



Gaceta Binacional de DDHH

México- Argentina

Año 2024, Número 6

La movilidad humana: Los retos de los flujos migratorios para la protección integral de los derechos humanos

Gaceta Binacional de DDHH

México-Argentina

Año 2024, Número 6

La movilidad humana: Los retos de los flujos migratorios para la protección integral de los derechos humanos

Directorio

Presidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Raúl Israel Hernández Cruz

Presidenta de la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina (ADPRA)

María Rosa Muiños

Directora

María Guadalupe Méndez Correa

Subdirector

Ismael Rins

Gestión de Contenidos

Hissarlik Atenea González Cetz

Aranza Lis Rodríguez Cervera

Coordinación de Difusión

Guadalupe Isabel Sosa Escobedo

Diseño Editorial

Mariel Alejandra Marín Ramírez

Correo electrónico para contacto:

gacetabinacionalmxarg@gmail.com

La Gaceta Binacional de Derechos Humanos, México-Argentina, es una publicación semestral, de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos y la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina, a cargo de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Yucatán y la Defensoría del Pueblo de Río Cuarto, Argentina.

Las opiniones expresadas en los artículos de la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de quienes la emiten, y no representan necesariamente el pensamiento, la perspectiva de derechos, ni la posición institucional de los Organismos de Derechos que Conformamos la Gaceta Binacional.

Índice

Editoriales

- 05 **Mensaje editorial de Argentina**
María Rosa Muiños
- 07 **Mensaje editorial de México**
Raúl Israel Hernández Cruz
- 08 **Retos y avances de la gobernanza de la migración laboral en México**
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- 13 **El derecho a la salud de los migrantes desde la óptica de los comités de Naciones Unidas**
Javier Rascado Pérez
Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.
Rodrigo Chávez Fierro
Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro
- 19 **Mecanismos de Tutela de Derechos Humanos en la CODHEM**
Myrna Araceli García Morón
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
- 24 **Sobre la importancia de elaborar políticas de atención a los flujos migratorios con un enfoque interseccional**
Dra. Olga Susana Méndez Arrellano
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
Mtro. Pablo Rojas Durán
- 31 **Las caravanas de migrantes en el Estado de Coahuila: Experiencias y Retos**
Mtro. José Ángel Rodríguez Canales
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
Mtro. Luis Rodrigo Galván Ríos
Director del Centro de Investigación de la CDHEC
- 37 **El derecho a la salud de las personas migrantes en situación irregular.**
Dra. en D. Maricela Dimas Reveles
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas
- 45 **El impacto del trabajo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a 20 años de la Ley de Migraciones**
Camila Carril
Subdirectora de Migrantes. Gaceta de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires
- 52 **Retos y experiencias de la CEDHBC en la atención del fenómeno migratorio**
Jorge Álvaro Ochoa Orduño
Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California
Alicia Alejandra Macedo Nieto
Coordinadora del Centro Estatal de Derechos Humanos de la CEDHBC
Pedro Arath Ochoa Muñoz
Auxiliar especializado de la Unidad de Comunicación Social e Imagen Institucional de la CEDHBC
- 57 **La explosión migratoria: una recurrente violación a los derechos humanos**
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán
- 61 **La integración local de personas migrantes y sujetas de protección internacional en la Ciudad de México**
Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
- 65 **Contexto de los migrantes con discapacidad**
DCS. Guadalupe Zimbrón Pérez
- 72 **Cuota para personas con ciudadanía mexicana por naturalización en Quintana Roo**
Por Ignacio Alonso Velasco, Consejero ciudadano de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Quintana Roo
Presidente de Mexicanos de Corazón, A. C. y profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo

Gaceta Binacional de DDHH

México- Argentina

Año 2024, Número 6

La movilidad humana: Los retos de los flujos migratorios
para la protección integral de los derechos humanos



Mensaje Editorial

Lic. María Rosa Muiños

Presidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires


La movilidad humana: Las Defensorías del Pueblo frente a los retos de los flujos migratorios en la protección integral de los derechos humanos

Migrar es un derecho reconocido expresamente en algunas legislaciones migratorias como parte del sistema integral de protección de los derechos humanos. La República Argentina tiene una tradición receptora de este marco jurídico que, en mayor o menor medida, le ha permitido desplegar mecanismos de integración de la población migrante. Sin ir muy lejos en la historia, desde las migraciones derivadas de las dos grandes guerras mundiales que marcaron el siglo XX, pasando por las persistentes crisis institucionales en toda la región latinoamericana -seguidas éstas de crisis sociales y económicas- la población argentina ha abierto sus puertas aún a contramano de lo que la legislación estableció por algunos períodos. Más recientemente, asistimos a fenómenos migratorios complejos, transnacionales, motivados por elementos de índole económica, bélica, natural, incluso cultural, y dicha apertura se mantiene en la actualidad.

Tal es así, que apenas comenzado este siglo XXI se encuentra vigente en nuestro país una política migratoria que se constituyó en un faro de referencia para muchas naciones que buscan ampliar el acceso a derechos de las personas migrantes en las respectivas sociedades. Esta política argentina se vio consagrada con la sanción de la Ley de Política Migratoria Argentina N° 25.871 y su Decreto reglamentario N° 616/2010. Ello mereció que estas fuentes de derecho fueran fuertemente defendidas por organismos de derechos humanos como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en distintos momentos y, particularmente, en el año 2017, en ocasión del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/17. En tal sentido, se denunció ante la Justicia que dicho D.N.U. significaba la regresividad de los derechos consagrados en la anterior Ley de Política Migratoria. Cuatro años después, en 2021, fue restablecida la vigencia de la Ley N° 25.871.

Lo acontecido con la Ley de Política Migratoria Argentina permite dar cuenta de que los compromisos asumidos a nivel internacional pueden verse amenazados si se pierde constancia en el trabajo de defensa y promoción de derechos. No obstante, las posibilidades de gestión de política migratoria en términos de política pública no se agotan en dichos compromisos que Argentina asumió, como tampoco en la legislación nacional. Actores locales, como las Defensorías del Pueblo, ejercen funciones relevantes en la tarea de gobernanza de las migraciones. La función pública nos permite aportar, además, la construcción de diagnósticos como una fuente confiable de consulta para evaluaciones que pueden conducir a la elaboración de propuestas que mejoren las políticas de gestión e integración de la población migrante.

En las últimas décadas, hemos presenciado varios fenómenos migratorios, entre los que podemos destacar la migración a múltiples destinos -incluso extra regionales- de



la población venezolana. Este flujo migratorio abarca todas las franjas etarias, géneros y segmentos sociales. También, a nivel regional, observamos -sin ser exclusivo de un país- el crecimiento de los procesos de feminización de las migraciones. Esto no es otra cosa que el liderazgo de mujeres solas y mujeres jefas de hogar en los procesos migratorios familiares; liderazgo que, muy a menudo, está asociado a la necesidad de cortar con vínculos violentos en el país de origen.

Las múltiples desigualdades (económicas, de género, de acceso a la justicia), tan enquistadas en nuestras sociedades, son, muchas veces, la razón que impulsa a tomar la decisión de abandonar el lugar de origen, en las condiciones que sean. Estos procesos migratorios suceden en escenarios que carecen de un mínimo de garantías. Se observan sistemáticas vulneraciones en las que niños, niñas y mujeres, así como en general, personas con escasos recursos económicos, atraviesan fronteras en condiciones inseguras e irregulares.

En el marco regional, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, suscrito en el año 2002, abordó la cuestión de la movilidad y residencia de las personas que habitaban en los países del bloque. En línea a ello, los distintos países fueron modificando sus legislaciones y políticas migratorias. Fue así que, en el marco del nuevo paradigma de derechos humanos que configura la Ley 25.871, Argentina comenzó a tomar decisiones en política migratoria de índole general y también focalizadas en grupos de población sobre los que se evaluó oportuno dirigir una política específica. Tal es el caso de varias medidas tendientes a promover los derechos de las personas migrantes de nacionalidad venezolana, senegalesa, dominicana, o haitiana, entre otras. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar que las migraciones sean seguras, ordenadas y regulares en los términos del Pacto Global de Naciones Unidas.

Los retos que hay por delante en materia migratoria se imponen en nuestra región y en el mundo. Es preciso leerlos e interpretarlos en diálogo con otros fenómenos globales, para que las respuestas trasciendan la regularidad migratoria en términos de documentación. La integración de las sociedades es, tal vez, el desafío más grande de estos tiempos.

Integrar a las personas migrantes implica facilitar los procedimientos para su identificación y documentación; pero también, acceder a información confiable es conocer derechos y obligaciones; es acceder a la justicia y a mecanismos de defensa y de protección. El desafío de la integración conlleva la necesaria reducción de las desigualdades. Es en esta tarea donde nos encontramos hoy. Las Defensorías del Pueblo se presentan, en este escenario, como actores clave del Sistema de Protección de Derechos, no jurisdiccionales, dentro de la política migratoria. La importancia de estas instituciones radica en poder constituirse en un canal para el acceso a la justicia de este grupo vulnerable, y en el ejercicio de competencias que las habilita a acompañar los procedimientos administrativos vinculados a la regularidad migratoria, lo que favorece, a su vez, el ejercicio efectivo de otros derechos que promueven la integración. En esta tesitura, las Defensorías del Pueblo locales son receptoras de la población migrante que transita o reside en sus jurisdicciones, generando una instancia de proximidad con el peticionante que colabora en la gestión ante las instancias nacionales operadoras de la política migratoria. Es, precisamente, ese cabal conocimiento del caso individual o grupal, el que las legitima más allá del ámbito territorial en el que se desenvuelven. Esto, además del rol fundamental que estas instituciones tienen en la gestión de los reclamos, diagnóstico de situación, identificación de buenas prácticas y/o propuestas de resolución ante las instancias nacionales.

En este marco, es un objetivo de trabajo para una plena gobernanza local de las migraciones en la región, el desarrollo de políticas públicas que convoquen a actores locales -en tanto principales receptores de los flujos migratorios-, y que, en articulación con las autoridades nacionales- encargadas de los procesos de admisión y permanencia- puedan discutir estrategias que tengan presente los matices cambiantes de los flujos migratorios, con un horizonte de integración e igualdad.



Mensaje Editorial

Lic. Raúl Israel Hernández Cruz

Presidente de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Es un honor y al mismo tiempo una gran satisfacción presentar la Gaceta Binacional de Derechos Humanos México-Argentina, que en su sexta edición eligió un tema de actualidad, como lo es: “La movilidad humana: Los retos de los flujos migratorios para la protección integral de los derechos humanos”.

Las razones por las que las personas migran son múltiples y complejas. Algunas de ellas son la imposibilidad de llevar una vida digna sin trabajo, la falta o falla generalizada de los servicios públicos como los de salud, seguridad y educación o, incluso, el deseo de reencontrarse con familiares que ya están instalados en el extranjero.

Si bien la decisión de partir corresponde a la persona que la toma, esa elección a menudo obedece a la necesidad de huir de la violencia, de los conflictos armados, la criminalidad generalizada, la represión brutal y desproporcionada ejercida contra los movimientos sociales o, también, la persecución de ciertos grupos por motivos políticos o étnicos.

Éstas y otras razones llevan a las personas a querer reconstruir su vida en otro lugar. Por ello, la lucha es por el derecho a una movilidad humana que no esté llena de delitos, violaciones e injusticias y, mucho menos, que cueste vidas.

Esta publicación es el vehículo idóneo para informar y enriquecer el debate en torno a temas de actualidad y pertinencia en la materia. La variada selección de textos que conforman cada número de la Gaceta ha permitido ampliar los horizontes del debate, recorriendo el amplio espectro de temáticas que gravitan en torno a los derechos humanos.

Para esta ocasión, la presente edición se encuentra integrada por 12 colaboraciones respecto de las cuales sobra destacar su originalidad, mismas que representan valiosas contribuciones para la necesaria comprensión y expansión del conocimiento de nuestros derechos.

En un momento global como el actual, en donde los derechos humanos necesitan de acción e imaginación, la frase de Amnistía Internacional es más cierta que nunca: “Los derechos humanos no necesitan pasaporte”, es así que les invito a leer y disfrutar la publicación en comento.

Retos y avances de la gobernanza de la migración laboral en México

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

*La OIT trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de actores del mundo del trabajo en la gobernanza de la migración laboral.

La migración es una dinámica compleja a nivel global y en México no es la excepción. Este país se enfrenta a un incremento de los flujos mixtos, así como a la transformación de ser un país de origen y tránsito y también uno de destino y retorno. Las cifras más recientes demuestran que la diáspora mexicana es la más grande detrás de la India de acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Además, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las cifras publicadas en la “Nota de políticas Movilidad humana y migración laboral en América Latina y el Caribe” las personas trabajadoras migrantes representan el 4.9 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, 169 millones de personas trabajadoras. La región alberga el 3.5 por ciento del total de personas trabajadoras migrantes del mundo, que se vinculan especialmente a la fuerza de trabajo en los sectores de servicios, construcción y agricultura, entre otros.

Durante el 2023 la cifra de los eventos de personas en situación de migración irregular y con un procedimiento administrativo migratorio iniciado fue de 782 mil 176, es decir, que la cifra real de personas en situación irregular es aún mayor.

Los lugares de procedencia se han diversificado, en el 2023, los tres principales países fueron Venezuela, Honduras y Guatemala y también se registraron entradas de personas procedentes de Senegal y Nicaragua. Para este año se registra presencia en el país de personas de más de 140 nacionalidades.

Por otra parte, el volumen de solicitudes de asilo y de refugio incrementó en 18.2 por ciento al pasar de 119 mil 300 en el año 2022 a 140 mil 982 en el año 2023 según datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Respecto a la migración laboral, el número de Tarjetas Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) tramitadas durante el 2023 fue de 6 mil 393, mientras que 57 mil 758 correspondieron a la emisión de la Tarjetas de Residente Temporal y 64 mil 380 a la de Tarjetas de Residente Permanente.

En cuanto a la niñez en movilidad, de enero a diciembre del 2023, el Instituto Nacional de Migración (INM) registró 113 mil 660 niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, la mayoría procedentes de Colombia, Brasil y Haití.

Estas dinámicas migratorias traen consigo riesgos, sobre todo, cuando las personas migran de manera irregular ya que se exponen a sufrir violaciones a sus derechos humanos, reclutamiento forzado por parte del crimen organizado, explotación y abuso sexual (que se recrudece en niñas, adolescentes y mujeres) e incluso la muerte.

Asimismo, las personas migrantes al buscar empleo se enfrentan a diversos desafíos, pues, entre otros factores, la condición migratoria puede disminuir las probabilidades de acceso a trabajo decente, independientemente de que sean personas migrantes temporales, permanentes, altamente calificados o menos calificados. En particular, las y los trabajadores migrantes menos calificados, suelen estar más expuestos a déficits de trabajo decente y deben sufragar mayores costos de migración laboral.

Aunque la migración es un gran desafío para los países, representa una oportunidad. De acuerdo con la OIT, la migración laboral contribuye con el crecimiento y el desarrollo de los países de destino, mientras que los países de origen se benefician de las remesas y de las competencias que las personas migrantes adquieren cuando están fuera de su país.

La migración laboral tiene como centro la garantía de un trabajo decente que asegure, entre otras cosas, el acceso a la seguridad social. Desde 1919, la OIT tiene como mandato velar por los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes y abordar los déficits de trabajo decente.

Lograr una adecuada gobernanza de la migración laboral implica combinar esfuerzos nacionales con una mayor coordinación entre países, involucrando a los actores tripartitos, gobierno, organizaciones de empleadores, así como organizaciones de trabajadores. Por ejemplo, para los procesos relacionados con las necesidades del mercado de trabajo, el acceso a la justicia, el reconocimiento de competencias, así como el diseño de políticas basadas en el diálogo social, entre otras.

Los efectos de no contar con una adecuada gobernanza de la migración laboral se reflejan en las diferentes etapas del ciclo laboral. En particular, en el reclutamiento y la contratación, las personas migrantes buscadoras de empleo se ven más vulnerables a sufrir violaciones a sus derechos laborales que se extienden durante todo el ciclo.

Debido a la relevancia de este tema, la OIT trabaja en el fortalecimiento de las capacidades de actores del mundo de trabajo en la gobernanza de la migración laboral. Estos esfuerzos se dan en el marco de la Estrategia Regional sobre migración laboral y movilidad humana 2023-2030, aprobada tripartitamente por 32 países de América Latina y el Caribe.

Un eje prioritario de esta Estrategia es la promoción de la contratación equitativa a través de la Iniciativa para la Contratación Equitativa (FRI, por sus siglas en inglés) que brinda herramientas, conocimiento e información a actores clave que garantizan los derechos laborales de personas trabajadoras nacionales e internacionales, basado en las normas laborales a través del diálogo social y la igualdad de género.

Los principios generales y directrices de la Contratación Equitativa de la OIT son fundamentales en el ámbito de la contratación nacional e internacional de personas trabajadoras. Tiene como base las Normas Internacionales de Trabajo (NIT), las directrices mundiales, la generación de datos y el diálogo social entre las instituciones de gobernanza y los actores del mercado laboral, es decir, “aquellos que experimentan directamente los desafíos y las oportunidades al aplicar prácticas de contratación equitativa”.

En el caso de México, las y los trabajadores migrantes se enfrentan a déficits de acceso a trabajo decente, lo que impacta directamente en su acceso a la protección social y, por lo tanto, en su bienestar y el de sus familias. Esta situación se exagera, sobre todo, en la migración irregular o por la vía clandestina (creciente en el país), en la que enganchadores fraudulentos cometen abusos que van desde los cobros indebidos, hasta el reclutamiento forzoso.

Al respecto, resalta que las personas migrantes se encuentran más expuestas al trabajo forzoso, pues según estimaciones de la OIT, hasta el 2021 a nivel global 27.6 millones de personas se encontraban en esa situación.

Por ello, la OIT, ha brindado asistencia técnica a México en aras de asegurar la protección y garantía de derechos de las personas trabajadoras migrantes y aumentar los beneficios de la migración laboral.

Como país de origen, tránsito y destino, México está asumiendo un liderazgo en la región y en el mundo en la gestión de la migración laboral. Copreside con Italia el comité asesor de la Iniciativa para la Contratación Equitativa y ha dado los primeros pasos para ratificar los Convenios núm. 97 y 143 de la OIT sobre personas trabajadoras migrantes.

Asimismo, con el apoyo de la Oficina de la OIT para México y Cuba, se han implementado diversos programas y proyectos que promueven la generación de empleo y la protección social para las personas en movilidad.

En la actualidad, se encuentra activo el proyecto “AccioNNAR” para erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas, proyecto que contempla un componente de migración laboral.

También, se ha brindado apoyo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y al Servicio Nacional de Empleo (SNE) en acciones de fortalecimiento institucional y asistencia técnica, entre los que destacan, los cursos de formación, transferencias de herramientas y metodologías para mejorar la atención a la población en movilidad y una hoja de ruta modelo que orienta a México y a otros países sobre la aplicación de los principios de la Contratación Equitativa a nivel nacional y estatal.

Finalmente, resalta la instalación de dos Centros de Recursos para Trabajadores Migrantes: uno en Tijuana, Baja California y otro en Cancún, Quintana Roo. Ambos cuentan con el apoyo técnico y financiero de la OIT, y son únicos en su tipo en toda la región por ser operados por organizaciones sindicales y ofrecer orientación legal para el respeto de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes.

No obstante, en el país persisten algunos retos asociados a la complejidad y al dinamismo de los flujos migratorios como el de mantener acciones constantes frente al surgimiento de los cambios políticos y las necesidades de los mercados de trabajo, no sólo a nivel nacional, sino internacional.

Si bien México ha logrado destacables avances colocando este tema y su atención como prioritario en su agenda, aun es necesario avanzar en aspectos normativos y legales que fortalezcan todo el tejido que posibilita que se operativicen los programas y acciones que se realizarán a futuro para integrar a la población trabajadora en movilidad.

Desde la OIT, hay pleno compromiso y claridad de que el trabajo decente es clave para promover una migración segura, ordenada y regular y garantizar los derechos de las personas trabajadoras y de sus familias, así como de las comunidades de acogida.

Bibliografía

- Organización Internacional del Trabajo, (2007), Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, Ginebra. Disponible en https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_span.pdf. Consultado en febrero 2024.
- Organización Internacional del Trabajo, (2017), Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza. Ginebra. Disponible en Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza (ilo.org). Consultado en febrero 2024.
- Organización Internacional del Trabajo (2019), Principios generales y directrices para la contratación equitativa y Definición de las comisiones de contratación y los gastos conexos, Ginebra. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_568731.pdf. Consultado en febrero 2024.
- Organización Internacional del Trabajo, Walk Free, Organización Internacional para las Migraciones (2022), Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna Trabajo forzoso y matrimonio forzoso. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3796566/wcms_854797.pdf?v=1666894240. Consultado en febrero 2024.
- Organización Internacional del Trabajo. Nota de políticas. Movilidad humana y migración laboral en América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_914582/lang--es/index.htm. Consultado en febrero 2024.
- Organización Internacional del Trabajo. Centro de Recursos para Trabajadores Migrantes en Tijuana Apoyando el acceso a la justicia y a la gobernanza de la migración laboral. https://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/migracion-laboral-movilidad/WCMS_912568/lang--es/index.htm . Consultado en febrero 2024
- Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, (2017), Panorama de la migración en México. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico. Consultado en febrero 2024.
- Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2023) “Tablero interactivo de estadística sobre movilidad y migración internacional en México”. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/tablero_estadistica_migratoria. Consultado en febrero 2024.
- Secretaría de Gobernación de México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), enero 2024, “La COMAR en números”. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-357293?idiom=es>. Consultado en febrero 2024.
- Secretaría de Gobernación de México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, (2023), Estadísticas migratorias. Síntesis 2023. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2023.pdf. Consultado en febrero 2024



El derecho a la salud de los migrantes desde la óptica de los comités de Naciones Unidas

Javier Rascado Pérez¹

¹Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro

Rodrigo Chávez Fierro²

²Coordinador del Centro de Estudios sobre Derechos Humanos de Querétaro.

La dimensión sanitaria de la migración es una preocupación esencial para la comunidad internacional³. El proceso de migración puede tener consecuencias importantes en la salud de los trabajadores migratorios, y si se gestiona mal puede contrarrestar los beneficios económicos y sociales⁴.

Al iniciarse los procesos de migración, las personas disfrutaban de una salud relativamente buena; no obstante, la complejidad en las distintas etapas del ciclo migratorio puede volverlos vulnerables a enfermedades tanto físicas como mentales que puede poner entredicho el disfrute de los demás derechos humanos.

Las personas migrantes en situación irregular suelen enfrentar una escasa o nula atención sanitaria en su tránsito que puede elevar la morbilidad sobre todo en caso de enfermedades no transmisibles sin tratamiento.

A lo anterior, se suman las diferencias culturales y las barreras en el idioma que incrementan la vulnerabilidad de dicha población en los Estados de destino, sobre todo si carecen de redes familiares de apoyo. Su situación de vulnerabilidad puede agudizarse por los diferentes obstáculos para el acceso a establecimientos o servicios de salud.

El temor a ser sujetos de detención y posterior expulsión puede disuadir a las personas migrantes a acceder a la atención de su salud, poniendo en peligro tanto su integridad como la salud de la población en general.

Los Estados están obligados a garantizar el derecho a la salud en sus componentes de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud, especialmente a los grupos vulnerables como las trabajadoras migratorias.

Cabe recordar, junto a la Organización Mundial de la Salud, que ésta es un estado de completo bienestar físico,

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, perteneciente al SNI. Profesor e Investigador de la Facultad de Derecho y la División de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Querétaro. Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

² Profesor investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Coordinador del Centro de Estudios sobre Derechos Humanos de Querétaro.

³ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, 16 de abril de 2010, (A/HRC/14/30)

⁴ Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, 15 de mayo de 2013 (A/HRC/23/41), p.1

mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades y gozar del grado máximo de salud que se pueda tener es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social⁵.

La discriminación a la que pueden estar sometidos las personas migrantes, ya sea de forma explícita o implícita, contraviene uno de los principios básicos de los derechos humanos y puede ocasionar una mala salud. Cabe destacar que en los grupos vulnerables cae una proporción desmedida de los problemas de salud.

Constituye una mala práctica en materia de salud pública la exclusión de las personas migrantes, ya que aumenta su vulnerabilidad, crea desigualdades sanitarias y exacerba la discriminación generando un mayor gasto sanitario para los migrantes.

No obstante, si atendemos las necesidades de salud de las personas migrantes se mejora sus condiciones físicas y mentales, así como los resultados sanitarios. Asimismo, se facilita su integración, evita gastos sanitarios prolongados, protege la salud pública y contribuye al desarrollo económico y social.

Los modelos de atención a la salud vigentes fueron diseñados para atender demandas de poblaciones fundamentalmente homogéneas y estáticas. Ante las tendencias globalizadoras se plantean nuevos retos a los sistemas de salud y a la sociedad en general para incluir la diversidad, la interconectividad y la movilidad de la población.

Mantener una buena salud forma parte de las condiciones previas fundamentales para que las personas migrantes puedan trabajar, ser productivos y contribuir al desarrollo tanto de su comunidad de origen como de destino.

El derecho a la salud se encuentra establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶. En dicho artículo, los Estados se comprometen a adoptar medidas para asegurar la plena efectividad del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, entre las que destacan:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

En su observación general número 14⁷, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y hace extensivo el derecho a factores determinantes básicos de la salud como la alimentación, la vivienda, el acceso al agua, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y un medio ambiente sano.

El Comité desarrolla los elementos esenciales del derecho a la salud como la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad⁸; reiterando que la accesibilidad significa entre otras cuestiones la no discriminación, entendida como que los establecimientos y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los

⁵ Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Aprobada por la Conferencia Internacional de la Salud. 22 de julio de 1949. Preámbulo

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (E/C.12/2000/4).

⁸ Ídem

sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquier de los motivos prohibidos.

El Comité recuerda que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la salud; indicando que la de respetar impone la obligación de abstenerse de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluido minorías, solicitantes de asilo o personas migrantes en situación irregular, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado⁹.

El acceso a la atención de la salud, incluida la salud reproductiva, es un derecho básico previsto asimismo en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 12¹⁰.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por su parte, ha indicado que debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, entre otras¹¹.

El referido Comité afirma que a menudo, las trabajadoras migrantes son víctimas de desigualdades que ponen en peligro su salud, ya sea porque carecen de acceso a los servicios de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, o porque no están amparadas por seguros médicos o planes nacionales de salud ni tienen cómo pagar sus elevados costos¹².

La Convención sobre los Derechos del Niño también reconoce el derecho a la salud de los niños, entendiéndolo como un derecho inclusivo que no solo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud, mediante la ejecución de programas centrados en los factores subyacentes que determinan la salud¹³. En este sentido, todos los niños tienen derecho a oportunidades de supervivencia, crecimiento y desarrollo en un contexto de bienestar físico, emocional y social al máximo de sus posibilidades.

Tanto el Comité de los Derechos del Niño como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares reconocieron que la salud física y mental de un niño puede verse afectada por diversos factores, incluidos factores determinantes estructurales como la pobreza, el desempleo, la migración y los desplazamientos de población, la violencia, la discriminación y la marginación. También son conscientes que las niñas y niños migrantes y los refugiados pueden experimentar graves tensiones emocionales y tener necesidades de salud mental especiales y a menudo urgentes; y por ello los niños deben tener acceso a una atención específica y un apoyo psicológico, teniendo en cuenta que padecen la tensión de manera distinta de los adultos¹⁴.

⁹ ídem

¹⁰ OHCHR. (s. f.). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículo 12 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 24 (1999), relativa a la mujer y la salud (Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), p. 6.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 26 (2008), relativa a las trabajadoras migratorias, p. 17.

¹³ Comité de los Derechos del Niño. Observación general núm. 15 (2013), relativa al derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) (CRC/C/GC/15), p. 2.

¹⁴ Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, p. 54.

Los Comités reiteran que toda la niñez migrante debe tener el mismo acceso que los nacionales a la atención de la salud, sea cual fuere su situación migratoria. Esto comprende todos los servicios de salud, ya sean preventivos o terapéuticos, y la atención mental, física o psicosocial que se presta en centros sociales o en instituciones de asistencia sanitaria. Los Estados tienen la obligación de velar por que la salud de los niños no se vea afectada como consecuencia de la discriminación, que es un factor significativo que agrava la vulnerabilidad.

Los Comités recuerdan a los Estados que los niños deben tener acceso a los servicios de salud sin tener que presentar un permiso de residencia o un registro de solicitud de asilo. Deben eliminarse las barreras administrativas y financieras que impiden el acceso a los servicios¹⁵.

De igual forma, los Comités instan a los Estados a que prohíban que las instituciones sanitarias y las autoridades de inmigración intercambien datos de los pacientes y también que se realicen operaciones de control de la inmigración en los centros de atención de la salud o en sus inmediaciones, ya que ello limita o priva efectivamente de su derecho a la salud a los niños y niñas migrantes o las que hayan nacido de padres migrantes que se encuentran en situación irregular¹⁶.

En este sentido, se recomienda adoptar un enfoque global de los derechos de los niños el cual debe incluir medidas encaminadas a garantizar el derecho a la salud de todos los trabajadores migratorios y sus familias, cualquiera que sea su situación migratoria.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares en su artículo 28 prevé para los trabajadores migratorios y sus familiares el derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en pie de igualdad con los nacionales del país de empleo. En consecuencia, los Estados parte tienen la obligación de velar por que todas las personas, independientemente de su situación en lo que se refiere a la migración, tengan acceso efectivo, como mínimo, a un nivel básico de atención de la salud sin discriminación alguna¹⁷.

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares indica a los Estados su obligación de garantizar, entre otras cosas, el acceso de todos los trabajadores migratorios y sus familiares a los medicamentos esenciales y la inmunización de los niños y niñas migrantes contra las principales enfermedades infecciosas. También velarán por que las mujeres migrantes tengan acceso a una atención de la salud prenatal y posnatal adecuada, a servicios seguros de salud reproductiva y a la atención obstétrica de urgencia¹⁸.

El Comité considera que el acceso a la atención médica de urgencia debe garantizarse a todos los trabajadores migratorios en pie de igualdad con los nacionales del Estado de empleo y, por lo tanto, sin discriminación alguna. Aunque la atención médica no necesita ser necesariamente gratuita, la igualdad de trato impone que se apliquen a los trabajadores migratorios y a sus familiares las mismas reglas que a los nacionales respecto del pago de honorarios o la exención del mismo.

¹⁵ Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, p. 56.

¹⁶ Ídem

¹⁷ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general núm. 2 (2013), relativa los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares (CMW/C/GC/2), p. 72.

¹⁸ Ídem

Los Estados parte deben prohibir prácticas como cobrar tasas excesivas a los trabajadores migratorios en situación irregular o de exigir el pago inmediato o el comprobante de pago antes de suministrar el servicio. Nunca debe negarse la atención médica de urgencia debido a la incapacidad de pagar los honorarios. Los Estados parte también deben asegurarse de que los trabajadores migratorios y sus familiares sean informados de los servicios de atención a la salud a su disposición y de sus derechos en materia de salud.

Los Estados parte deben velar asimismo por que los médicos y otros profesionales de la salud reciban formación sobre la atención de la salud de los trabajadores migratorios y sus familiares que sea respetuosa de las diferencias culturales¹⁹.

El Comité es claro al señalar que el citado artículo 28 prohíbe la denegación de la atención médica a los trabajadores migratorios debido a alguna irregularidad en lo que respecta a su estancia en el país o a su empleo. Los Estados parte no deben utilizar la atención de la salud como instrumento de control de la inmigración, lo que impediría en la práctica que los trabajadores migratorios en situación irregular recurrieran a los servicios de salud por temor a la expulsión.²⁰

Y les aclara a los Estados que no exigirán a las instituciones de salud pública ni a los proveedores de servicios de salud que entreguen a las autoridades de inmigración, o compartan con ellas de otro modo, información sobre la situación migratoria de un paciente. Además, los Estados parte no llevarán a cabo operaciones de control de la inmigración en los centros de atención de la salud o en sus proximidades, puesto que ello limitaría el acceso de los trabajadores migratorios y sus familiares a dicha atención.

Referencias consultadas:

- Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, 16 de abril de 2010, (A/HRC/14/30)
- Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, 15 de mayo de 2013 (A/HRC/23/41), p.1
- Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Aprobada por la Conferencia Internacional de la Salud. 22 de julio de 1949. Preámbulo
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (E/C.12/2000/4).
- OHCHR. (s. f.). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículo 12 <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 24 (1999), relativa a la mujer y la salud (Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), p. 6.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 26 (2008), relativa a las trabajadoras migratorias, p. 17
- Comité de los Derechos del Niño. Observación general núm. 15 (2013), relativa al derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) (CRC/C/GC/15), p. 2.
- Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, p. 54.
- Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, p. 56
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general núm. 2 (2013), relativa los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares (CMW/C/GC/2). Págs. 72 y 73

¹⁹ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observación general núm. 2 (2013), relativa los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares (CMW/C/GC/2), p. 73.

²⁰ Ídem



Mecanismos de tutela de derechos humanos en la CODHEM²¹

Myrna Araceli García Morón²²

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México.

SUMARIO. I. Introducción. II. Recomendaciones. III. Mediación y conciliación. IV. Amnistía. V. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

La tutela de los derechos humanos en México no se limita a los órganos administrativos y jurisdiccionales. Existen, a partir de 1992, otros organismos denominados comisiones de derechos humanos, que se encargan de resolver quejas sobre violaciones a los derechos humanos de las personas.

Estos organismos tienen competencia para conocer de “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos” (Artículo 102 de la CPEUM).²³

Asimismo, la propia Constitución los faculta para formular “recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.²⁴

En los inicios de estos organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos los alcances de las recomendaciones eran limitadas y no siempre eran aceptadas por las autoridades y servidores públicos a los que se les dirigían.

Sin embargo, el legislador los ha dotado de más herramientas para poder resolver conflictos derivados de las violaciones a los derechos humanos. En el caso específico de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem), su Ley Orgánica la faculta para resolver conflictos por otros dos procedimientos: la mediación y la conciliación.²⁵

Asimismo, la Ley de Amnistía del Estado de México, faculta a la Codhem para iniciar y desarrollar procedimientos de amnistía ante el Poder Judicial del Estado.²⁶

En este pequeño artículo describimos y explicamos, brevemente, estos cuatro importantes mecanismos reparadores de violaciones de derechos humanos de las personas.

²¹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México.

²² Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 102

²⁴ Ídem

²⁵ LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, Artículo 13, fracciones VI

²⁶ LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE MÉXICO, Artículo 17

II. RECOMENDACIONES

Son las resoluciones que ponen fin a un procedimiento de queja, en las que se describen los hechos de cada caso, se determinan las violaciones a los derechos humanos y al final se “recomienda” al ente público, en el cual esta adscrito el funcionario o funcionarios que cometieron las violaciones, las acciones que deberán realizar, con la finalidad de reparar integralmente los derechos violentados.

En la actualidad, los organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos pueden emitir recomendaciones particulares (V. gr. Recomendación 08/2023) o recomendaciones generales (V. gr. Recomendación 01/2022)).

Las recomendaciones particulares se emiten en casos concretos en los que una o varias personas ha denunciado violaciones a sus derechos humanos, y después de una investigación, se emite una recomendación al ente público en el que uno o varios servidores públicos están adscritos.

Por el contrario, la recomendación general tiene como principales características “promover modificaciones a disposiciones normativas o a prácticas administrativas a través de la creación o impulso de políticas públicas, las que tienen como propósito ‘encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales’ (Gurza, 2019:18).²⁷

Para la emisión de sus recomendaciones, los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos utilizan sus propios procedimientos establecidos en sus leyes, siguiendo como base el derecho humano al debido proceso. No es obligatorio que cada investigación concluya con una recomendación, ya que dependerá de las violaciones o no, cometidas por el servidor o servidores públicos denunciados.

Por ejemplo, en la Recomendación 08/2023, la Codhem recomendó:

Medidas de no repetición [...] la Capacitación de las personas servidoras públicas en materia e detección, atención, y sanción en materia de corrupción [...]

[...] Capacitación de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos a través del uso de tecnologías interactivas con tiempos asincrónicos.²⁸

Asimismo, en la Recomendación 01/2022, la Codhem, recomendó:

PRIMERA. Que se diseñe y ponga en práctica una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos de las mujeres con motivo del embarazo, parto y puerperio, que tenga como eje y centro el reconocimiento de la mujer como protagonista, en la relación materno-fetal con una perspectiva de derechos humanos y de género, basada en acciones de capacitación y sensibilización continua al personal de salud que presta sus servicios en la atención gineco-obstétrica, para contrarrestar prejuicios basados en la discriminación de las mujeres tomando como referencia la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016 intitulada “Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida” y el “Modelo de Atención a las Mujeres durante el Embarazo, Parto y Puerperio con Enfoque Humanizado, Intercultural y Seguro” de la Secretaría de Salud, a fin de garantizar la atención médica calificada, digna, respetuosa y con perspectiva de género.²⁹

Con los ejemplos anteriores, podemos destacar que en la actualidad las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos incorporan una perspectiva amplia de garantías protectoras de derechos humanos, tales como medidas de rehabilitación, medidas de satisfacción y/o medidas de no repetición, entre muchas otras.

²⁷ Gurza Jaidar, Laura, (2019) “Prefacio”, Compendio Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 18

²⁸ Recomendación 08/2023, la cual se puede consultar en https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/Recomendacion-8-2023-V-PUBLICA-19-12-2023_.pdf

²⁹ Recomendación 01/2022, la cual se puede consultar en <https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/RecoGeneral01122-1.pdf>

III. MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México también, dentro de su marco normativo procedimental, contempla la mediación y la conciliación como dos mecanismos alternativos, en virtud de que el artículo 13 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, señala que “Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes: VI. Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita” .

La mediación es el mecanismo por virtud del cual un tercero que conoce el conflicto y la postura de las partes colabora guiado las negociaciones con la finalidad de que las partes mismas lleguen a un acuerdo que solucione el conflicto.

La conciliación es el mecanismo por medio del cual un tercero que conoce del conflicto y la postura de las partes emite una opinión carente de fuerza vinculatoria acerca de la solución más adecuada de las misma.

El procedimiento se inicia con una queja; se califica la queja, dependiendo del derecho humano violentado; si es susceptible de llevarlo mediante mediación, se les ofrece a las personas el servicio a través del Centro de Mediación de la propia Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; si se acepta el procedimiento se invitó a la autoridad responsable a una sesión de mediación en la hora y la fecha que la agenda lo permita; en caso de llegar a un arreglo se firma un documento denominado “acuerdo”.

El Centro de Mediación y Conciliación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México tiene como objetivo general, entre otros, “proponer mecanismos tendentes a procurar la mediación y la conciliación como medios alternativos de solución de conflictos y coadyuvar con las Visitadurías en su ejecución”. Asimismo, tiene la función de conocer de los asuntos susceptibles de resolverse a través de la mediación o la conciliación (Manual de Organización de la CODHEM) .

Por medio de la mediación y la conciliación tramitadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México las personas y las autoridades han llegado a acuerdos que pusieron fin a sus conflictos.

De enero a junio del 2023 se resolvieron 50 asuntos por medio de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

IV. AMNISTÍA

La amnistía es un mecanismo jurídico a favor de las personas que estén vinculadas a proceso o que se les haya dictado sentencia firme por los tribunales del orden común, por los delitos previstos en la Ley de Amnistía del Estado de México, cuyo efecto es extinguir la acción y ejecución de la pena.

Es decir, la amnistía consiste en el perdón del Estado respecto de los delitos, aún y cuando exista resolución firme, pues la amnistía se materializa con la exención de las consecuencias de la comisión de un ilícito a quien se instruya o hubiere instruido un proceso.

Las personas que se encuentren sustraídas de la acción de la justicia por los delitos que señala la ley, también pueden solicitar amnistía.

Cuando se resuelve, por parte del juez competente, que se otorga la amnistía a la persona solicitante, se ordena que se decrete la libertad o el desistimiento del ejercicio de la acción penal.

²⁷ Gurza Jaidar, Laura, (2019) “Prefacio”, Compendio Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 18

²⁸ Recomendación 08/2023, la cual se puede consultar en https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/Recomendacion-8-2023-V.-PUBLICA-19-12-2023_.pdf

²⁹ Recomendación 01/2022, la cual se puede consultar en <https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/RecoGeneral0122-1.pdf>

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es una de las instituciones facultadas para recomendar al juez competente la amnistía a favor de las personas que se encuentren en los supuestos señalados anteriormente.

Es importante mencionar que la resolución de amnistía ordena la extinción de las acciones penales y las sanciones impuestas. Asimismo, las personas amnistiadas no pueden, en lo futuro, ser detenidas ni procesadas por los mismos hechos, por lo que también se ordena la cancelación de los antecedentes penales del delito por el que se aplica la amnistía.

A la fecha, han sido resueltas 16 amnistías favorables, por recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por parte de los jueces correspondientes. Han sido solicitadas hasta la fecha 3656 amnistías, sin embargo, es indispensable realizar un análisis profundo y detallado de cada caso.

Los casos resueltos, cuyos pronunciamientos se pueden consultar en la página de la Codhem, son los de Silvia “N”, Virginia “N”, Ernesto “N”, Alejandra “N”, Imelda “N”, Irma “N”, Blanca “N”, Raúl “N”, María de la Luz “N”, Delfina “N”, Dominga “N”, Martina “N”, Juan Daniel “N” y Juana Jocely “N”.

V. FUENTES CONSULTADAS

- Recomendación 08/2023, la cual se puede consultar en https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/Recomendacion-8-2023-V-PUBLICA-19-12-2023_.pdf
- Recomendación 01/2022, la cual se puede consultar en <https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/RecoGeneral0122-1.pdf>
- Gurza Jaidar, Laura, (2019) “Prefacio”, Compendio Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 18.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM). (2020). MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN. https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/MANUAL_GENERAL_DE_ORGANIZACION_octubre_2020.pdf
- Todos los pronunciamientos de amnistía se pueden consultar en <https://amnistia.codhem.org.mx/pronunciamientos/>
- Servicios - CODHEM. (2024, 22 febrero). Mediación y conciliación - Servicios - CODHEM. Servicios - CODHEM -. <https://servicios.codhem.org.mx/mediacion-y-conciliacion/>
- LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
- LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE MÉXICO.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, Artículo 13, fracciones VI

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM). (2020). MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN. https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/transparencia/MANUAL_GENERAL_DE_ORGANIZACION_octubre_2020.pdf

³² Véase <https://servicios.codhem.org.mx/mediacion-y-conciliacion/>

³³ Codhem, Pronunciamiento, de fecha 8 de noviembre de 2021, p. 6.



AÑOS
COMISIÓN DE
DERECHOS
HUMANOS
DEL ESTADO DE MÉXICO

CASA DE LA
DIGNIDAD Y
LAS LIBERTADES

ESTADO PARA NUESTRO
SERVICIO AL CIUDADANO DEL ESTADO DE MÉXICO
CASA DE LA DIGNIDAD Y LAS LIBERTADES
CALLE DE LA DIGNIDAD Y LAS LIBERTADES
CALLE DE LA DIGNIDAD Y LAS LIBERTADES
CALLE DE LA DIGNIDAD Y LAS LIBERTADES

Sobre la importancia de elaborar políticas de atención a los flujos migratorios con un enfoque interseccional

Dra. Olga Susana Méndez Arrellano

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

Mtro. Pablo Rojas Durán

Director Ejecutivo de Seguimiento

Introducción

México ha sido históricamente un país con características únicas en el ámbito migratorio, actuando como país de origen, destino, tránsito y retorno de personas migrantes. Este fenómeno se manifiesta con especial intensidad en el norte del país, incluyendo al estado de Nuevo León.³⁴ En la actualidad, esta entidad acoge a miles de personas migrantes, en su mayoría provenientes de países centroamericanos, así como de naciones del Caribe y Sudamérica, que buscan solicitar asilo en Estados Unidos. La magnitud y la naturaleza de este flujo migratorio han evolucionado a lo largo de las últimas décadas, presentando nuevos escenarios y retos para las autoridades y la sociedad en su conjunto.³⁵

Adicionalmente, el fenómeno migratorio, intrínsecamente multifacético, revela un aspecto que añade complejidad a su análisis desde el punto de vista de los derechos humanos y la política pública: el desplazamiento interno causado por la inseguridad y violaciones graves a los derechos humanos.

Desarrollo

La dinámica de la migración en la región se ha visto impactada por diversos factores, entre ellos, la violencia relacionada con la lucha de territorios entre cárteles de droga. Esta situación ha resultado en un incremento en la violencia en México, que ha llevado a cientos de desplazamientos forzados en el país. A esto se suma la violencia generalizada en Centroamérica, que ha impulsado grandes oleadas de migraciones internacionales en la última década. Además, los conflictos sociales, políticos y desastres naturales ocurridos en el Caribe y en algunos países sudamericanos han intensificado la movilidad de los flujos migratorios en la región.³⁶

En ese sentido, la migración se presenta ante condiciones de vulnerabilidad que pueden generar situaciones de precariedad y riesgo para las personas migrantes. Esta vulnerabilidad no es un fenómeno aislado o unidimensional, sino que surge de una variedad de factores que pueden entrecruzarse o coexistir simultáneamente, influyendo y exacerbándose mutuamente. Además, pueden evolucionar con el tiempo a medida que cambian las circunstancias.³⁷

El concepto de vulnerabilidad es un elemento fundamental en el marco de los derechos humanos. Junto con la exigencia de respetar la dignidad humana, la necesidad de reconocer y abordar la vulnerabilidad subyace a la obligación legal de los Estados

³⁴ Zamora Carmona, G. (2018). Monterrey en el tránsito y destino de las personas migrantes (Tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Norte, Monterrey, N.L., México.

³⁵ González Higuera, R., Aguilar Dorado, M. A. V., Pineda Loperena, G., Bermúdez Lobera, J., Orea Orea, J. de D., Díaz Ferraro, M. R., Osorno Velázquez, R. del C. (2022). Diagnóstico de la movilidad humana en Nuevo León. Ciudad de México: Coordinación del Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Secretaría de Gobernación.

³⁶ Ídem.

³⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights & The Global Migration Group. (2018). Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations. Guideline.

de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos. En este sentido, el reconocimiento de la vulnerabilidad y la respuesta a ella no son meras opciones discrecionales, sino que son imperativos legales y éticos fundamentales.³⁸

Los factores que la generan pueden ser diversos y pueden actuar en diferentes etapas del proceso migratorio. Estos pueden influir en la decisión de una persona migrante de abandonar su país de origen, pueden surgir durante el tránsito o en el país de destino, independientemente de si el movimiento original fue elegido libremente, o pueden estar relacionados con la identidad o las circunstancias de una persona migrante. En este orden, la vulnerabilidad debe entenderse como situacional y personal. No se trata solo de las condiciones externas a las que se enfrenta una persona, sino también de aspectos inherentes a su identidad, como su edad, género, orientación sexual, discapacidad o estado de salud.³⁹

La vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos es el resultado de múltiples e interconectadas formas de discriminación, desigualdad y dinámicas estructurales y sociales que conducen a niveles disminuidos de poder y disfrute de los derechos. Por lo que, las personas migrantes a menudo se ven afectadas por estructuras de poder que las sitúan en una posición de desventaja y las exponen a riesgos particulares de violaciones a sus derechos.⁴⁰

Respecto a Nuevo León, debe considerarse como una entidad de destino de migraciones, como origen de emigración internacional y como tránsito de personas migrantes:

Como destino de migraciones internas

El estado de Nuevo León, con una población de 5,784,442 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁴¹, es clave en la dinámica migratoria interna de México. Del total de habitantes, 22.8% (1,319,964 personas) es originaria de otra entidad federativa, destacando la afluencia de población de San Luis Potosí (22.0%), Tamaulipas (15.6%) y Veracruz⁴² (14.9%). Por otro lado, desde Nuevo León han emigrado a otros lugares de la República mexicana 91,773 personas, con destinos principales en San Luis Potosí (12.5%), Tamaulipas (11.9%) y Coahuila (9.7%)⁴³.

El fenómeno migratorio interno en Nuevo León está fuertemente relacionado con la dinámica laboral. Algunas investigaciones académicas, como en Varela, Ocegueda y Castillo (2017), señalan que la promoción del empleo formal es un factor determinante para atraer migración interna, y que debido al desarrollo observable en las entidades del norte, estas han sido receptoras de fuerza de trabajo.⁴⁴ De acuerdo con la representación estatal de la Confederación Patronal de la República Mexicana, en 2020, Nuevo León fue la entidad que recibió la mayor cantidad de personas migrantes mexicanas y extranjeras en búsqueda de empleo⁴⁵. Lo anterior, está respaldado por un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Nuevo León que, basado en entrevistas a personas migrantes internas laborales, señala que la percepción general es que el estado ofrece oportunidades de trabajo y mejores salarios en términos comparativos. No obstante, también se reconoce la existencia de competencia laboral, por lo que las opciones dependen de la preparación profesional. Aun así, en el estudio se sostiene que el progreso económico de Nuevo León ha sido posible en parte por la llegada de población inmigrante de otros estados (Bedoya, Jáuregui y Ávila, 2018).⁴⁶

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020: Nuevo León. INEGI. https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198251.pdf

⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). Movimientos migratorios. CUÉNTAME de México. Recuperado de https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=19

⁴³ Ídem

⁴⁴ Varela Llamas, R., Ocegueda Hernández, J. M., & Castillo Ponce, R. A. (2017). Migración interna en México y causas de su movilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, (49), 141-167.

⁴⁵ Flores, L. (2021, Febrero 4). Nuevo León lidera a estados receptores de migrantes mexicanos y extranjeros. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Nuevo-Leon-lidera-a-estados-receptores-de-migrantes-mexicanos-y-extranjeros-20210204-0088.html>

⁴⁶ Bedoya Rangel, Yuliet y Jáuregui Díaz, José Alfredo y Avila Sánchez, María de Jesús y Picazzo Palencia, Esteban (2018) Tendencias recientes de la migración interna en Nuevo León, México. *Revista Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, 7 (18), pp. 131-146.

Estos hallazgos reflejan la complejidad de la relación entre migración y economía en Nuevo León, y cómo la dinámica laboral en el estado ha influido en los patrones migratorios internos. La promoción del empleo formal ha sido un factor clave en la atracción de migración interna, mientras que la llegada de población inmigrante ha sido un factor determinante en el progreso económico de la entidad.

Como origen de emigración internacional

La dinámica de la emigración internacional desde Nuevo León en la última década revela tendencias significativas y desafíos emergentes. Según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, en el quinquenio 2005-2010, 10,899 personas emigraron de Nuevo León a otro país sin especificar su retorno a México.⁴⁷

Esta cifra se incrementó un 60% en la siguiente década, alcanzando 17,445 emigrantes en el quinquenio 2015-2020. Esta tendencia se identifica también en otros estados del norte de México como Sonora, Tamaulipas, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua y Baja California. Sin embargo, el crecimiento en el número de emigrantes fue más alto en Nuevo León. Según datos del INEGI, actualizados hasta el 2020, 22,271 personas salieron de Nuevo León para vivir en otro país, de las cuales el 75% se dirigió a Estados Unidos de América. A nivel nacional, de los 802,807 emigrantes registrados, 77 de cada 100 se fueron a Estados Unidos de América.⁴⁸

En cuanto al perfil de las personas emigrantes, la edad mediana de las mujeres que emigraron en el quinquenio 2015-2020 fue de 25 años y la de los hombres de 26. Las principales motivaciones para emigrar fueron laborales (42.5%), seguidas de la reunificación familiar (16.9%) y razones educativas (16.6%). Esta distribución sugiere una fuerte relación entre las oportunidades de empleo, educación y la dinámica familiar en la decisión de emigrar.⁴⁹

Como lugar de tránsito para las personas migrantes

Las personas migrantes, en su travesía, se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema que las convierte en un blanco fácil para ser víctimas de delitos como robos, secuestros y, en casos más graves, la pérdida de la vida.

En 2012, el estado de Nuevo León fue escenario de un evento impactante que puso de manifiesto la gravedad de esta situación. En Cadereyta fueron encontrados 49 cuerpos desmembrados, de personas migrantes mexicanas y centroamericanas. Este hecho se sumó a otras masacres en las que personas migrantes han sido víctimas del crimen organizado.⁵⁰

Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó un informe en el que señala que, al menos, 70 000 personas migrantes fueron víctimas de tráfico y secuestro en México entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2020⁵¹. Las entidades con el mayor número de secuestros de personas en contexto de movilidad fueron Chiapas, Nuevo León, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas.⁵²

Por otro lado, las personas en situación de movilidad se encuentran en una posición vulnerable no solo ante los posibles peligros derivados de la actividad delictiva, sino también frente a los riesgos asociados con el posible abuso de autoridad y las detenciones ilegales y arbitrarias a lo largo de su tránsito por la entidad.

⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Base de datos sobre migración, Tabulados. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/#tabulados>

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Secretaría de Gobernación. (2022). Diagnóstico de la Movilidad Humana en Nuevo León. Coordinación del Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria. http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PolíticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/norte/info_diag_F_norte/diag_NuevoLeon.pdf

⁵⁰ González Higuera et al. (2022).

⁵¹ Piedra Ibarra, M. del R., Ramírez Ramírez, R. A., Santillana Andraca, V., Zenteno Hernández, J., Ortiz Valdez, L., Estévez Compeán, A., Sobrevilla del Valle, D., Ortiz Rosas, R. A., Ordóñez Cárdenas, J., & Piña Arenas, J. A. (2021). Informe especial sobre la situación que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes 2011-2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf

⁵² González Higuera et al. (2022), p. 21.

Estos riesgos se evidencian a partir de las estadísticas migratorias que proporcionan información sobre el número de eventos de personas extranjeras que son presentadas y canalizadas ante la autoridad migratoria al no acreditar una estancia regular en México, lo que se aproxima a una parte de la migración de tránsito. Este fenómeno ha experimentado un aumento considerable en Nuevo León, especialmente entre 2020 y 2021, pasando de 3 326 eventos a 14 907, lo que representa un incremento del 348%.⁵³

En 2021, más del 60% de los eventos de presentación y canalización tuvieron lugar en los municipios de Monterrey (31.4%), Galeana (20.7%) y Apodaca (9.4%). La mayoría de las personas que transitan por la entidad son centroamericanas (81.5%), provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras que en menor proporción se observa a nacionales de Nicaragua, Venezuela y Haití.⁵⁴

Estos datos subrayan la necesidad de políticas públicas y acciones concretas para proteger los derechos humanos de las personas migrantes. Es fundamental que estas medidas se elaboren y apliquen tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, y que se adopte un enfoque interseccional para abordar las múltiples y complejas realidades que enfrentan.

Por lo que, se vuelve esencial abordar de manera profunda las causas subyacentes de la migración y ofrecer soluciones efectivas y sostenibles que aseguren el bienestar y la seguridad de las personas migrantes. Además, es fundamental enfrentar la impunidad que a menudo rodea a los delitos cometidos en su contra. En esta misma línea, es importante promover la cooperación regional y la colaboración entre las autoridades de los países de origen, tránsito y destino para tratar de manera integral y eficaz los desafíos asociados a la migración.

La protección y promoción de los derechos de las personas en contextos de movilidad es un deber fundamental de las autoridades. Y, en el caso de Nuevo León, el 27 de diciembre de 2023 se publicó, en el Periódico Oficial del Estado, un Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos.⁵⁵

Este esfuerzo del Ejecutivo, aunado a la creación de una Ventanilla Informativa,⁵⁶ en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones, y el realizado desde el Poder Legislativo, exhortando poner en marcha una estrategia en esta materia,⁵⁷ requiere ser complementado con acciones de coordinación que se traduzcan en un ejercicio responsable de la administración pública a nivel estatal y municipal, conforme a sus competencias específicas en el ámbito migratorio.

Y, aunque la regulación en materia migratoria no esté expresamente asignada a la esfera de competencia de las entidades federativas, sí es factible implementar medidas que contribuyan a proteger y promover los derechos de las personas en contextos de movilidad dentro del marco de las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, tal como lo estipula el artículo primero de la Constitución.

⁵³ *Ibidem*, p. 22.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. (2023). Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, pp. 3-35. Recuperado de: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00172203_000001.pdf

⁵⁶ Secretaría de Igualdad e Inclusión del Gobierno del Estado de Nuevo León. (2022). Firma Secretaría de Igualdad e Inclusión acuerdo de cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones. La Secretaría de Igualdad e Inclusión del estado de Nuevo León firmó un acuerdo de cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el propósito de crear una Ventanilla Informativa. Esta iniciativa busca promover la protección de las personas migrantes y responder a las necesidades del contexto migratorio a través de una estrecha cooperación entre ambas partes. Recuperado de <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/firma-secretaria-de-igualdad-e-inclusion-acuerdo-de-cooperacion-con>

⁵⁷ H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2022). Solicitan estrategia para apoyar a migrantes. El Congreso del estado de Nuevo León aprobó exhortar al Poder Ejecutivo de la Federación y al Instituto Nacional de Migración para que desarrollen, emitan y pongan en marcha una estrategia de migración. El objetivo es apoyar a los municipios que albergan a personas migrantes que se encuentran a la espera de recibir respuesta a su solicitud de asilo en Estados Unidos. Esta estrategia sería una herramienta crucial para proporcionar respuestas y soluciones adecuadas a las necesidades de las personas migrantes y para garantizar su protección y bienestar. Recuperado de https://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2022/01/solicitan_estrategia_para_apoyar_a_migrantes.php

Conclusión

Resulta esencial incorporar una perspectiva holística de los derechos humanos, de manera que se garanticen estos derechos bajo el principio de respeto irrestricto a la dignidad humana.

En el contexto particular de Nuevo León, es fundamental adoptar medidas para mitigar los riesgos y la vulnerabilidad a la que están expuestas las personas migrantes en situación irregular. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que son particularmente susceptibles a que se vulneren sus derechos humanos.⁵⁸

De igual manera, la OIT ha enfatizado la importancia de implementar acciones en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo para fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas. En Nuevo León, es imperativo consolidar los esfuerzos institucionales para abordar con eficacia los casos de trata de personas, prestando especial atención a niñas, niños y adolescentes, quienes corren el riesgo de sufrir trabajos forzados, explotación sexual y otras manifestaciones de explotación que atentan contra el principio del interés superior de las infancias y adolescencias.⁵⁹

Por otro lado, los mecanismos de control y protocolos de actuación de las policías estatales y municipales deben estar centrados en el principio pro-persona y en el respeto irrestricto a la dignidad de las personas migrantes. Esto debe darse en el marco de un ejercicio de actuación que se ajuste a las obligaciones que emanan de la Constitución y los tratados internacionales. De tal forma que, cualquier intervención que involucre a personas migrantes se lleve a cabo con estricto apego al enfoque de derechos humanos.

En conclusión, es fundamental seguir trabajando en la creación y aplicación de políticas y prácticas integradoras y centradas en los derechos humanos, que reconozcan las particularidades de las personas, desde un enfoque interseccional.

Referencias Consultadas

1. Bedoya Rangel, Yuliet y Jáuregui Díaz, José Alfredo y Avila Sánchez, María de Jesús y Picazzo Palencia, Esteban (2018). Tendencias recientes de la migración interna en Nuevo León, México. *Revista Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, 7 (18).
2. Flores, L. (2021, Febrero 4). Nuevo León lidera a estados receptores de migrantes mexicanos y extranjeros. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Nuevo-Leon-lidera-a-estados-receptores-de-migrantes-mexicanos-y-extranjeros-20210204-0088.html>
3. González Higuera, R., Aguilar Dorado, M. A. V., Pineda Loperena, G., Bermúdez Lobera, J., Orea Orea, J. de D., Díaz Ferraro, M. R., Osorno Velázquez, R. del C. (2022). Diagnóstico de la movilidad humana en Nuevo León. Ciudad de México: Coordinación del Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Secretaría de Gobernación.
4. H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2022). Recuperado de https://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2022/01/solicitan_estrategia_para_apoyar_a_migrantes.php
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020: Nuevo León. INEGI. https://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198251.pdf
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Base de datos sobre migración, Tabulados. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/#tabulados>

7. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights & The Global Migration Group (2018). Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations. Guideline.
8. Organización Internacional del Trabajo. (2004). Informe VI: En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>
9. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. (2023). Protocolo de Atención a Personas en Flujos Migratorios y Desplazamientos Mixtos. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, pp. 3-35. Recuperado de: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00172203_000001.pdf
10. Piedra Ibarra, M. del R., Ramírez Ramírez, R. A., Santillana Andraca, V., Zenteno Hernández, J., Ortiz Valdez, L., Estévez Compeán, A., Sobrevilla del Valle, D., Ortiz Rosas, R. A., Ordóñez Cárdenas, J., & Piña Arenas, J. A. (2021). Informe especial sobre la situación que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes 2011-2020. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf
11. Secretaría de Gobernación. (2022). Diagnóstico de la Movilidad Humana en Nuevo León. Coordinación del Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria. http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/norte/info_diag_F_norte/diag_NuevoLeon.pdf
12. Secretaría de Igualdad e Inclusión del Gobierno del Estado de Nuevo León. (2022).. Recuperado de <https://www.nl.gob.mx/boletines-comunicados-y-avisos/firma-secretaria-de-igualdad-e-inclusion-acuerdo-de-cooperacion-con>
13. Varela Llamas, R., Ocegueda Hernández, J. M., & Castillo Ponce, R. A. (2017). Migración interna en México y causas de su movilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, (49).
14. Zamora Carmona, G. (2018). Monterrey en el tránsito y destino de las personas migrantes (Tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Norte, Monterrey, Nuevo León, México.

⁵⁸ Organización Internacional del Trabajo. (2004). Informe VI: En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

⁵⁹ Idem



Las caravanas de migrantes en el Estado de Coahuila: Experiencias y Retos

Mtro. José Ángel Rodríguez Canales

Presidente de la CDHEC

Mtro. Luis Rodrigo Galván Ríos

Director del Centro de Investigación de la CDHEC

En la actualidad, la migración sigue siendo un fenómeno inherente a la realidad político-social del mundo, una de las consecuencias del proceso de globalización y un resultado natural de las asimetrías económicas que existen entre los países desarrollados y subdesarrollados. En gran medida la migración, ya sea voluntaria, legal, indocumentada, nacional o internacional, ha sido estudiada como un fenómeno económico o social o como una combinación de ambos.

Desde el punto de vista económico, los fenómenos migratorios son una consecuencia de la oferta y la demanda de trabajo. Bajo esta perspectiva, la interconexión de los mercados laborales es una consecuencia natural de los problemas estructurales de los países emisores, ya sea pobreza, desigualdad o falta de oportunidades y, a su vez, en la constante necesidad de mano de obra barata de los países receptores. En esencia, es un problema que radica en diferenciales salariales, como un proceso de maximización de ingresos y minimización de riesgos.

Por otro lado, la migración también se puede llegar a explicar desde una perspectiva social, esto es, a partir de las relaciones sociales que se dan entre individuos, principalmente, en el parentesco, la amistad y el paisanaje. Explicar la migración teniendo como premisa fundamental las relaciones sociales radica en que éstas son fundamentales para hacer más asequible el empleo en el extranjero, lo que hace de la migración una importante estrategia de sobrevivencia durante periodos de crisis económica.

Ahora bien, cuando en el fenómeno de la migración se entrelazan necesidades económicas y sociales con circunstancias apremiantes como la violencia, inseguridad, alta tasa de incidencia delictiva, persecución política e incluso desastres naturales, el fenómeno social se recrudece, aumentan considerablemente el número de personas migrantes y se generan problemas de Estado para los gobiernos de los países involucrados, lo cual se agrava con el tiempo pues la tasa de migración siempre se encuentra a la alza.

La migración en México

De manera exacta la migración irregular es incuantificable en términos reales, sino que se basa en especulaciones y, en el mejor de los casos, en estimaciones estadísticas. Según la ONG Migration Policy Institute,⁶⁰ tan solo en 2022 la cifra de personas migrantes en la frontera con Estados Unidos llegó a ser de 2.4 millones de personas, un 37% más de los que se vieron en 2021.

⁶⁰ Migration Policy Institute. (s. f.). migrationpolicy.org. <https://www.migrationpolicy.org/>

Según dicha agencia internacional, los cambios en el volumen y la diversidad de nacionalidades buscando cruzar hacia Estados Unidos han sido provocados por episodios agravados de inestabilidad económica y represión política en Latinoamérica y el Caribe, junto con factores de atracción en Estados Unidos que incluyen una creciente demanda del mercado laboral estadounidense que tiene muchos puestos de trabajo sin cubrir por la oferta nacional.

Por su parte, las cifras de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de la Secretaría de Gobernación, señalan que en 2023 se registraron 501,709 eventos de personas en situación migratoria irregular en el país, un 71.8% más que los registrados en 2022.⁶¹

De esas cifras, 223,124 personas migrantes son provenientes de Sudamérica; 167,612 de Centroamérica; y, aproximadamente 100,000 de otras latitudes. Estas personas que se encuentran de manera irregular en el país buscando internarse en México o cruzar a Estados Unidos provienen principalmente de Venezuela (28.2%), Honduras (16.7%) y Guatemala (11.5%), así como de Colombia, Ecuador, Nicaragua, Haití y Brasil⁶².

Derivado de que cruzar a Estados Unidos se ha vuelto muy difícil, se tienen registros de que 41,561 personas migrantes fueron deportados o repatriados. De ese total, 3,142 corresponden a niños, niñas y adolescentes (NNA) de entre 12 y 17 años; y, 1,855 con 11 años o menos. Lo preocupante es el porcentaje que viajan sin la compañía de un familiar adulto, el cual asciende al 54.8% de los NNA⁶³.

A pesar de estos índices de migración irregular o indocumentada, México, tan solo en 2023, expidió un total de 119,646 Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (VPRH), las cuales se expiden a extranjeros que hayan sido víctimas o testigos de algún delito, solicitantes de asilo político o refugio, NNA separados de sus padres o cuando exista alguna causa humanitaria que haga necesaria su internación o regularización en el país.⁶⁴

Dichos visajes humanitarios incrementaron un 31.7% más que los expedidos en 2022 y casi el 70% de los mismos fueron emitidos en favor de nacionales de Haití, Honduras, Cuba, Guatemala y El Salvador.

Las caravanas de personas migrantes en Coahuila

Las condiciones orográficas (sierras y montañas) y climatológicas (climas semisecos, semiáridos) del territorio coahuilense, hacen que la migración por nuestro Estado sea una constante situación de riesgo para las personas migrantes. No obstante, Coahuila es el sexto lugar en con más personas migrantes a nivel nacional y tercero de los estados del norte, debajo de Baja California y Tamaulipas. En 2023 la UPMRIP registró un total de 19,767 eventos de personas migrantes en situación migratoria irregular en el Estado.

Las ciudades fronterizas de Acuña y Piedras Negras acogen la mayoría de esos incidentes, seguidos de los municipios de Monclova, Saltillo, Torreón y Allende, en tanto que, si bien estas no son ciudades limítrofes con el país vecino, albergan importantes albergues para personas migrantes tal y como la Casa del Migrante de Saltillo, Camino a Casa del DIF, Frontera Digna y la Casa San Juan Diego.

Por ello, el Gobierno del Estado, en coordinación con autoridades migratorias y civiles de los tres niveles de gobierno han emprendido acciones encaminadas a brindar atención integral a las diversas caravanas personas migrantes que se han presentado por nuestro territorio, ofreciendo servicios de alojamiento, alimentos, servicios básicos, atención médica y psicológica, entre otras.

⁶¹ Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2023. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2023/Boletin_2023.pdf

⁶² Ídem

⁶³ Ídem

⁶⁴ Ídem

Por ejemplo, la atención que se dio a las caravanas de personas migrantes haitianos que se asentaron en la ciudad de Acuña, justo abajo del puente fronterizo en Del Río, Texas; y, la caravana de personas migrantes centroamericanos que llegaron a Piedras Negras en 2019, ambas documentadas por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Respecto de esta última, Coahuila destacó a nivel nacional por la coordinación de esfuerzos para salvaguardar la integridad de las personas migrantes⁶⁵.

Las personas migrantes en caravana arribaron a Piedras Negras en febrero de 2019 a bordo de 51 autobuses. Estas sumaron aproximadamente 1,800 personas que eran provenientes de Honduras, El Salvador y Ecuador. Se trató de un grupo en su mayoría conformado por hombres (57%), con bajos índices de escolaridad (+70%) y de personas profesionistas (-1%). La principal razón que manifestaron para migrar fue la falta de empleo, la violencia e inseguridad de su país; y, en su mayoría (93%) señalaron que habían iniciado el trámite del visado humanitario⁶⁶.

La conformación de la caravana se vio favorecida en gran medida por las condiciones contextuales de los países de origen, por la difusión de información en Centroamérica sobre la posibilidad de llegar a Estados Unidos a través de una petición de asilo y la propuesta del gobierno mexicano en octubre de 2018 del programa gubernamental “Estas en tu casa” para la entrega de visas temporales de trabajo a migrantes centroamericanos⁶⁷.

La caravana representó un hecho inédito que puso a prueba la capacidad de coordinación interinstitucional para su atención. A través de la suma de esfuerzos entre el Gobierno del Estado, el Ayuntamiento de Acuña, el Instituto Nacional de Migración (INM), el Ejército Nacional, la Policía Estatal y Municipal, Protección Civil Estatal y Municipal, la Dirección de Salud, el DIF y el cuerpo de Bomberos, se pudo poner en marcha un plan de acción efectivo para salvaguardar la integridad de las personas migrantes⁶⁸.

En primer lugar, se ordenó desocupar dos naves industriales que fungían como bodegas municipales unas horas antes del arribo de las personas migrantes las cuales fueron adecuadas como albergues temporales. Una vez vacías las bodegas, se procedió a limpiarlas y desinfectarlas para después instalar tomacorrientes, depósitos para agua potable, 40 regaderas con agua, internet inalámbrico, 50 sanitarios portátiles, colchonetas, calefacción, alumbrado y pantallas para la proyección de videos⁶⁹.

En el exterior de las naves fueron instalados toldos, habilitado de alumbrado, suministro de gas, contenedores de basura y 4 cocinas industriales con capacidad para generar 4,500 raciones de alimentos proporcionado por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por su parte el INM instaló un centro de atención y expedición de visas humanitarias. El IMSS facilitó un módulo dentro del albergue para brindar los servicios de salud que incluía consultas ambulatorias, servicio odontológico, psicológico, atención en salud reproductiva, así como el procedimiento para la afiliación a la seguridad social de las personas migrantes que así lo solicitaran y que tenían el permiso para trabajar en México con visa humanitaria.

⁶⁵ La caravana centroamericana de migrantes en Piedras Negras, Coahuila 2019. Diagnóstico y propuestas de acción. Disponible en: <https://observatoriocollef.org/policybriefs/la-caravana-centroamericana-de-migrantes-en-piedras-negras-coahuila-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion-2/>

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ De Relaciones Exteriores, S. (s. f.). El Presidente Enrique Peña Nieto anuncia el Plan “Estás en tu casa” en apoyo a los migrantes centroamericanos que se encuentran en México. [gob.mx. https://www.gob.mx/sre/prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-anuncia-el-plan-estas-en-tu-casa-en-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos-que-se-encuentran-en-mexico?idiom=es](https://www.gob.mx/sre/prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-anuncia-el-plan-estas-en-tu-casa-en-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos-que-se-encuentran-en-mexico?idiom=es)

⁶⁸ Informe de acciones realizadas en materia de Derechos Humanos. Coahuila de Zaragoza. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/>

⁶⁹ Issues/LocalGvt/Local/20190215Zaragoza.pdf

⁷⁰ Ídem

La Subsecretaría de Trabajo del Gobierno del Estado también instaló un módulo para ofrecer una bolsa de trabajo en Coahuila y en otras entidades federativas a las personas migrantes con visa humanitaria que lo solicitaran. Asimismo, con la coordinación del Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) formaron un vínculo con las industrias maquiladoras y empresariales interesadas en contratar a personal migrante para trabajar en empresas dedicadas a la construcción, agricultura y manufactura con muchos casos de éxito.

También participaron otras instancias del gobierno estatal: los Centros de Atención e Integración Familiar (CAIF), el DIF Coahuila, la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia (PRONNIF) y la Secretaría de Educación, para brindar atención a las NNA migrantes no acompañados que viajaban con la caravana a través de actividades lúdicas, de entretenimiento y de asesoramiento en sus derechos.

Asimismo, acudieron organizaciones humanitarias internacionales como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médicos Sin Fronteras (MSF), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para verificar que el trato que se le daba a las personas migrantes era sensible a sus necesidades y los consulados de Honduras, El Salvador y Guatemala instalaron módulos para emitir documentos de identidad a quienes no lo tenían, dado que el mismo es un requisito indispensable para solicitar el visado por razones humanitarias.⁷⁰

Incluso, organizaciones de la sociedad civil, diferentes Iglesias locales y la Cruz Roja, se vieron inmiscuidas en los trabajos para apoyar a las personas migrantes con una variedad de productos y enseres como ropa, alimentación, medicamentos, cobijas, entre otros, a través de colectas ciudadanas en distintos puntos de la ciudad mostrando su empatía y solidaridad con estas personas en situación migratoria.

El trabajo coordinado de todas las autoridades antes mencionadas permitió que los ciudadanos de Piedras Negras no se vieran afectados en su vida cotidiana, ni la dinámica de la ciudad, pero sobre todo se minimizaron las afectaciones en las relaciones comerciales y de seguridad con Estados Unidos, ya que nunca se cerraron los cruces fronterizos ni se suspendió el cruce de mercancías, ya que ello es una prioridad para el sector maquilador y para toda la industria dedicada a la exportación e importación, tal y como sucedió en otro momento cuando la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza del Gobierno de los Estados Unidos decidió de manera unilateral cerrar temporalmente el puente internacional número 1 ubicado en Eagle Pass, bajo la excusa de que la crisis migratoria era incontrolable.

En conclusión, ante una crisis migratoria como la sucedida en Coahuila en 2019, es vital que la política pública emprendida por el Estado sea integral, sensible a las necesidades de las personas migrantes y con compromiso social de asistir a seres humanos que por causas apremiantes abandonaron sus hogares para buscar un mejor futuro para ellos y sus familiares.

Sin duda, dicha caravana representó un hecho inédito que puso a prueba la capacidad de coordinación interinstitucional de muchas autoridades de los tres niveles de gobierno, de la sociedad civil y de organismos no gubernamentales para sumar esfuerzos y poner en marcha un plan de acción efectivo para salvaguardar no solo la integridad de la mencionada población, sino también, mantener el orden público y la seguridad de la ciudadanía, así como la relación comercial con Estados Unidos.

La lección que aprendimos con la caravana de las personas migrantes centroamericanas en Piedras Negras constituye un parteaguas en el dilema migratorio mexicano que cada año se incrementa exponencialmente.

⁷⁰ La caravana centroamericana de migrantes en Piedras Negras, Coahuila 2019. Diagnóstico y propuestas de acción. Disponible en: <https://observatoriocolf.org/policybriefs/la-caravana-centroamericana-de-migrantes-en-piedras-negras-coahuila-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion-2/>

Sería un gran paso si todas las autoridades migratorias del Estado se reunieron con autoridades estatales y municipales para emprender foros de discusión para la redacción de protocolos de actuación sencillos y eficaces para atender este tipo de eventos, para que a través de las experiencias vividas en Piedras Negras se puedan proponer buenas prácticas en la materia. Lo anterior, con la intención de que los flujos migratorios, que no van a dejar de existir, sigan siendo atendidos con el compromiso social y humanitario que se merecen.

Referencias consultadas

- Malgesini, Graciela. Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial, Compendio, Barcelona: Icaria fundación hogar del empleado, 1998.
- Massey, Douglas. Los ausentes: el proceso de la migración internacional en el occidente de México, México: Alianza/ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.
- Palma Martínez, Enrique Damián y Jiménez, Alex Ángeles, Migración y políticas públicas: Una aproximación al Estado de México; en: Migración democracia y desarrollo: La experiencia mexicana, IEEM, México, 2009.
- De Relaciones Exteriores, S. (s. f.). El Presidente Enrique Peña Nieto anuncia el Plan “Estás en tu casa” en apoyo a los migrantes centroamericanos que se encuentran en México. gob.mx. <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-anuncia-el-plan-estas-en-tu-casa-en-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos-que-se-encuentran-en-mexico?idiom=es>
- Portal web Migration Policy Institute: <https://www.migrationpolicy.org/news/encuentros-migrantes-frontera-estados-unidos-mexico>
- Infografía de la UPMRIP consultada en el portal web: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/>
- Diagnóstico de la movilidad humana en Coahuila, Editado por la Coordinación del Centro de Estudios Migratorios de la UPMRIP, Secretaría de Gobernación, México, 2022. http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/norte/info_diag_F_norte/diag_Coahuila.pdf
- Informe: Nuevos patrones de migración centroamericana a Estados Unidos: La caravana en Piedras Negras, Coahuila, México, COLEF, 2019. https://www.academia.edu/84554173/Nuevos_patrones_de_migraci%C3%B3n_centroamericana_a_Estados_Unidos_La_caravana_en_Piedras_Negras_Coahuila_M%C3%A9xico_2019
- Informe de acciones realizadas en materia de Derechos Humanos. Coahuila de Zaragoza. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/LocalGvt/Local/20190215Zaragoza.pdf>
- La caravana centroamericana de migrantes en Piedras Negras, Coahuila 2019. Diagnóstico y propuestas de acción. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/policybriefs/la-caravana-centroamericana-de-migrantes-en-piedras-negras-coahuila-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion-2/>
- Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2023. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2023/Boletin_2023.pdf



El derecho a la salud de las personas migrantes en situación irregular

Dra. en D. Maricela Dimas Reveles

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Garantizar los derechos humanos constituye uno de los retos más significativos de los Estados, particularmente de aquéllos que traen consigo la obligación de generar condiciones materiales e institucionales para que su ejercicio sea efectivo, como es el caso del derecho a la salud. Cuya complejidad se evidencia, si se analiza éste, respecto de las personas migrantes en situación irregular, y las indudables contradicciones existentes entre el discurso de los derechos humanos y las políticas sociales adoptadas para su protección y garantía. Situación que ha sido reconocida por la Organización Mundial de la Salud, a través del Informe mundial sobre la salud de los refugiados y los migrantes, en donde dio cuenta de los numerosos desafíos que enfrentan éstos en el ámbito de la salud⁷¹.

El derecho a la salud surge en el derecho internacional humanitario desde la Carta de la Organización de las Naciones Unidas de 1946, donde se estableció la competencia de la Asamblea General y del Consejo Económico para emitir estudios y recomendaciones con el fin de fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos⁷². Así, el derecho a la salud, que hasta entonces era una cuestión destinada a ser regulada por la jurisdicción ordinaria de cada Estado, comienza un desarrollo y protección progresivas, basada en la dignidad humana y los principios de igualdad y no discriminación.

Si bien, el texto de la Carta de la ONU carece de un catálogo de derechos humanos, así como de un mecanismo para exigir su aplicación, gracias a la codificación que se lleva a cabo subsiguientemente, a través de pactos y convenciones, tanto el concepto como el contenido del derecho a la salud ha ido construyéndose paulatinamente. El primer antecedente de ello, lo encontramos en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al señalar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar⁷³.

A prima facie, podemos concluir que de dicha disposición no se desprenden las características o las obligaciones concretas para que los Estados garanticen el cumplimiento de este derecho, no podemos dejar de lado que el derecho internacional de los derechos humanos es un derecho protector, que busca garantizar a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, el reconocimiento y acceso a sus derechos y libertades fundamentales, sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole. Asimismo, su inclusión como un derecho humano fundamental, sentó las bases para que éste fuera desarrollado con mayor detenimiento en otros documentos de internacionales.

⁷¹ Informe mundial sobre la salud de los refugiados y los migrantes. (s. f.). <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240054486>

⁷² Cfr. Artículos 13 y 62 de la Carta de las Naciones Unidas, consultada el 11 de septiembre en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

⁷³ United Nations. (s. f.). La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas. Artículo 13 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, retoma en su artículo 12 el derecho a la salud, al referir:

“Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios en caso de enfermedad.⁷⁴

Se establecen así, obligaciones concretas a cargo de los Estados para dar cumplimiento a este derecho, destacándose nuevamente su compromiso de asegurar el acceso a la asistencia médica y servicios de salud a todas las personas. Reafirmando así, que los derechos humanos se regulan por el principio de igualdad y no discriminación. Sin embargo, consciente de que el contenido normativo del derecho a la salud no puede cumplirse de manera inmediata, y de que ésta constituye un objetivo remoto para millones de personas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitió la Observación General 14, el 11 de agosto de 2000, a través de la cual delimita algunos aspectos al respecto.

En primer lugar, se precisa que el derecho a la salud no se traduce en estar sano, sino que debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.⁷⁵ En segundo lugar, se reconoce que el cumplimiento de este derecho depende tanto de las condiciones biológicas y socioeconómicas de las personas, como de los recursos con que cuenta el Estado⁷⁶. Se trata entonces, de un derecho de cumplimiento progresivo, lo que trae consigo constantes cambios en su contenido y alcance. Sin embargo, el Comité estableció que este derecho posee los siguientes elementos esenciales e interrelacionados⁷⁷:

a) Disponibilidad. Se refiere al deber de los Estados consistente en contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, centros de atención y programas, cuyas características dependerán del nivel de desarrollo del propio Estado.

b) Accesibilidad. Conforme a este aspecto, el Estado debe garantizar que dichos establecimientos, bienes y servicios sean accesibles a todos, sin discriminación alguna; que se encuentren geográficamente al alcance de todos los sectores de la población y sean accesibles para las personas con discapacidad; que los pagos por servicios de salud no recaigan de manera desproporcionada en los hogares más pobres y, que las personas puedan solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.

c) Aceptabilidad. Los servicios de salud deberán ser respetuosos de la cultura de las personas, salvaguardar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) Calidad. Se refiere a que los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, es decir, deben contar con personal médico capacitado, medicamentos y equipos en buen estado.⁷⁸

⁷⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 12 consultado en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf

⁷⁵ Párrafo 9, Observación General Número 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultada el 11 de septiembre de 2023, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ Ibid., párr. 12.

⁷⁸ Ídem

En estos elementos esenciales, se encuentra presente nuevamente la prohibición de todo tipo de discriminación en lo referente al acceso a los servicios de atención médica y, la obligación de los Estados para diseñar e implementar políticas públicas o programas dirigidos a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho a aquellos sectores de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

En lo que corresponde a nuestro orden jurídico nacional, el derecho a la salud se encuentra reconocido como un derecho humano, a través del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.⁷⁹ Protección que, atendiendo al contenido del artículo 1º constitucional⁸⁰ debe ser respetada, defendida y garantizada por todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia. Las cuales, además, tienen prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De lo anterior, podemos concluir que, en el Estado Mexicano, todas las personas, independientemente de su nacionalidad, tienen reconocido el derecho humano a la salud. Derecho que, para su cumplimiento, requiere de la adopción de políticas públicas que detallen cómo habrá de ejercerse éste, particularmente, la manera en que las personas podrán acceder a la atención primaria. Por lo que corresponde a las y los migrantes, en la Ley de Migración se enfatiza el respeto irrestricto de los derechos humanos de las y los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, con independencia de que éstos tengan una situación migratoria irregular.⁸¹ De ahí, que el artículo 8, párrafos II y III se señale⁸²:

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En este sentido, el Estado Mexicano tiene la obligación de generar políticas públicas que garanticen el derecho a la salud de las personas migrantes, independientemente de su estatus o condición migratoria. Situación que se complejiza, al tomar en consideración que México es un país que, dada su situación geográfica, es considerado mayormente de emigración y tránsito, ya que su frontera norte es considerada como una puerta de acceso a regiones con mayor desarrollo y bienestar. Lo que ha llevado a reforzar los controles de entrada, salida y permanencia, caracterizados comúnmente por la privación de la libertad de personas migrantes extranjeras sin permiso, en las llamadas estaciones migratorias.

Prueba de ello lo es el constante incremento en el número de detenciones migratorias realizadas por personal del Instituto Nacional de Migración, quien en el año 2022 reportó un total de 441409⁸³ personas migrantes detenidas. Lo que da cuenta del creciente flujo de movilidad humana existente en nuestro país, y la manera en que las autoridades han reforzado los controles migratorios, en lugar de generar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, que busquen el acceso de las personas migrantes a sus derechos y libertades fundamentales.

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4to

⁸⁰ Ídem (Artículo 1ero)

⁸¹ Cfr. Contenido Artículo 2 de la Ley de Migración, consultada el 18 de septiembre de 2023, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

⁸² Cfr. Contenido Artículo 8 de la Ley de Migración, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

⁸³ Cfr. contenido del cuadro "Eventos de personas en situación migratoria irregular en México, según entidad federativa, consultado el 19 de septiembre de 2023 en: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2022&Secc=3>

La privación de la libertad de las personas en situación de migración irregular es una medida que ha sido objeto de constantes señalamientos, al ser decretada por autoridades administrativas, sin intervención de autoridades jurisdiccionales y que, de manera generalizada, es aplicada niños y niñas, mujeres, personas solicitantes de asilo y refugio, que son considerados en situación de vulnerabilidad. Lo que obligaría a las autoridades a atender las circunstancias especiales caso por caso.

Si bien, el hecho de que el derecho a la salud de las personas migrantes sea reconocido como un derecho humano universal, cuyo acceso debe garantizarse sin discriminación, aspectos como el señalado en los párrafos precedentes, dejan de manifiesto que el Estado requiere revisar y reformular su política migratoria, a fin de que ésta tenga un enfoque basado en los derechos humanos, que sea respetuoso de las obligaciones contraídas en la materia. Mismas que, en el caso específico, no se agotan en garantizar el acceso al servicio médico, sino que, atendiendo a la complejidad del propio derecho, deben incluir una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para que las personas alcancen el más alto nivel posible de salud. Entre las que se encuentran el acceso al agua, a servicios higiénicos, a una alimentación adecuada, a una vivienda digna, entre otras necesidades.

En concordancia con dicha universalidad del derecho, la Suprema Corte de Justicia, a través de la Sentencia recaída al amparo en Revisión 81/2021⁸⁴, de 13 de octubre de 2021 determinó que es inconstitucional la negativa de brindarles servicios de atención médica a las personas migrantes por falta de CURP, al considerar que no se pueden establecer a éstas requisitos que, por su especial estado de vulnerabilidad, al encontrarse en un Estado en donde por su situación migratoria no podrá contar con todos los documentos solicitados. Además, nuestro máximo tribunal determinó que el ejercicio de un derecho humano, en este caso, el derecho a la salud no puede estar subordinado a la posesión de determinados documentos, porque tal exigencia es una interferencia indebida en el goce y ejercicio de los derechos humanos, lo que es contrario a la Constitución.

Si bien, la prohibición de la discriminación es uno de los pilares en que se base el sistema de protección de los derechos humanos, la Ley General de Salud carece de estrategias para enfrentar este creciente fenómeno social, ya que, de manera específica, sólo se señala que las personas migrantes tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud mental, sin discriminación, debiéndose considerar, además, como población en situación de vulnerabilidad.⁸⁵ Por otra parte, en dicha ley se prevé un Capítulo titulado Sanidad en Materia de Migración, en el cual se estipula que la autoridad sanitaria puede someter a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional, desarrollando una serie de supuestos en los que las personas podrán ser vigiladas o aisladas⁸⁶.

Lo anterior, da cuenta de cómo, a pesar de reiterarse que el derecho a la salud es un derecho humano, la Ley que establece la manera en que éste ha de ejercerse y hacerse exigible no cuenta con una ruta clara para ello, lo que hace a este derecho difuso y, en consecuencia, provoca que, en muchas ocasiones, su aplicación e interpretación por parte de las autoridades estatales sea arbitraria y desigual. Situación que margina a las personas migrantes, principalmente a aquellas que se encuentran en una situación irregular, lo que las expone a mayores riesgos, que pueden causar daños irreparables en su salud, ya que evitan acudir, incluso, a servicios de salud de urgencia públicos, por temor a ser identificadas por las autoridades migratorias.

Es esa criminalización generalizada que persiste en torno a las personas migrantes irregulares, uno de los principales

⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). MIGRANTES: ES INCONSTITUCIONAL LA NEGATIVA DE BRINDARLES SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA POR FALTA DE CURP. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-06/Resumen%20AR81-2021%20DGDH.pdf>

⁸⁵ Cfr. Contenido Artículos 72 y 73BIS de la Ley General de Salud, consultada el 19 de septiembre de 2023, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>

⁸⁶ Cfr. Contenido Artículo 360 de la Ley General de Salud, consultada el 19 de septiembre de 2023 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>

obstáculos para que éstas puedan acceder a los servicios públicos de salud. En primer lugar, porque existe el temor de ser denunciados ante las autoridades migratorias, las cuales, dadas sus políticas actuales, podrían privarlas de su libertad para, posteriormente, expulsarlas del país y retornarlas a sus países de origen. En adición, debido a la negativa de las autoridades para que éstas ejerzan su derecho, supeditando el mismo a una serie de requisitos que, dada su situación migratoria, difícilmente podrán cumplir. Pues, en nuestro país, el Instituto Mexicano del Seguro Social, es la principal institución que provee de servicios de salud pública a la población, sin embargo, dicha población, para ser derechohabiente, debe contar con la formalización del trabajo para que proceda la afiliación correspondiente.

En este sentido, sólo las personas migrantes, que tengan una estancia legal en el país, y que además cuenten con un permiso de trabajo y actividad laboral formal, son las que podrán acceder a los servicios de salud otorgados por dicha institución. No así, las personas migrantes en situación irregular, que generalmente se encuentran en tránsito y que, ingresaron al país de manera ilegal.

Ahora bien, para las personas que no cuentan con seguridad social, es decir, las que no son derechohabientes, se cuenta con el Instituto de Salud para el Bienestar, que tiene como objetivo proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos.⁸⁷ Sin embargo, al igual que el anterior programa llamado Seguro Popular, las tasas de atención de éstos no se ha incrementado, ni mucho menos, han logrado que las personas tengan que erogar fuertes cantidades para procurarse los servicios de atención médica, ya que, incrementar el número personas afiliadas, sin incrementar el presupuesto destinado a la operatividad del programa, termina por limitar significativamente los resultados del mismo y las enfermedades que reciben atención a través de éste. Esto significa que, las personas migrantes que deseen hacer uso de este servicio tendrían oportunidad de acceder a él, a fin de que puedan atenderse algunas de las enfermedades que cuentan con cobertura médica en el mismo.

Por otra parte, es importante señalar que, como lo ha reiterado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe preocupación porque las autoridades migratorias no garantizan de manera efectiva el derecho a la salud de las personas migrantes en situación irregular, que son privadas de su libertad por su personal. Así, a través de la Recomendación No. 2/2022, del 17 de enero de 2022⁸⁸, la Comisión Nacional determinó que existió, entre otros, violación al derecho a la salud de las personas migrantes alojadas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Palenque Chiapas, al acreditarse que éstas se encontraban contagiadas de COVID -19 y no fueron trasladados a alguna institución de salud, en donde recibieran una atención médica adecuada. Lo que demuestra la falta de políticas públicas para prevenir contagios masivos de éste, no sólo entre la población migrante, sino entre los trabajadores del mismo Instituto.

Al respecto, la Comisión Nacional reconoció que, dicha situación, tiene su origen en el endurecimiento de las políticas migratorias en las que los Estados han optado por enfocarse en la protección de la seguridad nacional más que en los derechos humanos de las personas que transitan o residen en su territorio. Pese a que, de conformidad con el artículo 1º constitucional, todas las autoridades tenemos la obligación de brindar a las personas la protección más amplia de sus derechos. Entre los cuales, por supuesto, se encuentra el deber de garantizar la protección a la salud de las personas que se encuentran en contexto de movilidad⁸⁹.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite advertir que, pese a que el derecho a la salud es reconocido como un derecho humano, que debe ser garantizado sin discriminación de ningún tipo, no constituye una realidad para las personas migrantes, sobre todo, si éstas se encuentran en una situación irregular. Los obstáculos van desde el temor que éstas

⁸⁷ Instituto de Salud para el Bienestar | Gobierno | gob.mx. (s. f.). <https://www.gob.mx/insabi/que-hacemos>

⁸⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2022). RECOMENDACIÓN No. 2 /2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/REC_2022_002.pdf

⁸⁹ Ídem

tienen de ser privadas de su libertad y deportadas a su país de origen, a la falta de información adecuada, hasta los criterios restrictivos aplicados de manera arbitraria por el personal médico, quienes limitan el acceso de este derecho a una serie de requisitos que no están previstos constitucionalmente.

Estas circunstancias evidencian como, en nuestro país, se carece de una política migratoria en materia de salud, que cuente con estrategias y mecanismos concretos para su garantía y ejercicio, ya que, al ser un derecho humano, el Estado tienen el deber de dar cumplimiento, al menos, a las tres obligaciones genéricas que ello implica. Esto es, tiene el deber de respetar el derecho de las personas migrantes, reconociendo que su acceso y ejercicio sea libre de cualquier tipo de discriminación. Situación que, como se ha señalado con anterioridad, se encuentra debidamente estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra de las obligaciones genéricas a las que debe dar cumplimiento nuestro país, es a brindar protección y defensa a este derecho. Si bien, se cuenta con instrumentos como el juicio de amparo o bien, las quejas promovidas ante organismos protectores de derechos humanos, no existe un registro que nos permita advertir cuántas personas migrantes, con situación irregular, han accedido a ellos para defender sus derechos. Lo que se traduce en la necesidad de que el Estado Mexicano fortalezca los medios de defensa a disposición de este sector población, máxime, si tomamos en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, así como la serie de intersecciones que pueden presentar las personas, tales como edad, sexo, entre otros aspectos.

Ahora bien, la obligación de dar cumplimiento a este derecho es, sin duda, uno de los mayores retos para los Estados, principalmente, para aquellos cuyos recursos económicos disponibles son limitados, como es el caso de nuestro país, en donde, ni siquiera la población nacional, cuenta con un acceso efectivo a todas las aristas que componen el derecho a la salud. No obstante, dada la naturaleza del mismo, el Estado tiene el deber de hacer efectivo su ejercicio, considerando la diversificación que actualmente representan los flujos migratorios, ya que, dependiendo del tipo de población, serán las necesidades de las mismas, ya que, durante los últimos años, se ha incrementado el número de mujeres, niñas, niños y adolescentes que migran, quienes se enfrentan a situaciones de violencia sexual, explotación laboral, etc.

Si bien, el reconocimiento del derecho a la salud como un derecho humano constituye un avance significativo, es necesario reforzar, particularmente entre las autoridades migratorias y el personal médico, las obligaciones que éstas tienen frente a la protección y ejercicio de este derecho. Pues, con independencia de la situación que presenten las personas migratorias, garantizar el acceso de éstas a los servicios médicos, con todo lo que ello implica, es una prioridad, que no puede estar supeditada a trámites administrativos que obstaculicen su ejercicio y que, en algunos casos, puedan comprometer el bienestar e incluso la vida de éstas. La criminalización que existe sobre las y los migrantes, no puede seguir siendo un obstáculo que impida que éstas accedan a la atención médica que requieran. Tampoco, su ejercicio, debe ser sinónimo de detención y deportación.

Bibliografía

- BARBA González, Paulina, El derecho a la salud de las personas migrantes en tránsito por el Estado de Querétaro, México, 2017
- PÉREZ Bravo, Mauro, “El derecho a la salud de las personas migrantes en México: una revisión de la accesibilidad a través del Seguro Social y del Seguro Popular”, Métodos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, no. 15 (2018): 78 – 103. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676172936005>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Ley General de Salud, consultada en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>

- Ley de Migración, consultada en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, consultada en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>
- United Nations. (s. f.). La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultado en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf
- Observación General Número 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultada en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Informe mundial sobre la salud de los refugiados y los migrantes. (s. f.). <https://www.who.int/es/publications/item/9789240054486>
- Instituto de Salud para el Bienestar | Gobierno | gob.mx. (s. f.). <https://www.gob.mx/insabi/que-hacemos>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2022). RECOMENDACIÓN No. 2 /2022. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/REC_2022_002.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). MIGRANTES: ES INCONSTITUCIONAL LA NEGATIVA DE BRINDARLES SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA POR FALTA DE CURP. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-06/Resumen%20AR81-2021%20DGDH.pdf>



El impacto del trabajo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a 20 años de la Ley de Migraciones

Camila Carril⁹⁰
Subdirectora de Migrantes

Introducción

Durante las últimas décadas nuestro país ha transitado, en términos normativos, un proceso progresivo de ampliación de derechos. La sanción de la Ley Nacional 25.871⁹¹ forma parte de un conjunto de modificaciones normativas que fueron impulsadas por el Estado Nacional a partir del año 2003 y que buscó dar respuesta y síntesis al reclamo de distintos organismos de derechos humanos y organizaciones de personas migrantes que denunciaban tras 20 años de democracia la vigencia del Decreto Ley N° 22.439 conocido como Ley Videla.⁹²

El reconocimiento de la migración como derecho humano redefinió las obligaciones estatales e implicó un cambio de paradigma para abordar la cuestión migratoria. La idea de una política pública sustentada en los principios de desarrollo humano dejó atrás el modelo de securitización hasta el momento predominante.

La incorporación del enfoque de derechos humanos como marco que define y orienta la política, plantea así un desafío en términos de protección integral. En este sentido, resulta necesario avanzar en la construcción de una institucionalidad acorde al nuevo paradigma que garantice el ejercicio efectivo de derechos por parte de las personas migrantes.

En este marco, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como órgano de protección local, asume un lugar estratégico. Un breve recorrido por su historia institucional permite, por un lado, observar características propias de la relación Estado-migración de acuerdo con los marcos normativos vigentes: irregularidades administrativas, situaciones de vulnerabilidad detectadas, lineamientos institucionales propios de protección de derechos.

Por el otro, dicho recorrido permite relevar la construcción de un andamiaje orientado a la defensa y protección de derechos en el marco de situaciones que en instancia administrativa son posibles de tener una resolución favorable. Esto es, la posibilidad de diseñar estrategias de defensa desde una perspectiva integral y atendiendo a la complejidad de cada caso, en una instancia no jurisdiccional.

⁹⁰ Agradecimiento especial a la Lic. Romina Fleitas, coordinadora del equipo de trabajadoras sociales de la Subdirección, por los aportes sustanciales al presente documento.

⁹¹ Dirección Nacional de Migraciones & Ministerio del Interior y Transporte. (2011). LEY DE MIGRACIONES NO. 25871. https://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

⁹² Argentina.gob.ar. (s. f.). Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22439-16176>

En este desarrollo cabe tener presente que la Ciudad de Buenos Aires constituye una de las principales jurisdicciones de recepción y acogida de la población migrante. Asimismo, La Ciudad de Buenos Aires es asiento de la Delegación Central de la Dirección Nacional de Migraciones, organismo de aplicación de la Ley 25.871.

Por otra parte, actúa en la Ciudad la Comisión del Migrante⁹³ dependiente de la Defensoría General de la Nación, organismo a cargo de la defensa en sede administrativa y judicial de las personas migrantes con órdenes de expulsión dictadas por la Dirección Nacional de Migraciones.

La Ciudad de Buenos Aires concentra así una gran cantidad de actores gubernamentales y de la sociedad civil, oficinas consulares, con incidencia en distintos aspectos no solo de la política migratoria sino también de lo que implica asistencia humanitaria y acceso a otros derechos, claves para diseñar procesos de integración a la sociedad argentina.

De este modo, a continuación se expondrá brevemente el impacto del trabajo desarrollado por la Defensoría en materia de protección de derechos de la población migrante a lo largo de su historia institucional hasta el presente.

De la ley Videla a la ley de la Democracia

Desde su creación por la Ley 3, en el año 1998, la Defensoría incluyó en su agenda de trabajo la temática migratoria, temática que fue abordada a partir de un Convenio de colaboración con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). En tal sentido, el trabajo con la sociedad civil fue clave en este momento de la historia para impulsar la derogación de la Ley Videla. La agenda a nivel macro se nutrió de aquellas denuncias de la población migrante que se presentaba en la Defensoría en aras de la protección de sus derechos. Estas situaciones posibilitaron la configuración de estrategias de intervención en el ámbito público, hasta el momento inexistentes.

El recorrido por la historia institucional permite observar que en el contexto de la Ley Videla y durante el primer mandato institucional de la Defensoría, la cuestión migratoria estuvo atravesada por la crisis económica. Se observa de la lectura de los trámites de esos años, que las expulsiones estaban motivadas, entre otros, en la imposibilidad de hacer frente al pago de las tasas migratorias. En este marco, la Defensoría comenzó a articular estrategias defensivas a través de la presentación de recursos administrativos ante la DNM.

Se destacan de este período resoluciones como la nro. 2773/2000 y la nro. 2840/2001. En la primera la Defensoría asumió un rol de defensa técnica de personas migrantes de países del MERCOSUR, intimadas a regularizar su situación migratoria bajo apercibimiento de ordenar su expulsión del país. En efecto, luego de un pormenorizado análisis de los actos administrativos cuestionados, exhortó a la Dirección Nacional de Migraciones: “a revocar las disposiciones por las que se declara la ilegalidad de la permanencia, la intimación a regularizar su situación migratoria y la consecuente sanción de expulsión en caso de incumplimiento de la intimación. Atento las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Argentina, la ilegitimidad de la medida dictada y los vicios de forma de los que adolece el acto administrativo.”

Por su parte, la resolución 2840/2001 abordó los casos de personas migrantes con orden de expulsión y advirtió la arbitrariedad de los actos emitidos por la autoridad migratoria. A su vez, se destaca en tanto puso en conocimiento de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Nación, los términos de la resolución a fin de que se tuviera en cuenta al momento de tratar el proyecto de derogación de la Ley Nacional de Migraciones.

⁹³ Comisión del Migrante. (s. f.). <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones-n/56-comision-del-migrante>

La incidencia a través del caso a caso en la configuración de un escenario de protección de derechos en el ámbito local posicionó a la Defensoría como un actor clave para la derogación de la Ley Videla, hecho que aconteció el día 17 de diciembre del año 2003.

De los talleres textiles clandestinos a la nueva ley de trata de personas

La sanción de la Ley 25.871 fue un hito histórico, sin embargo, los años de tradición de una ley de la dictadura no fueron erradicados solo con la sanción de otra norma, sino que se requirió de un trabajo profundo de difusión y puesta en práctica a través de acciones concretas.

En este contexto, la Defensoría emitió la resolución 3301/2005 por la cual a partir de una serie de denuncias formuladas por personas de nacionalidad boliviana que habían sido traídas con engaño de su país de origen para ser objeto de explotación laboral en un taller de costura, resolvió: “Formular la correspondiente denuncia penal por la presunta comisión de los delitos de reducción a servidumbre o condición análoga (art. 140 C.P.), e infracción a los arts. 35 y 36 de la Ley n° 12.713 (trabajo a domicilio) y 116, 117 y 120 de la Ley n° 25.871 (delitos al orden migratorio). 2) Requerir la intervención del doctor Eugenio Freixas, titular de la Oficina de Asistencia a la Víctima del Delito, a fin de procurar la aplicación de lo dispuesto en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada por Ley n° 25.632. 3) Dar traslado de la denuncia, con copia certificada de la actuación n° 1277/04, al señor Defensor del Pueblo de la Nación, doctor Eduardo Mondino. 4) Abrir una actuación de oficio a fin de realizar la correspondiente investigación sistémica conforme lo establecido en los arts. 23 y 24 de la Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendiente a investigar la existencia de formas contemporáneas de esclavitud y trata de personas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Ello dio lugar a la sustanciación ante la justicia de la causa “Salazar Nina”, que en el año 2016 llegó a una condena y permitió la reconstrucción de cómo era el proceso de captación, traslado y explotación de las personas migrantes en los talleres textiles clandestinos. A su vez, por qué se daba el fenómeno de reducción a la servidumbre por deudas, cómo era el sistema de infracciones a la ley de trabajo a domicilio y como era el mecanismo de quebrantamiento de voluntad de las personas que entraban a los talleres.

En este contexto, y a partir de investigaciones realizadas de oficio, se realizó desde la Defensoría un trabajo de incidencia en la modificación del Código Penal, que incluyó presentaciones ante el Congreso de la Nación relativas a las insuficiencias e incongruencias que tenía el código en materia de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, y la necesidad de una nueva ley. Estas acciones contribuyeron a la visibilización de la problemática y su incorporación a la agenda pública promoviendo un espacio propicio para la sanción de la nueva ley 26.842.

Del paradigma integral al DNU 70/17

A partir de la reglamentación de la ley 25.871 mediante el Decreto 616 del año 2010, la Defensoría potenció su trabajo suscribiendo convenios de colaboración con distintos actores gubernamentales entre los cuales se destacan: la Dirección Nacional de Migraciones y la Defensoría General de la Nación (específicamente la Comisión de Migrantes, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio y la Unidad de Letrados del art. 22 de la Ley de Salud Mental).

Los convenios definieron los roles y el modo de intervención de cada institución. Así, frente a una orden de expulsión interviene la Comisión del Migrante, en tanto la Defensoría del Pueblo aborda los restantes casos que no implican una orden de expulsión. Por su parte, si se trata de peticionantes de refugio interviene en la asistencia jurídica la “Comisión

de Refugiados”. Por último, cuando se trata de personas migrantes internadas contra su voluntad en hospitales neuropsiquiátricos de la Ciudad que no tienen regularizada su situación migratoria, se articula la intervención entre la “Unidad del 22” de la DGN, que le brinda asistencia jurídica en la internación, con la Defensoría del Pueblo, que acciona los mecanismos para reunir la documentación necesaria para que la DNM pueda iniciar la residencia.

Por su parte, el convenio con la DNM permitió reforzar los canales de gestión directa con las distintas áreas que tramitan las solicitudes de residencia.

Se destacan también los convenios con organizaciones no gubernamentales y del ámbito universitario, tales como la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y la Universidad Nacional de Lanús, que fortalecieron la inserción de la defensoría en la red de trabajo articulado.

Asimismo, desde la Defensoría se desarrolló un trabajo de incidencia mediante capacitaciones no solo a efectores públicos sino a población migrante en territorio. En este aspecto, se destaca el rol de la DNM en los operativos de abordaje territorial que estuvieron signados por la perspectiva de la migración como derecho humano que la ley y su reglamentación plantearon para el acceso a derechos.

Resulta relevante mencionar, que a partir del año 2014 la temática migratoria tiene reconocimiento dentro de la estructura de la Defensoría, a partir de la creación de la Subdirección de Migrantes, área que año a año recibe mayor cantidad de trámites.

Sin embargo, los avances logrados en la materia a partir de un trabajo de articulación interinstitucional y de abordaje territorial, se vieron mermados desde la sanción del DNU 70/17 que modificó la Ley 25.871 y representó un grave retroceso en materia de goce de derechos para las personas migrantes.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo realizó una presentación ante la Justicia para ser tenida como tercera interesada en el amparo contra el DNU interpuesto por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Colectivo por la Diversidad (COPADI). En la presentación se solicitó “se declare la nulidad del DNU 70/17 en tanto dicha regulación afecta garantías mínimas del debido proceso, derecho de acceso a la justicia, libertad ambulatoria, igual protección de la ley, no discriminación y presunción de inocencia, reconocidos a nivel constitucional e internacional (art. 16, 18, 20 y 75 inc 23 de la CN, art. 1.1, 2, 7, 8, 25,17 y 24 de la CADH).” Si bien en primera instancia fue tenida como parte, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal en su sentencia cuestionó la legitimación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, por su carácter de órgano local. Se trató, no obstante, de una sentencia que resolvió de modo favorable la petición declarando la invalidez constitucional del DNU 70/17.

A su vez, como parte de la estrategia de incidencia en políticas públicas frente al retroceso del Estado en relación al reconocimiento de derechos de esta población, la Defensoría presentó en el año 2017 un Informe Alternativo ante el Comité de Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias de Naciones Unidas. Allí se plantearon aspectos generales vinculados a la implementación de la política pública en términos de regularidad migratoria con especial hincapié en las restricciones que el DNU 70/17 había introducido a las garantías del debido proceso, derecho de defensa y acceso a la justicia de la población migrante.

Finalmente, cabe destacar que en el año 2021 mediante Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 138, el Poder Ejecutivo derogó el DNU 70/17, restableciendo la plena vigencia de la Ley 25.871. Fue clave, a tal fin, el trabajo de incidencia a través del litigio estratégico coordinado entre las organizaciones de derechos humanos y órganos como las defensorías del pueblo.

Pos pandemia. Hacia una gobernanza local de las migraciones. Desafíos pendientes.

Con posterioridad a la emergencia administrativa por COVID-19 la Defensoría empezó a evidenciar un incremento de solicitudes de personas migrantes sin ingreso registrado al país, entre ellas niños, niñas y adolescentes, que requerían intervención a fin de regularizar esa situación en pos del acceso a derechos, en especial, a la seguridad social.

La resolución 1759/22 abordó la problemática tomando de base más de cien casos en los que se verificaba la falta de registro del ingreso al país que derivaba en la suspensión del cobro de la pensión universal para el adulto mayor (PUAM) o de la Asignación Universal por Hijo (AUH), o bien, en la imposibilidad de dar inicio a estos trámites.

En este marco, la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires María Rosa Muiños resolvió, en especial: “se promueva [por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social] la continuidad del cobro o el inicio del trámite a través de alternativas que no se basen exclusivamente en el registro del ingreso que surge de la Dirección Nacional de Migraciones, sino también de constancias de atención de salud, vacunación, educación, cobro de prestaciones sociales, presentaciones ante organismos públicos, entre otros”.

Esta resolución fue parcialmente considerada por la ANSES quien emitió la circular 49/22 que habilitó para lo pedidos de PUAM, el inicio de los procedimientos en aquellos casos en que figura como último movimiento una salida del país y la persona está presente en ANSES. En esos casos, la circular indica que debe hacerse firmar a la persona una declaración jurada y seguir el proceso. Sin embargo, si pasaron 90 días desde la última fecha que figura como salida del país y la presentación ante la ANSES se caratula “en espera de normativa` hasta tanto haya nuevas instrucciones teniendo en cuenta la falta de información fehaciente por parte de la DNM del tránsito faltante correspondiente al último ingreso”.

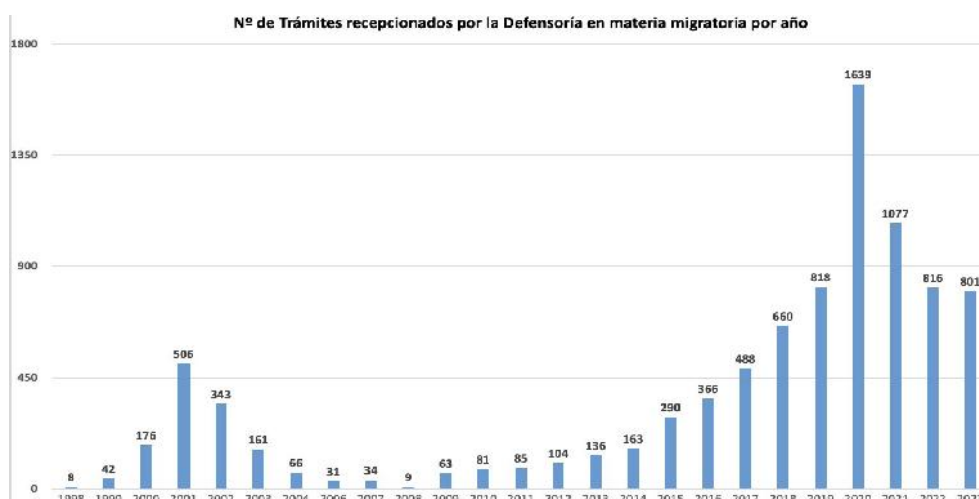
Por otra parte, la cuestión de la regularización migratoria de niños, niñas y adolescentes sin ingreso registrado y/o con falta de documentación que habilite sus solicitudes de radicación ante la DNM, fue abordada en articulación a actores nacionales. En efecto, se entablaron vínculos con la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Nación, así como también con el Centro de Integración de Migrantes de la Nación, participando de mesas de trabajo conjuntas.

Se trata de un período en donde se profundiza la transversalización de la temática migratoria con otros derechos tales como salud, educación, seguridad social, vivienda: derechos vulnerados en razón de la nacionalidad de las personas. Muestra de ello es la resolución 2002/22 por la cual se abordó en un estudio conjunto al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) cuáles eran las dificultades en el acceso a la vivienda para la población migrante. La Defensora del Pueblo recomendó, entre otros puntos: “la instrumentación de adecuaciones normativas que flexibilicen las condiciones de acceso a soluciones habitacionales para aquellas personas migrantes que no cuentan con DNI argentino, en particular para el acceso a alquileres formales”.

A 20 años de la entrada en vigencia de la Ley de Migraciones, resulta necesario reflexionar acerca de la amplia inserción que un organismo local, como lo es la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ha logrado tener en el tejido nacional.

En tal sentido, el gráfico que se presenta a continuación permite observar el amplio número de trámites en materia migratoria recibidos por año, desde la creación de la Defensoría. No es casualidad sino que obedece a características propias de este Órgano constitucional que la posicionan en un lugar estratégico a la hora de instar acciones individuales y colectivas, e incidir en la política pública. Se podrá observar en línea a los temas desarrollados en los títulos precedentes, que los mayores picos de trámites resultaron en contextos de crisis económica (2001), o bien de emergencia (2020).

También es de notar que desde el año 2014, año de creación de la Subdirección de Migrantes dentro de la estructura formal de la Defensoría, ha habido un incremento sostenido de las denuncias, dejando a salvo el pico referido durante la emergencia sanitaria por COVID-19.



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sistema Atenea del Organismo.

El gráfico enseña el reconocimiento de este Órgano local, por parte de la población migrante que acude a él en busca de protección de derechos. Sin embargo, el desafío para una plena gobernanza local de las migraciones, se plantea en torno a la participación formal de este Órgano en instancias que hacen al desarrollo y monitoreo de políticas públicas implementadas por la DNM. Tales espacios son los conformados, por ejemplo, por las mesas de trabajo creadas a los fines de promover soluciones duraderas en temáticas específicas: niñez migrante, regímenes especiales de regularización migratoria. Se trata de espacios donde la Defensoría no es convocada, más allá de su vínculo en el caso a caso con la DNM. Sin embargo, es la Defensoría en tanto órgano local ubicado en una Ciudad que se caracteriza por ser el destino de mayor afluencia de la población migrante, la institución que recoge y gestiona los reclamos realizados frente a la vulneración o dificultades para el acceso a derechos. En consecuencia, omitir su participación formal en estas instancias implica desconocer su mandato en tanto garante de los derechos de las personas que habitan en su jurisdicción, aún cuando sean sujetos destinatarios de una norma federal.

El desafío, si efectivamente se busca abordar las temáticas que preocupan a la DNM y requieren por ello compartir esfuerzos -característica que hace a la gobernanza local-, se traduce en generar convocatorias con una mirada integral teniendo presente a aquellos organismos con los que a diario interactúa y recogen las demandas locales.

Referencias consultadas:

- Dirección Nacional de Migraciones & Ministerio del Interior y Transporte. (2011). LEY DE MIGRACIONES NO. 25871. https://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf
- Argentina.gob.ar. (s. f.). Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22439-16176>
- Comisión del Migrante. (s. f.). <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones-n/56-comision-del-migrante>



Retos y experiencias de la CEDHBC en la atención del fenómeno migratorio

Jorge Álvaro Ochoa Orduño

Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California

Alicia Alejandra Macedo Nieto

Coordinadora del Centro Estatal de Derechos Humanos de la CEDHBC

Pedro Arath Ochoa Muñoz

Auxiliar especializado de la Unidad de Comunicación Social e Imagen Institucional de la CEDHBC

La movilidad humana se ha desarrollado como un elemento constitutivo de Baja California. En la memoria colectiva más reciente, aún perviven las experiencias sociales que surgieron a partir de los éxodos de 2016 y 2018, donde miles de personas en contexto de movilidad originarias de Haití, así como de diversos países centroamericanos, llegaron a Tijuana con el objetivo de buscar ingresar a los Estados Unidos. Sin embargo, se debe señalar que estos acontecimientos que mantuvieron una relevante cobertura mediática durante varios meses no logran encapsular la totalidad del flujo migratorio en el estado, ya que la movilidad humana construyó a la misma entidad.

Es por esto que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC) ha mantenido un trabajo ininterrumpido con la población en contexto de movilidad. Durante los éxodos mencionados anteriormente, el Organismo Público Autónomo tuvo una presencia constante en las estaciones migratorias, así como en los distintos albergues que fueron habitados por esta población.



Arribo de personas que integran la Caravana Migrante a la Ciudad de Tijuana en 2018 (Autoría CEDHBC)



Caravana de personas migrantes arribando al albergue Juventud 2000 Tijuana, Baja California, durante 2018 (Autoría CEDHBC)

A raíz de esto se les brindaron los servicios gratuitos de este Organismo, entre los que se encuentran la orientación jurídica, la gestión de asuntos ante las instituciones públicas y la presentación de Quejas contra autoridades.

De esta manera, la CEDHBC identificó que una de las principales problemáticas por las que se dolían las personas en contexto de movilidad eran temas relacionados con el derecho al acceso a servicios de salud. Derivado de esto, el Organismo realizó una serie de gestiones con diversas autoridades gubernamentales para facilitar la atención médica de las personas.

A partir de estos acontecimientos que, si bien forman parte de un flujo migratorio constante en la entidad, se configuraron como elementos definitivos para la sociedad bajacaliforniana, donde la CEDHBC identificó dos elementos urgentes que debían ser atendidos por la entidad: Contar con un protocolo de atención e inclusión unificado, que establezca claramente las responsabilidades y líneas de acción en la atención a esta problemática y sus diversas aristas; y, por otro lado, consolidar una cultura de respeto y reconocimiento a los derechos humanos de todas las personas en contexto de movilidad.

Cabe señalar que la CEDHBC asistió de manera constante a las sesiones ordinarias del Consejo Estatal de Atención al Migrante en 2016⁹⁴ y a las posteriores; al Foro de Consulta Pública: “Por un modelo de atención a la problemática de la frontera y la protección a migrantes basado en los derechos humanos” en 2017; a la Cumbre de Migrantes de la Federación Iberoamericana del Ombudsman en 2017; y, posteriormente, en las mesas de trabajo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos en materia de migración en 2022.



Actividades infantiles en albergues de apoyo al migrante en Baja California durante 2019 (Autoría CEDHBC)

La participación en estas actividades tuvo el objetivo de contrastar experiencia e información con los demás organismos públicos de derechos humanos a nivel nacional e internacional para interpretar la precisión de las acciones realizadas por las diferentes instituciones del Estado.

Como parte de este intercambio de experiencias, la CEDHBC coordinó el Diagnóstico sobre políticas migratorias en la frontera norte de México: Directrices para instituciones de derechos humanos⁹⁵, publicado en 2018, en donde se recopiló información de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

⁹⁴ Deviene de la “LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LOS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA” publicada en 2014, ahora abrogada.

⁹⁵ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California & Federación Iberoamericana del Ombudsman. (2018). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional en el Norte de México para personas en contexto de migración. https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/01/1301_DIAGNOSTICO-DE-MIGRACION-FRONTERA-NORTE-DE-MEXICO.pdf

Por otro lado, el registro estadístico del Organismo arroja datos relacionados con una constante problemática entre las instituciones gubernamentales y la población en contexto de movilidad⁹⁶.

Como dato representativo, cabe mencionar que, desde que se realizó la transición de la entonces Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California en 2015, y, hasta la fecha, el Organismo ha registrado en su base de datos 286 Quejas con relación a personas en contexto de movilidad. Entre los derechos humanos presuntamente más vulnerados se encuentran el Derecho a la Seguridad Jurídica, Derecho a la Igualdad, Derecho al Trato Digno y Derecho a la Integridad y Seguridad Personal⁹⁷.

Por otro lado, cabe precisar que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Municipal de Tijuana (Sspcm) concentra el mayor número de estos expedientes, con 109 Quejas; y le siguen la Secretaría de Salud del Estado, con 30 Quejas; el Ayuntamiento de Tijuana, con 19 Quejas independientes de las relacionadas con la Sspcm; y la Fiscalía General del Estado, con 14 Quejas.⁹⁸



Caravana de personas en contexto de migración procedentes de Centroamérica arribando al Albergue Juventud 2000 en Tijuana, Baja California, en 2018. (Autoría CEDHBC)

Derivado de estos expedientes de Queja, se han emitido 3 Recomendaciones:

La Recomendación General 1/2018⁹⁹, por violaciones al Derecho al Trato Digno y a la No Discriminación, Derecho a la Legalidad, Seguridad jurídica y Libertad Personal y derechos de las personas en contexto de movilidad humana, por la práctica de detenciones ilegales a personas en contexto de movilidad humana, dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal del XXII Ayuntamiento de Tijuana.

La Recomendación 17/2018¹⁰⁰, dirigida al XXII Ayuntamiento de Tijuana, por violaciones al Derecho Humano a la Igualdad, al Trato Digno y a No Ser Discriminado, a la Protección contra Injerencias Arbitrarias en el ejercicio de la Libertad de Expresión, con motivo de una serie de manifestaciones realizadas por el alcalde de Tijuana, a través de un medio de comunicación, donde agredió verbalmente a las personas en contexto de movilidad humana.

La Recomendación 07/2023¹⁰¹, dirigida a la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, por violaciones al Derecho a la Legalidad, a la seguridad Jurídica y Libertad Personal, al desacatar una orden de libertad, para una mujer de

⁹⁶ Dicho Registro es autoría de la propia CEDHBC

⁹⁷ Ídem

⁹⁸ Ídem

⁹⁹ Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación General 01/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/08/RECOMENDACION-GENERAL-1-2018-.pdf>

¹⁰⁰ Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación 17/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/04/RECOMENDACION-17-2018.pdf>

¹⁰¹ Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2023). Recomendación 07/2023. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2023/09/Recomendacion-7-2023-1.pdf>

origen hondureño, a quien el juez de control en la ciudad de Ensenada concedió la libertad por un delito culposo del fuero común, y, en su lugar fue trasladada a Tijuana y puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, a pesar de contar con residencia permanente en México.

A partir de esta estadística y de los pronunciamientos de la CEDHBC, se puede observar que las instancias de procuración de justicia aún carecen de mecanismos adecuados que les permitan intervenir con ciertos grupos de atención prioritaria por medio de una perspectiva integral, y, asimismo, es necesario construir una cultura de dignidad basada en los derechos humanos, ya que el entonces alcalde de Tijuana, al momento de realizar sus declaraciones, evidenció una xenofobia cultural que pervive en la región¹⁰².

Es imprescindible mencionar la acción de inconstitucionalidad presentada por el Organismo Público Autónomo en 2021 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California¹⁰³, que se resolvió invalidando diversos preceptos que invadían la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de emigración e inmigración, en perjuicio de personas en contexto de movilidad humana ya que restringían, limitaban o condicionaban sus derechos humanos.

Por las acciones expuestas anteriormente, la CEDHBC estima que, no solo es necesario delimitar un protocolo de actuación coordinado entre las diferentes autoridades que componen al Estado mexicano en materia de migración, sino que también es imprescindible involucrar a los organismos públicos de derechos humanos en el proceso de legislación en la materia para efectivamente contar con una perspectiva integral basada en la dignidad humana.

Además, se debe reconocer que, si bien las personas en contexto de movilidad buscan, en su mayoría, acceder a los Estados Unidos para buscar una mejora de sus condiciones de vida, también es fundamental que las entidades federativas cuenten con mecanismos que les permitan a las poblaciones en movimiento integrarse de manera efectiva y segura a la sociedad mexicana.

Referencias:

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California & Federación Iberoamericana del Ombudsman. (2018). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional en el Norte de México para personas en contexto de migración. https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/01/1301_DIAGNOSTICO-DE-MIGRACION-FRONTERA-NORTE-DE-MEXICO.pdf
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación General 01/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/08/RECOMENDACION-GENERAL-1-2018-.pdf>
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación 17/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/04/RECOMENDACION-17-2018.pdf>
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2023). Recomendación 07/2023. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2023/09/Recomendacion-7-2023-1.pdf>
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación 17/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/04/RECOMENDACION-17-2018.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2023). Acción de Inconstitucionalidad 68/2021. Consultada desde: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711072&fecha=12/12/2023&print=true
- H. Congreso del Estado de Baja California. (2014). LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS y APOYO a LOS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VII/20210219_LEYMIGRANTES-2.PDF

¹⁰² Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (2018). Recomendación 17/2018. Consultada desde: <https://derechoshumanosbc.org/wp-content/uploads/2022/04/RECOMENDACION-17-2018.pdf>

¹⁰³ Diario Oficial de la Federación (2023). Acción de Inconstitucionalidad 68/2021. Consultada desde: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711072&fecha=12/12/2023&print=true



POAYOS

La explosión migratoria: una recurrente violación a los derechos humanos

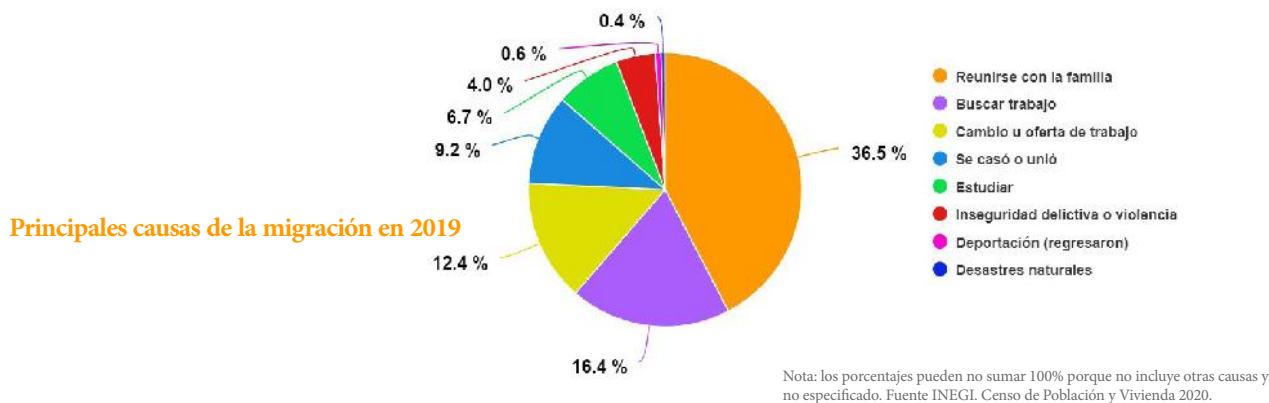
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de
la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

El tema de la migración ha acontecido desde los orígenes de la civilización, según la investigación de Erin Blakemore, las primeras personas migrantes provenían del continente africano, teniendo alrededor de unos 60,000 años de antigüedad¹⁰⁴. Esto nos indica que la migración es milenaria, y que hoy en día, es una de las problemáticas mundiales más grandes que se encuentra lejos de resolverse.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la migración como el “Movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país¹⁰⁵, aunado a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoce y define los diferentes tipos de migración en su Glosario sobre Migración número 7¹⁰⁶, entre los cuales, se encuentran: La Migración Asistida, Migración Clandestina, Migración Irregular, Migración Laboral, Migración Regular, entre otros¹⁰⁷.

Sin embargo, el fenómeno migratorio responde a diversos factores que son independientes a los tipos de migración. La OIM realiza dos distinciones: Los micro factores y los macro o factores generales¹⁰⁸. A nivel general, se encuentran motivos como los “económicos, demográficos, sociales, políticos y ambientales¹⁰⁹”. A nivel micro, se identifican a la edad, el género y el nivel de ingresos como causantes de la migración de las personas¹¹⁰.

No obstante, es importante identificar cuáles son las causas que permean en nuestro contexto migratorio a nivel federal. De acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI, a través del portal “Cuéntame de México”, en 2020 las principales causas por las cuales las personas migraban en nuestro país fueron:



Nota: Imagen tomada del portal de “Cuéntame de México” del artículo “Migración: Los que se van y los que llegan”¹¹¹

¹⁰⁴ Collection, J. S. N. G. I. (2019, 11 marzo). Los «Homo sapiens» han estado en movimiento prácticamente desde sus inicios. La escasez de agua, sequías e inundaciones provocadas por el clima se sumarán a la lista de razones por las que emigrar. National Geographic. <https://www.nationalgeographic.es/historia/la-migracion-humana-consecuencia-de-guerras-desastres-y-ahora-del-clima>

¹⁰⁵ Términos fundamentales sobre migración | International Organization for Migration. (2019, 5 julio). International Organization For Migration. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

¹⁰⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Corte IDH. (2006). Glosario Sobre Migración (7.a ed.). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/11/anexo4.pdf>

¹⁰⁷ Ídem

¹⁰⁸ Factores que propician la migración internacional | EMM2. (s. f.-b). <https://emm.iom.int/es/handbooks/contexto-global-de-la-migracion-internacional/factores-que-propician-la-migracion#:~:text=A%20nivel%20general%20o%20macro,de%20un%20lugar%20a%20otro.>

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ Ídem

¹¹¹ Población. Migración. (s. f.). <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/migracion.aspx?tema=P>

A nivel Estatal, de acuerdo con el Diagnóstico de la Movilidad Humana en Yucatán (DIAG), en 2020, se registraron a 269,765 personas nacidas en otras entidades federativas que tenían como residencia el Estado¹¹². Las principales causas que se registraron son similares a los factores nacionales, estando en primer lugar, la causa de razones familiares, de segundo, por razones laborales y de tercero, por causa de inseguridad delictiva o violencia¹¹³.

En nuestro Estado, en los meses de Julio y Agosto del año 2023, se aseguraron a 577 inmigrantes extranjeros, que de manera ilegal transitaban por la Entidad¹¹⁴. Y en relación con los datos estadísticos del DIAG¹¹⁵, apuntan a que la tendencia migratoria es una problemática en incremento, y que por ende, debe ser atendido para la garantización de los derechos humanos y fundamentales de todas las personas migrantes.

Las personas en situación de migración constantemente viven vulneraciones a sus derechos humanos.

Según las Naciones Unidas, las principales violaciones a los derechos humanos que las personas en situación de migración presentan son: La denegación de derechos civiles y políticos, la detención arbitraria, la tortura o la falta de garantías procesales, así como la violación hacia sus derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la salud, la vivienda o la educación¹¹⁶.

Entre las propuestas de acciones que el DIAG propuso para lograr la atención de la migración y de la movilidad humana en Yucatán, se encuentra el “Crear marcos normativos que contemplen las necesidades de atención, apoyo y protección a personas en contexto de movilidad”¹¹⁷.

Sin embargo, como Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY), es nuestro deber proporcionar atención y orientación a las personas migrantes que se encuentran en nuestro Estado.

La CODHEY, realizó un Informe de Actividades del año 2023 titulado “Observaciones generales acerca de la Situación de los Derechos Humanos en el Estado de Yucatán”¹¹⁸, en el cual, se hizo mención de los derechos de las personas migrantes, teniendo como resultado, que en dicho año, se atendió y se brindó orientación jurídica a 2 personas migrantes.

En dicho Informe, la CODHEY, expuso sobre la necesidad de que se expida una norma que permita la atención de las personas migrantes en Yucatán. Esto reconociendo y atendiendo a la ODS 10: “Reducción de desigualdades”¹¹⁹, la cual está establecida en la Agenda 2030, que establece que se debe de “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”¹²⁰.

¹¹² Secretaría de Gobernación. (2022). Diagnóstico de la movilidad humana en YUCATÁN. Unidad de Política Migratoria. https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/sur/info_diag_F_sur/diag_yucatan.pdf

¹¹³ Idem

¹¹⁴ Farfán, E. (s. f.). Yucatán, tierra de inmigrantes: Se han asegurado 577 extranjeros ilegales en lo que va del 2023. PorEsto. <https://www.poresto.net/yucatan/2023/10/9/yucatan-tierra-de-inmigrantes-se-han-asegurado-577-extranjerosilegales-en-lo-que-va-del-2023-403101.html>

¹¹⁵ Secretaría de Gobernación. (2022). Diagnóstico de la movilidad humana en YUCATÁN. Unidad de Política Migratoria. https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/sur/info_diag_F_sur/diag_yucatan.pdf

¹¹⁶ OHCHR. (s. f.-a). Acerca de la migración y los derechos humanos. <https://www.ohchr.org/es/migration/about-migration-and-human-rights#:~:text=Las%20violaciones%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20los%20migrantes%20pueden,la%20vivienda%20o%20la%20educaci%C3%B3n.>

¹¹⁷ Idem

¹¹⁸ Observaciones Generales acerca de la Situación de los Derechos Humanos en Estado de Yucatán: Informe de Actividades CODHEY 2023. (2024). <https://www.codhey.org/pagweb/documentos/ciadh/Diagnostico2023.pdf>

¹¹⁹ Moran, M. (2024, 26 enero). Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos - Desarrollo Sostenible. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

¹²⁰ Idem

Y siendo el Gobierno del Estado de Yucatán una de las entidades federativas que ha reconocido y aceptado dichas metas ODS para la realización de cualquier normativa, política pública o proyecto¹²¹ y teniendo en consideración que actualmente, el Estado no cuenta con una norma que ampare de manera específica y puntual a las personas migrantes. Es por lo que esta Comisión, propuso la expedición de una norma que esté enfocada en la protección, apoyo y acompañamiento de las personas migrantes que se encuentren bajo el ámbito estatal y municipal, la cual esté encaminada a que se puedan brindar mejores servicios y condiciones de vida¹²².

Esta Comisión reconoce la importancia de la protección amplia de los derechos humanos de todas las personas, ateniéndose a los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.¹²³

Referencias:

- Collection, J. S. N. G. I. (2019, 11 marzo). Los «Homo sapiens» han estado en movimiento prácticamente desde sus inicios. La escasez de agua, sequías e inundaciones provocadas por el clima se sumarán a la lista de razones por las que emigrar. National Geographic. <https://www.nationalgeographic.es/historia/la-migracion-humana-consecuencia-de-guerras-desastres-y-ahora-del-clima>
- Términos fundamentales sobre migración | International Organization for Migration. (2019, 5 julio). International Organization For Migration. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) & Corte IDH. (2006). Glosario Sobre Migración (7.a ed.). <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/11/anexo4.pdf>
- Factores que propician la migración internacional | EMM2. (s. f.-b). <https://emm.iom.int/es/handbooks/contexto-global-de-la-migracion-internacional/factores-que-propician-la-migracion#:~:text=A%20nivel%20general%20o%20macro,de%20un%20lugar%20a%20otro.>
- Población. Migracion. (s. f.). <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/migracion.aspx?tema=P>
- Farfán, E. (s. f.). Yucatán, tierra de inmigrantes: Se han asegurado 577 extranjeros ilegales en lo que va del 2023. PorEsto. <https://www.poresto.net/yucatan/2023/10/9/yucatan-tierra-de-inmigrantes-se-han-asegurado-577-extranjerosilegales-en-lo-que-va-del-2023-403101.html>
- Secretaría de Gobernación. (2022). Diagnóstico de la movilidad humana en YUCATÁN. Unidad de Política Migratoria. https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/estados/sur/info_diag_F_sur/diag_yucatan.pdf
- Observaciones Generales acerca de la Situación de los Derechos Humanos en Estado de Yucatán: Informe de Actividades CODHEY 2023. (2024). <https://www.codhey.org/pagweb/documentos/ciadh/Diagnostico2023.pdf>
- Moran, M. (2024, 26 enero). Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos - Desarrollo Sostenible. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Agenda 2030. (s. f.-c). <https://seplan.yucatan.gob.mx/agenda2030/>
- H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN. (s. f.). LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. Artículo 9 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98377.pdf>
- OHCHR. (s. f.-a). Acerca de la migración y los derechos humanos. <https://www.ohchr.org/es/migration/about-migration-and-human-rights#:~:text=Las%20violaciones%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20los%20migrantes%20pueden,la%20vivienda%20o%20la%20educaci%C3%B3n.>

¹²¹ Agenda 2030. (s. f.-c). <https://seplan.yucatan.gob.mx/agenda2030/>

¹²² Observaciones Generales acerca de la Situación de los Derechos Humanos en Estado de Yucatán: Informe de Actividades CODHEY 2023. (2024). Pág. 169 [Phhttps://www.codhey.org/pagweb/documentos/ciadh/Diagnostico2023.pdf](https://www.codhey.org/pagweb/documentos/ciadh/Diagnostico2023.pdf)

¹²³ H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN. (s. f.). LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. Artículo 9 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98377.pdf>



La integración local de personas migrantes y sujetas de protección internacional en la Ciudad de México

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las soluciones duraderas son aquellas que “logran poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro” (ACNUR, 2017).¹²⁴ La Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados (2001: 76) señala que hay tres opciones que constituyen soluciones duraderas: 1) la repatriación voluntaria, 2) la integración local en el país en que solicitaron asilo y 3) el reasentamiento en un país distinto de aquel en el que solicitaron asilo originalmente.¹²⁵

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, señala los elementos que los Estados miembros deben garantizar para que las personas refugiadas puedan ejercer sus derechos con normalidad y que deben ser la base para una integración local efectiva: la prohibición de la discriminación (art.3), la libertad de religión (art.4), el derecho a la vivienda (arts. 13 y 21), el acceso a la justicia (art.16), el empleo remunerado y la protección de sus derechos laborales (arts. 17, 18, 19 y 24), el derecho a la educación pública (art.22), el derecho a la asistencia pública (art. 23) y el acceso a documentos de identidad (art.27)¹²⁶.

En la Ciudad de México, el marco jurídico y programático contempla desde hace más de una década estos y otros elementos para favorecer la integración local de la población migrante y sujeta de protección internacional.

La Constitución Política de la Ciudad de México define “la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad” y reconoce que ésta “se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional” (art.2); prohíbe toda forma de discriminación, considera a las personas migrantes y sujetas de protección internacional como un grupo de atención prioritaria y señala que las autoridades deben adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de todos los derechos humanos “bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión” (art.11).¹²⁷

La Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, que fue promulgada en 2011¹²⁸, ha sido la base normativa para promover el acceso a todos los servicios públicos y programas sociales de las personas en contexto de movilidad humana, independientemente de su estatus migratorio.

¹²⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2017). Soluciones duraderas. Disponible en: <https://web.archive.archive.unhcr.org/20171002044405/http://www.acnur.org/index.php?id=882>

¹²⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2001). Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>

¹²⁶ Organización de Naciones Unidas (ONU) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. Artículos 3, 4, 13, 21, 16, 17,18,19,22, 23, 24 y 27. Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf.

¹²⁷ Congreso de la Ciudad de México (2024). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.1.pdf

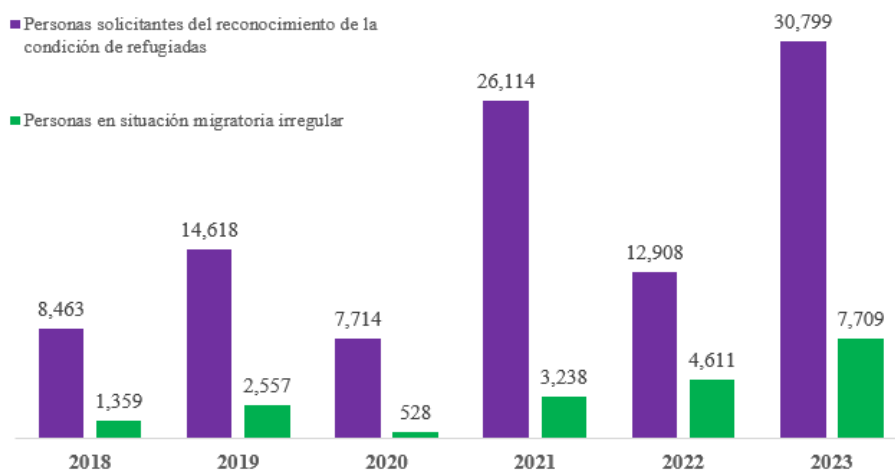
¹²⁸ Congreso de la Ciudad de México (2011). Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Disponible en: https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_INTERCULTURALIDAD_ATENCION_A_MIGRANTES_Y_MOVILIDAD_HUMANA_EN_EL_DISTRITO_FEDERAL.pdf

Se ha avanzado en la creación de programas sociales a los que puede acceder esta población, entre ellos los comedores públicos que ofrecen alimentos gratuitos o a bajo costo; los programas para la atención médica gratuita de todas las personas en las instituciones públicas de salud de la Ciudad; un seguro de desempleo y apoyos económicos para fomentar la capacitación para el empleo; y los apoyos económicos y alimentarios para niñas, niños y adolescentes inscritos en planteles públicos del Sistema Educativo Nacional. A pesar de estos avances, ante la magnitud del fenómeno migratorio, el principal problema ha sido la implementación, pues todavía hace falta avanzar en los mecanismos para garantizar el acceso a estos programas.

Las organizaciones sociales y civiles constituyen la primera línea de atención humanitaria ante la llegada de personas en situación de movilidad a la Ciudad, pues gracias a que les ofrecen servicios básicos de alojamiento, alimentación, seguridad, salud, asesoría y acompañamiento legal, favorecen el ejercicio de sus derechos humanos. En la Ciudad de México, el programa “Ciudad hospitalaria y movilidad humana”, que estuvo vigente entre 2008 y 2019¹²⁹, constituye un ejemplo de apoyo gubernamental a la labor de la sociedad civil organizada que debería retomarse e implementarse de forma permanente.

El incremento la movilidad humana, particularmente desde 2018, a raíz de la irrupción de las llamadas “caravanas migrantes”, se ha reflejado tanto en el número de personas con necesidades de protección internacional, como en el número de personas que transitan de manera irregular. La gráfica 1 muestra que las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas en la Ciudad de México aumentaron un 264% entre 2018 y 2023, en tanto que las personas en situación migratoria irregular identificadas por las autoridades aumentaron un 467% en el mismo período.

Gráfica 1. Personas solicitantes de asilo y personas en situación migratoria irregular en la Ciudad de México, 2018-2024.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP¹³⁰), Secretaría de Gobernación.¹³¹

La mayor complejidad recae en que se trata de flujos mixtos, que además de los perfiles tradicionales compuestos por hombres en edad de trabajar, incluyen de manera cada vez más visible a grupos de población con necesidades especiales de protección, como es el caso de las mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales, intersexuales, queer, asexuales y otras identidades (LGBTTTIQA+).

¹²⁹ Lobo, A. (2020, 5 noviembre). Dejan sin efectos programa de atención a migrantes. MURAL. <https://www.mural.com.mx/dejan-sin-efectos-programa-de-atencion-a-migrantes/ar2064872>

¹³⁰ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2024). Boletín mensual de estadísticas migratorias, febrero 2024. Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

¹³¹ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) (2024). LA COMAR en números febrero de 2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-359317?idiom=es>

Esto ha venido acompañado de nuevas dinámicas en el proceso migratorio, pues el endurecimiento de las políticas de control migratorio en los Estados Unidos de América ha ocasionado que la estancia temporal de las personas en la Ciudad de México se prolongue durante meses o años, o que vuelvan en sucesivos intentos tras ser deportados.

Para garantizar el acceso a derechos de las personas en situación de movilidad humana, se debe trabajar al menos en tres sentidos:

1) Concientizar y sensibilizar a los servidores públicos sobre la situación que enfrentan las personas migrantes, para que conozcan la documentación con la que cuentan de acuerdo con los procesos de regularización migratoria a los que pueden acceder, para que eso no se convierta en una barrera.

2) Asegurar la asignación presupuestaria suficiente para la implementación de las leyes, programas y acciones, tomando en cuenta las necesidades de esta población, la evolución reciente y las tendencias actuales del fenómeno migratorio.

3) Mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del gobierno local y con las dependencias federales e involucrar a las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que atienden a la población en situación de movilidad en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que afecten a esta población.

Es importante que los responsables de la política pública comprendan que la verdadera integración local no se alcanza a través de programas sociales específicos para la población migrante y sujeta de protección internacional, sino ampliando los alcances de los programas ya existentes para garantizar el ejercicio de derechos de esta población en igualdad de condiciones.

Referencias bibliográficas

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2001). Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
2. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2017). Soluciones duraderas. Disponible en: <https://webarchive.archive.unhcr.org/20171002044405/http://www.acnur.org/index.php?id=882>
3. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) (2024). LA COMAR en números febrero de 2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-359317?idiom=es>
4. Congreso de la Ciudad de México (2024). Constitución Política de la Ciudad de México. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_8.1.pdf
5. Congreso de la Ciudad de México (2011). Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Disponible en: https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_INTERCULTURALIDAD_ATENCION_A_MIGRANTES_Y_MOVILIDAD_HUMANA_EN_EL_DISTRITO_FEDERAL.pdf
6. Organización de Naciones Unidas (ONU) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf
7. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2024). Boletín mensual de estadísticas migratorias, febrero 2024. Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos
8. Lobo, A. (2020, 5 noviembre). Dejan sin efectos programa de atención a migrantes. MURAL. <https://www.mural.com.mx/dejan-sin-efectos-programa-de-atencion-a-migrantes/ar2064872>



Contexto de los migrantes con discapacidad

Autor: DCS. Guadalupe Zimbrón Pérez

Migración

Desde el momento en que el humano se vio confrontado con la urgencia de buscar mejores oportunidades de vida, comenzó a emprender migraciones. Este fenómeno es tan frecuente en la humanidad que podría considerarse intrínseco a su condición. Sin embargo, es necesario reconocer que la migración encuentra su origen principalmente en una gama de desafíos sociales, políticos, económicos, personales y culturales, entre otros, que el individuo enfrenta en su cotidianidad (Guzmán, 2005).¹³²

Los procesos migratorios implican una reconfiguración de la esfera social, ya que pueden conducir a la discriminación, al maltrato, a la xenofobia, por mencionar algunas conductas lesivas (Fuentes & Ortiz, 2005).

Lo que casi no se reflexiona, es que la migración se asocia generalmente con grandes sufrimientos y miseria, es un proceso doloroso provocado principalmente por razones socio-económicas, las cuales impulsan a dejar el lugar de origen en busca de mejores condiciones de vida para el migrante y los suyos hacia otro país en donde el bienestar político, económico y social es mejor (Guzmán, 2005).¹³³

Ruiz (2002) define este concepto como “por migración entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político- administrativa” (p.13).¹³⁴

Discapacidad

La OMS (2014)¹³⁵ define discapacidad como un término genérico que abarca deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales que limitan la actividad y restringen la participación y designa los aspectos negativos de la interacción entre una persona (que sufre algún problema de salud) y sus factores contextuales (ambientales y personales). Además, destaca que la discapacidad es un fenómeno tanto biológico como social (OMS, 2014).¹³⁶

La OMS (2014) afirmó que la discapacidad constituye una preocupación de salud pública a nivel global, un tema de derechos humanos y una prioridad para el desarrollo.¹³⁷ Esto se debe a que las personas con discapacidad, especialmente

¹³² Guzmán, E. (2005). Logros y retos del frente indígena oaxaqueño binacional: una organización para el futuro de los migrantes indígenas. [Tesis de Licenciatura]. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf

¹³³ Ídem

¹³⁴ Ruiz A. (2002). Migración oaxaqueña: una aproximación a la realidad. Oaxaca en marcha Gobierno del Estado de Oaxaca. Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño. <https://searchworks.stanford.edu/view/4815382>

¹³⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS). (2014). Proyecto de acción mundial de la OMS sobre discapacidad 2014-2021: Mejor salud para todas las personas con discapacidad. OMS. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB134/B134_16-sp.pdf

¹³⁶ Ídem

¹³⁷ Ídem

los niños, enfrentan desafíos extendidos para acceder a los servicios de salud y otros servicios relacionados, como la rehabilitación, y experimentan resultados de salud más desfavorables en comparación con aquellas personas que no tienen discapacidad.

En cuanto al contexto mundial de personas con discapacidad (PCD) en el mundo, datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014)¹³⁸ hace referencia de que hay más de 1000 millones de PCD, lo que supone alrededor de un 15% de la población mundial. El número de PCD está creciendo debido al envejecimiento de la población y al aumento global de enfermedades crónicas. Esta tendencia es más notoria en países con menores ingresos en comparación con aquellos con ingresos más altos. Aunado a que las mujeres, las personas mayores y las personas de bajos recursos son los más afectados por la discapacidad en manera desproporcionada.

En México, según los datos del Censo de Población y Vivienda (INEGI) del 2020¹³⁹, el 16.5% de la población en el país (20,838,108 personas) tiene alguna discapacidad, alguna limitación en la actividad cotidiana o tiene algún problema o condición mental (53% son mujeres y 47% hombres). De tal forma, se contabiliza a quienes presentan o tienen discapacidad (5,577,595) y problema o condición mental (602,295), sólo problema o condición mental (723,770), limitación y problema o condición mental (264,518) y solo limitación (13,669,930).

A nivel nacional, todavía existen desafíos significativos para detectar esta condición (discapacidad) entre la población migrante, debido a las limitaciones en las estadísticas oficiales, entre las razones que hace mención la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2021)¹⁴⁰: la recopilación de información en los puntos de detención o del autoinforme de las propias personas migrantes a las autoridades migratorias, además una vez recopilada la información, las fuentes oficiales no siempre tiene datos desglosados a este nivel, no se actualizan periódicamente o las fuentes complementarias como las encuestas, no siempre pueden establecer una representación estadística precisa debido a la calidad de la información, ya que esta información no es publicada, ni tampoco validada y solo es utilizada para fines de contextualización del fenómeno.

Si bien, el porcentaje actual de las PCD en los diferentes contextos (internacional y nacional) aún no es elevado, aunque la tendencia y la información menciona que va al alta, en ocasiones por las secuelas que dejó la pandemia del COVID-19 (Suarez, Pascual & Soravilla, 2023)¹⁴¹ las autoridades y sociedad deberían estarse sensibilizando y preparándose más y de manera continua para crear entornos que estas personas les permitan incluirse y sobre todo, mecanismos o instrumentos que nos permitan conocer detalladamente las PCD migrantes en nuestro país.

PCD y Migrantes

Las personas migrantes con discapacidad (PMCD) enfrentan desafíos específicos en cada etapa de su viaje migratorio, desde la motivación para dejar su país de origen, pasando por las dificultades de la movilidad, hasta su situación en el país destino, así como sus expectativas del futuro (RIADIS, 2021).¹⁴²

¹³⁸Idem

¹³⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. Comunicado de prensa No. 24/21. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

¹⁴⁰ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2021). Reflexiones sobre política pública la protección de los derechos humanos de las personas migrantes con alguna discapacidad en México. Gobierno de México. <https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRCM/ReflexionesSPPy.pdf>

¹⁴¹ Suárez, D., Pascual, E. & Soravilla, J. (2023). COVID persistente y Discapacidad. Sociedad Española de Médicos De Atención Primaria (SEMergen). 50(2). 1-9. DOI: 10.1016/j.semern.2023.102189. <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-familia-semergen-40-pdf-S1138359323002691>

¹⁴² Red Latinoamericana de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS) (2021). Informe Discapacidad y Movilidad Humana 2021: Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina. ACNUR. <https://www.acnur.org/mx/media/informe-discapacidad-y-movilidad-humana-2021-estudio-regional-sobre-la-situacion-de-las>

Aunado a estas dificultades que presentan las personas migrantes y las PMCD, está la falta de información suficiente relacionada con este grupo de personas, la cual pudiera ser de utilidad para promover, respaldar y crear acciones en los ámbitos normativos que les permitan tener una igualdad de oportunidades para una participación plena y equitativa en la sociedad.

En la Agenda 2030 para los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) se destacó por primera vez la contribución de la migración al desarrollo sostenible. La migración se considera un tema transversal de dicha agenda, ya que está relacionada con todos los ODS. Al menos 10 de los 17 objetivos contienen metas e indicadores directamente relacionados con la migración o la movilidad. La inclusión de la migración en la Agenda 2030 presenta a los países nuevos desafíos en cuanto a la recopilación de datos migratorios y los requisitos de información. Al mismo tiempo, ofrece una oportunidad crucial para mejorar los datos sobre la migración y a su vez poder utilizar esta información para crear estrategias que les favorezcan a través de las autoridades correspondientes (Portal de Datos sobre migración, 2024).¹⁴³

Entre los motivos que manifiesta el Portal de Datos sobre Migración (2024)¹⁴⁴ por los cuales las PMCD son invisibles en los datos, están los siguientes:

- Discrepancias en la definición de discapacidad y la condición de persona migrante tienen un impacto directo en la identificación de las personas que caen bajo estas categorías:

- Una definición restrictiva de discapacidad, que se centra únicamente en deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, resultará en la identificación de menos personas como discapacitadas. Por el contrario, un enfoque basado en los derechos, como el establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNDH, 2020) que reconoce tanto las deficiencias como los obstáculos sociales, físicos, informativos e institucionales que impiden la plena participación en la sociedad, identificará a un mayor número de personas con discapacidad¹⁴⁵. De manera similar, la definición de la condición de la persona migrante también puede variar, algunos países la definen en función de la ciudadanía o el lugar de nacimiento, mientras que otros se basan en la duración de la estancia para determinar quién es considerada persona migrante. Esta variabilidad en las definiciones dificulta la comparación de datos entre países y aún más cuando se trata de datos que involucran tanto discapacidad como migración.

- Los mecanismos de recolección de información y/o las iniciativas asociadas que no consideran la discapacidad o no tienen en cuenta a las personas migrantes:

Las PCD pueden encontrarse imposibilitadas de participar en encuestas debido a la falta de adecuaciones correctas para su tipo de discapacidad, un ejemplo podría ser la ausencia de interpretación en lengua de señas, la falta de textos en braille o responder las encuestas en línea puede ser complicado para aquellos que requieren tecnologías de apoyo, como dispositivos para personas con problemas de visión, etc. Por otra parte, muchos métodos tradicionales de recolección de datos no logran alcanzar a todos los grupos de personas migrantes, como los migrantes irregulares, trabajadores domésticos o aquellos que cruzan fronteras para trabajar. Este problema se agrava aún más en el caso de ciertas categorías de personas migrantes con discapacidad. Como resultado, existe un riesgo significativo de que estas personas sean excluidas de los datos oficiales, lo que podría llevar a su invisibilización en las políticas públicas y/o programas sociales diseñados con base a estos datos.

¹⁴³ Portal sobre datos de Migración. (2024). Datos sobre la migración para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). [HTTPS://WWW.MIGRATIONDATAPORTAL.ORG/SDGS?NODE=0](https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0)

¹⁴⁴ Ídem

¹⁴⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH México) (2ª edición) (2020). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. CNDH México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>

- La ausencia de datos desglosados que consideren tanto la discapacidad como la situación migratoria:

A pesar de que las recopilaciones de datos a través de censos, encuestas de hogares, fuentes administrativas o proyectos de investigación a veces abordan la discapacidad o la situación migratoria, no siempre lo hacen de manera conjunta, siendo insuficiente la información brindada.

- Limitaciones de capacidad:

Aunque los gobiernos nacionales u otras entidades puedan estar interesados en recopilar datos sobre PMCD, es posible que carezcan de los conocimientos especializados o la capacidad técnica necesaria para hacerlo. Estas limitaciones pueden tener repercusiones en varios aspectos. Por ejemplo, si las autoridades no pueden desarrollar preguntas o módulos de censos y encuestas que permitan recopilar datos tanto sobre personas migrantes como sobre discapacidad, y que además sean comparables a nivel internacional. Además, es posible que los encuestadores no estén capacitados para entrevistar a PCD o sean insensibles a las cuestiones relacionadas con la discapacidad, lo que podría fomentar la estigmatización y afectar directamente a las respuestas de los encuestados y al número de encuestas completadas.

- Insuficiente voluntad política:

Los responsables de la formulación de políticas a menudo tienen que abordar múltiples problemas políticos al mismo tiempo, en ocasiones con recursos limitados y sujetos a diversas influencias. Como resultado, las políticas y los datos relacionados con la migración y la discapacidad pueden no ser considerados una prioridad en su agenda.

Avances en la recopilación de datos de las PCD

Fue en el 2011 cuándo se publicó el primer Informe Mundial sobre la Discapacidad por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM), que ha servido como referencia al revelar que el 15% de la población mundial vive con alguna forma de discapacidad y ha servido para proyectar la prevalencia de discapacidad en la población global de desplazados forzosos (Portal de Datos sobre migración, 2024).¹⁴⁶

La introducción de la Lista Breve de Preguntas sobre Discapacidad por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad ha sido crucial para mejorar la recopilación de datos comparables a nivel internacional sobre PCD. Esta lista ha sido aceptada como una herramienta para recopilar datos sobre discapacidad por entidades gubernamentales y no gubernamentales, incluidas aquellas que trabajan con personas migrantes y refugiados.

De igual forma, se han desarrollado herramientas adicionales, como manuales y directrices, que han establecido estándares en la protección, desglose, recopilación y divulgación de datos sobre PMCD. Ejemplos notables de esto serían: las Directrices para el terreno sobre la inclusión de la discapacidad, del conjunto de recursos de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos y sus asociados (2020)¹⁴⁷, Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria (2019)¹⁴⁸, Carta sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria (2018)¹⁴⁹, la Carta de Datos Inclusivos de la Alianza Mundial para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible (AMDDS, 2018)¹⁵⁰ y la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad (2018).¹⁵¹

¹⁴⁶ Portal sobre datos de Migración. (2024). Datos sobre la migración para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). [HTTPS://WWW.MIGRATIONDATAPORTAL.ORG/SDGS?NODE=0](https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0)

¹⁴⁷ Global Data Institute Displacement Tracking Matrix. (2020). Directrices para el terreno sobre la inclusión de la discapacidad, del conjunto de recursos de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos y sus asociados. <https://dtm.iom.int/dtm-partners-toolkit/guide/dtm-msla-disability-inclusion>

¹⁴⁸ Inter-Agency Standing Committee. (2019). Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-guidelines-on-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-humanitarian-action-2019>

¹⁴⁹ Agenda for Humanity. (2016). Carta sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria. <https://www.data4sdgs.org/inclusivedatacharter>

¹⁵⁰ Global Partnership for Sustainable Development Data. (2018). Carta de Datos Inclusivos de la Alianza Mundial para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible. <https://www.data4sdgs.org/inclusivedatacharter>

¹⁵¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad. https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_spanish.pdf

A pesar de estos avances y herramientas de utilidad para sensibilizar a la sociedad, todavía hay muchas lagunas con la información recopilada entre aquellos que representan a las PCD y aquellos que trabajan en el ámbito de las migraciones, lo idóneo sería que estas colaboraciones de investigación se intensificaran para comprender mejor las necesidades de las PMCD y sirvan de respaldo para crear iniciativas por las autoridades competentes para este grupo vulnerable y puedan ser de utilidad para mejorar la igualdad de condiciones a las que se enfrentan en su día a día.

Lista de referencias

- Agenda for Humanity. (2016). Carta sobre la Inclusión de Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria. <https://www.data4sdgs.org/inclusivedatacharter>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH México) (2ª edición) (2020). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. CNDH México. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>
- Global Partnership for Sustainable Development Data. (2018). Carta de Datos Inclusivos de la Alianza Mundial para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible. <https://www.data4sdgs.org/inclusivedatacharter>
- Global Data Institute Displacement Tracking Matriz. (2020). Directrices para el terreno sobre la inclusión de la discapacidad, del conjunto de recursos de la Matriz de Seguimiento de los Desplazamientos y sus asociados. <https://dtm.iom.int/dtm-partners-toolkit/guide/dtm-msla-disability-inclusion>
- Guzmán, E. (2005). Logros y retos del frente indígena oaxaqueño binacional: una organización para el futuro de los migrantes indígenas. [Tesis de Licenciatura]. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf
- Inter-Agency Standing Committee.(2019).Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria . <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-guidelines-on-inclusion-of-persons-with-disabilities-in-humanitarian-action-2019>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. Comunicado de prensa No. 24/21. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2014). Proyecto de acción mundial de la OMS sobre discapacidad 2014-2021: Mejor salud para todas las personas con discapacidad. OMS. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB134/B134_16-sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad. https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_spanish.pdf
- Portal sobre datos de Migración. (2024). Datos sobre la migración para los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). <HTTPS://WWW.MIGRATIONDATAPORTAL.ORG/SDGS?NODE=0>
- Ruiz A. (2002). Migración oaxaqueña: una aproximación a la realidad. Oaxaca en marcha Gobierno del Estado de Oaxaca. Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño. <https://searchworks.stanford.edu/view/4815382>
- Red Latinoamericana de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS) (2021). Informe Discapacidad y

Movilidad Humana 2021: Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina. ACNUR. <https://www.acnur.org/mx/media/informe-dicapacidad-y-movilidad-humana-2021-estudio-regional-sobre-la-situacion-de-las>

•Suárez, D., Pascual, E. & Soravilla, J. (2023). COVID persistente y Discapacidad. Sociedad Española de Médicos De Atención Primaria (SEMERGEN). 50(2). 1-9. DOI: 10.1016/j.semerg.2023.102189. <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-familia-semergen-40-pdf-S1138359323002691>

•Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2021). Reflexiones sobre política pública la protección de los derechos humanos de las personas migrantes con alguna discapacidad en México. Gobierno de México. <https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRCM/ReflexionesSPPy.pdf>



Cuota para personas con ciudadanía mexicana por naturalización en Quintana Roo

Por Ignacio Alonso Velasco

Consejero ciudadano de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Quintana Roo, presidente de Mexicanos de Corazón, A. C. y profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo*

La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como a determinados bienes con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado (Arámbula y Santos, 2008;4)¹⁵². El grupo social que históricamente ha sido vulnerado en sus derechos es el de las mujeres, el cual, a través de acciones afirmativas ha logrado avanzar en el reconocimiento de sus derechos y por la igualdad sustantiva.

Este concepto de acciones afirmativas por primera vez fue utilizado en la India con la denominación de *compensatory discriminations*, donde prevalecía una marcada diferencia social y desigualdad entre personas debido a su clase, etnia, religión, entre otras características que se reflejaban en el estigma social, discriminación y menoscabo de sus derechos.

Por ello, las acciones afirmativas implementadas por el Estado consisten en brindar un trato preferencial a ciertas personas en función de su pertenencia a un grupo determinado que ha resultado, y continúa siendo, víctima de un trato excluyente sistemático, estructural e histórico.

De acuerdo con Saba (2021)¹⁵³ las acciones afirmativas requieren de la identificación de tres situaciones que deben darse para que ellas estén justificadas:

- a) Que se acepte la existencia de un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, ancianos, personas con discapacidad, indígenas, mexicanos naturalizados, etc.);
- b) Que existen y son identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (como los ámbitos de la política, el mercado laboral, etc.), y
- c) Que ese el grupo resulte o haya resultado excluido de uno o más ámbitos por un tiempo considerable, de modo que su situación de sometimiento se perpetúe, cristalice y naturalice.

¹⁵² Arámbula, A., Bustos, C., Corona, E. y Santos, G. (2008). Acciones afirmativas. Cámara de Diputados. Servicios de investigación y análisis, Subdirección de Política Exterior. México. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

¹⁵³ Saba, R. P. (2021). Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad. En Ana María Ibarra Olguín (coord.). Discriminación: piezas para armar. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ISBN 978-607-552-178-7. Recuperado de <https://bit.ly/3O5Dftz>

Las acciones afirmativas y políticas de discriminación positiva implican la implementación de tratos diferentes justificados sobre la base de criterios habitualmente reconocidos como irrazonables (en el sentido de no funcionales en lo que se refiere a la relación del medio con el fin), pero que se encuentran autorizados constitucionalmente porque persiguen el efecto de dismantelar una situación de exclusión y segregación que se contradice con la idea de igualdad como no sometimiento.

Un ejemplo de acción afirmativa es la lucha por el reconocimiento del importante papel de las mujeres en distintos ámbitos de la vida democrática del Estado, y que representa, sin duda, un precedente histórico. Sin embargo, aún existen grupos sociales que luchan por obtener la representatividad en espacios públicos, como somos las personas con ciudadanía mexicana por naturalización.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto de la discriminación que sufren las personas mexicanas naturalizadas, derivado de la resolución de varias acciones de inconstitucionalidad como las siguientes: 48/2009, 19/2011, 20/2011, 35/2018, 93/2018, 87/2018, 59/2018, 4/2019, 40/2019, 113/2020, 39/2021, 87/2021, 100/2021 y 111/2021¹⁵⁴. El Alto Tribunal ha determinado que los congresos locales carecen de competencia para establecer como requisito para acceder a cargos públicos el contar con nacionalidad mexicana por nacimiento. Lo anterior, debido a que el artículo 32 constitucional debe interpretarse a la luz del artículo 1º constitucional, de acuerdo con el cual debe preferirse la interpretación que evite discriminación entre mexicanos y mexicanas.¹⁵⁵

La Corte considera que hay funciones públicas que deben ser realizadas únicamente por personas que son mexicanas por nacimiento debido a su naturaleza, encaminadas a salvaguardar la soberanía nacional.

Con motivo del proceso electoral local 2017-2018, en noviembre del 2017 el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo (TEQROO) por medio de una sentencia ordenó al Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO) modificar el acuerdo IEQROO/CG/A-041/17 para posibilitar a la ciudadanía mexicana naturalizada participar como consejeros, consejeras y vocales de las mesas directivas municipales para el proceso electoral local señalado¹⁵⁶. El TEQROO tomó esta decisión al considerar una violación a los principios de igualdad y no discriminación contemplados en la Constitución Federal y los tratados internacionales en los que México es parte. Se ponderaron los derechos a la participación política de las ciudadanas y ciudadanos los derechos a la igualdad ante la ley y la no discriminación¹⁵⁷.

Sin embargo, el 6 de febrero del 2018, el TEQROO aprobó, por mayoría de votos y un voto particular en contra, un segundo proyecto de resolución que contradijo al primero, por considerar que la legislatura local cuenta con las facultades constitucionales y la libertad configurativa para establecer las calidades con que las personas con ciudadanía mexicana pueden participar en cuestiones políticas de la entidad, como lo es el ser ciudadano/a mexicano/a por nacimiento, requisito establecido en diferentes leyes de dicha Entidad.

Esta resolución del TEQROO fue recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por Niurka Alba Sáliva Benítez, ciudadana mexicana nacida en Cuba, quien se quería postular como candidata a la presidencia municipal de Benito Juárez. El día 16 de marzo del 2018, la Sala Xalapa de dicho Tribunal, al resolver

¹⁵⁴ Nota: Para encontrar dichas acciones de inconstitucionalidad se pueden buscar en este link: <https://www2.scjn.gob.mx/indicesccai/controversiasconstitucionalespub/ainconstitucionalidadresueltas>.

¹⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 32, el cual puede encontrarse en: <https://www2.scjn.gob.mx/indicesccai/controversiasconstitucionalespub/ainconstitucionalidadresueltas>.

¹⁵⁶ TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO. (2017). RECURSO DE APELACIÓN. Sentencia definitiva que modifica el Acuerdo del Instituto Electoral de Quintana Roo IEQROO/CG/A-041/17. <http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2017/noviembre/resolucion/22d.pdf>

¹⁵⁷ Idem

el expediente SX-JDC-74/2018¹⁵⁸, le dio la razón a la recurrente al considerar que el artículo 136, fracción I de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, al exigir ser mexicano por nacimiento para ser miembro de un ayuntamiento, no guarda la debida proporcionalidad por restringir los derechos político-electorales de esta persona más allá de lo que dispone la constitución federal¹⁵⁹.

Esta sentencia del TEPJF revirtió el resolutivo del TEQROO y determinó la inaplicación del artículo constitucional señalado, para el caso concreto de esta mexicana naturalizada, ya que en este sistema de control difuso se actúa en el problema contingente y propio que resuelve la comprobación constitucional en el circunscrito ámbito subjetivo entre partes y de ahí el efecto de la cosa juzgada. Mientras que en el sistema concentrado puro la regla es la abstracción y generalidad del pronunciamiento, independientemente de la justicia del caso concreto (Highton, 2014; 110)¹⁶⁰.

El TEPJF también tuvo oportunidad de pronunciarse en contra de este requisito discriminatorio en una sentencia emitida el 25 febrero del 2020, al resolver los expedientes acumulados SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020¹⁶¹. Entre otras porciones normativas, decidió inaplicar y dejar sin efecto el inciso a) del artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, la necesidad de ser mexicano mexicana por nacimiento para aspirar a ocupar una consejería del Instituto Nacional Electoral (INE)¹⁶². Con base en ello, el 26 de febrero del 2020, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decidió, por unanimidad, eliminar dicho requisito de la convocatoria que se había emitido, el 13 de febrero, para quienes desearan ser consejeros y consejeras electorales en el periodo 2020-2029.

Con estas sentencias se logró sentar unos precedentes importantes para que más personas con ciudadanía mexicana por naturalización traten de hacerse con una candidatura a integrante de ayuntamiento o a consejero/consejera electoral. Sin duda, el trabajo realizado por los órganos jurisdiccionales en materia electoral y por la autoridad local encargada de establecer los lineamientos y acuerdos antes referidos, marcan las directrices para que el Congreso del Estado de Quintana Roo realice reformas, adiciones o modificaciones en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo con el objetivo de resarcir el daño histórico que han padecido las personas con ciudadanía mexicana por naturalización, víctimas de un trato excluyente y estructural.

Por lo anterior, este artículo propone la reforma del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y del artículo 275 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, para que, en la postulación de candidaturas a una diputación local y en la integración de las planillas de los Ayuntamientos se postulen fórmulas de candidaturas con ciudadanía mexicana por naturalización. Para tal efecto, el IEQROO deberá emitir los lineamientos para determinar el número y distribución de dichas fórmulas, tomando en consideración los datos estadísticos de la población que cuenta con ciudadanía mexicana por naturalización.

Esta propuesta de reforma legislativa ya fue presentada ante la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo el pasado 8 de febrero del 2024 por medio de una iniciativa ciudadana de Mexicanos de Corazón, asociación civil que tiene por objeto igualar ante la ley a todas las personas mexicanas.

¹⁵⁸ TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN. (s. f.). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-0074-2018->

¹⁵⁹ Ídem

¹⁶⁰ Highton, E. I. (2014). Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx>

¹⁶¹ TRIBUNAL ELECTORAL del Poder Judicial de la Federación. (2020). JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/134/SUP_2020_JDC_134-902847.pdf EXPEDIENTES: SUP-JDC-134/2020, S U P-J DC-

¹⁶² Ídem

De esta forma se podrá revertir un escenario de desigualdad histórica y de facto que enfrenta el colectivo de las personas que cuentan con la ciudadanía mexicana por naturalización en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

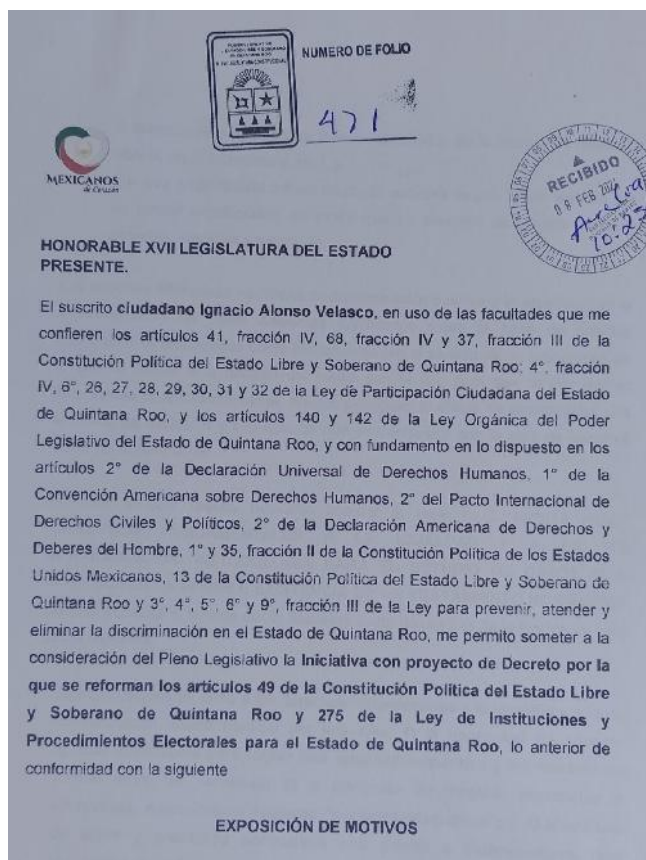


Fig 1. Evidencia sobre iniciativa presentada ante la XVII Legislatura del Congreso de Quintana Roo

Referencias consultadas

- Acciones afirmativas. Elementos fundamentales (2015, 25 diciembre). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/2313/0>
- Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación (2014). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://bit.ly/47CFHyg>
- Arámbula, A., Bustos, C., Corona, E. y Santos, G. (2008). Acciones afirmativas. Cámara de Diputados. Servicios de investigación y análisis, Subdirección de Política Exterior. México. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 32, el cual puede encontrarse en: <https://www2.scjn.gob.mx/indicesccai/controversiasconstitucionalespub/ainconstitucionalidadresueltas>.



ADPRA
ASOCIACIÓN DEFENSORES DEL PUEBLO
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



FMOPDH
FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS
PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

