



Protocolo de Actuación para
Organismos Públicos de Derechos Humanos
que Atienden Altos Flujos
Migratorios

CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Glosario	6
3. Marco jurídico	9
3.1 Normatividad del Sistema Universal y Regional	9
3.2 Normativa nacional	9
3.3 Normatividad estatal	10
4. Principios de actuación	11
5. Derechos de los migrantes	12
5.1 Obligaciones Generales	12
5.2 Obligaciones específicas	12
5.2.1 Igualdad ante la ley	12
5.2.2 Interés superior de la niñez	13
5.2.3 Libertad personal	14
5.2.4 Garantías judiciales	14
5.2.4.1 Asistencia consular	15
5.2.4.2 Traductor o intérprete	15
5.2.5 Asilo, refugio y protección complementaria	15
5.2.6 No devolución	16
5.2.7 La perspectiva de género en el contexto migratorio	16
6. Mecanismo de intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	18
6.1 Acciones a seguir	18
6.1.1 Acompañamiento	18
6.1.2 Gestorías y seguimiento hasta su conclusión	19
6.1.3 Procedimiento de queja	19
6.1.4 Constancia de vulnerabilidad	20
6.1.4.1 Procedimiento de expedición de la constancia de vulnerabilidad	20
6.1.5 Monitoreo de los Albergues del Estado de Veracruz	20

1. Introducción

Desde el año 2018, nuestro país y específicamente nuestro estado, ha sido testigo de una nueva figura migratoria, las caravanas migrantes. La primera Caravana migrante, proveniente de Honduras, partió hacia Estados Unidos el pasado 12 de octubre de 2018, integrada por cerca de mil personas. No obstante, tras su paso por Guatemala, el número de migrantes que llegaron el 19 de octubre del mismo año a la frontera mexicana en Tapachula ascendió a cerca de 7,000 personas.¹

Esta Caravana inspiró la movilización de otros grupos de migrantes que buscaron transitar hacia Estados Unidos, buscando oportunidades laborales, así como solicitar asilo. Hasta el mes de agosto del año 2019, se han registrado 6 Caravanas (5 durante 2018 y 1 en enero de 2019), provenientes principalmente de Honduras, El Salvador y Guatemala, con un total acumulado de aproximadamente 9 mil personas migrantes.²

El ingreso, registro y protección de estos grandes grupos de migrantes representan un importante desafío para las instituciones del Estado mexicano, no solo por la necesidad de cubrir la demanda operativa de atención por parte de las autoridades competentes, sino también porque de eso depende la garantía de los derechos de las personas migrantes. Por ello, los Organismos Públicos de Derechos Humanos resultan actores centrales en la vigilancia, reconocimiento, respeto y garantía de sus derechos, atendiendo a los criterios nacionales e internacionales en la materia.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, no se vio ajena a este desafío, ya que a raíz de esta movilidad humana se tuvo que desplegar a un grupo de visitadoras y visitadores, para acompañar, gestionar y documentar la situación de las y los migrantes en su tránsito por el estado, prácticas que sirvieron para nutrir el presente documento, el cual busca ser un referente para la intervención de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en la atención y protección de los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren transitando o residiendo temporalmente en nuestro país. Para la creación del mecanismo se siguió el modelo de intervención que estableció el Protocolo de Actuación para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad de Alcalá.

Finalmente, los principios que se abordan más adelante plantean la necesidad de establecer mecanismos que permitan una mejor interacción entre los Organismos Locales Protectores de Derechos Humanos y las áreas de la administración pública federal, estatal y municipal con las instituciones y organismos nacionales e internacionales.

1 Cfr. The New York Times. La caravana migrante inspira a más centroamericanos que buscan viajar a Estados Unidos. <https://www.nytimes.com/es/2018/11/01/caravanas-migrantes-centroamerica-mexico/>

2 Horacio Jiménez y Alejandra Canchola. Reconoce INM que se encuentran 9 mil 471 migrantes centroamericanos en México. El Universal. Publicado el 06/12/2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/reconoce-inm-que-se-encuentran-9-mil-471-migrantes-centroamericanos-en-mexico>

2. Glosario

- Apátrida: Persona que carece de nacionalidad, al no ser reconocido como nacional de ningún Estado.³
- Asilo político: Forma de protección internacional para todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país.⁴
- Asistencia consular: Derecho de toda persona extranjera de solicitar el auxilio del cuerpo consular de su país de origen, frente a cualquier procedimiento legal, especialmente aquellos de naturaleza administrativa y penal.⁵
- Autoridad migratoria: Servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria.⁶
- Condición migratoria: Situación jurídica en la que se encuentra un migrante, de conformidad con la normativa interna del Estado de empleo.⁷
- Constancia de vulnerabilidad: Documento expedido por la Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad y por las Delegaciones de la CEDH, que tiene como fin acreditar el especial estado de vulnerabilidad de las personas migrantes en el territorio nacional.
- Documento migratorio: Aquel que acredite la estancia regular en el país.⁸
- Emigrar o migrar: Dejar un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él.⁹
- Estación migratoria: Instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.¹⁰
- Extranjero: Persona que no posee la calidad de mexicano, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución.¹¹
- Filtro de revisión migratoria: Espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos.¹²
- Inmigrante: Persona que llega a otro Estado con el propósito de residir en él.¹³

3 Cfr. Ley de Migración. Artículo 3, fracción IV

4 Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Artículo 61

5 Cfr. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Artículo 5, inciso e)

6 Cfr. Ley de Migración. Artículo 3, fracción I

7 Cfr. Ídem. Artículo 3, fracción VI

8 Cfr. Ídem. Artículo 37

9 Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párr. 64, inciso a)

10 Ley de Migración. Artículo 3, fracción X

11 Ídem. Artículo 3, fracción XI

12 Ídem. Artículo 3, fracción XII

13 Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Óp. Cit. Párr. 69, inciso d)

- Migrante en situación irregular: Persona extranjera que no se encuentra autorizada para acceder, permanecer y circular por el país.¹⁴
- Migrante en situación regular: Persona extranjera que se encuentra autorizada para acceder, permanecer y circular por el país.¹⁵
- Migrante: Término genérico que abarca tanto al emigrante como al inmigrante.¹⁶
- Niño, niña o adolescente migrante no acompañado: Persona menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo o persona que tenga su representación legal.¹⁷
- Oficina consular: Representaciones de los Estado ante el gobierno de otro país.¹⁸
- País de origen: Estado del cual una persona extranjera es nacional.¹⁹
- País de tránsito: Estado por el cual la persona migrante debe pasar para llegar al país donde pretende establecer su residencia permanente.²⁰
- País receptor: Estado en el cual la persona migrante pretende establecer su residencia permanente.²¹
- Perspectiva de género: Es una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre hombres y mujeres se dan no son sólo por su determinación de sexo (biológica), sino también por su determinación de género (valores producto de la invención humana). Mirar o analizar alguna situación bajo la perspectiva de género permite entonces entender que la vida de hombres y mujeres puede modificarse en la medida en que no está “naturalmente” determinada. Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente no sólo la vida de las mujeres sino también la de los hombres y las íntimas relaciones entre ambas, despojándolas de los estereotipos que reflejan, pero también enmascaran su realidad, y sobre todo, su posibilidad de modificarse a partir de renovados contenidos de socialización. Es la perspectiva de género, desde la cual se intenta explicar y comprender algunas de las más importantes problemáticas personales y sociales: la sexualidad, la salud, la educación, el trabajo, etc. Incluir en el análisis la perspectiva de género significa tener en cuenta el lugar y el significado que las sociedades dan al varón y a la mujer en su carácter de seres masculinos o femeninos. Este significado varía de cultura en cultura y de época en época. ²²
- Protección complementaria: Garantía para aquellos extranjeros que, aun cuando no se encuentran en los supuestos de protección de las instituciones del asilo político o refugio, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre

14 Ídem. Párr. 69, inciso j)

15 Ídem. Párr. 69, inciso i)

16 Ídem. Párr. 69, inciso e)

17 Ley de Migración. Artículo 3, fracción XVIII

18 Cfr. Ley de Migración. Artículo 3, fracción XIX

19 Cfr. Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Óp. Cit. Párr. 69, inciso k)

20 Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22. Párr. 49, inciso j)

21 Ídem

22 Glosario sobre derechos humanos y no discriminación, CONAPRED, disponible en [http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GLOSARIO(1).pdf), consultado el 27 de abril de 2020.

o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³

- Refugiado: Persona que ha debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad o donde tenga su residencia habitual y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Además, se considera como refugiado a aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.²⁴
- Retorno asistido: Procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual.²⁵

23 Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Artículo 28

24 Cfr. Ídem. Artículo 13

25 Ley de Migración. Artículo 3, inciso XXIV

3. Marco jurídico

3.1 Normatividad del Sistema Universal y Regional

TRATADOS INTERNACIONALES APLICABLES DE CARÁCTER UNIVERSAL	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 12,13, 16, 26)	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 2)	
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 1)	
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Artículo 3, 5, 6, 7, 8)	
Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 22)	
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	

TRATADOS INTERNACIONALES APLICABLES DE CARÁCTER REGIONAL	
Carta de la Organización de los Estados Americanos (Artículos 3, 16 y 45)	
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Artículos II, VIII, XIX y XVII)	
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículos 1, 20, 22 y 24)	
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Artículos 11, 13, 14 y 15)	
Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia	
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	

3.2 Normativa nacional

NORMATIVIDAD FEDERAL APLICABLE	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 1, 11, 15, 30, 33 y 119)	
Ley de Migración	Reglamento de la Ley de Migración

Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Reglamento de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
Ley General de Población (Capítulo IV)	Reglamento de la Ley General de Población (Capítulos Noveno y Décimo)
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Artículos 10, 13, 20, 57 fracción VII y Capítulo Décimo Noveno)	Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Capítulo IV y Título Noveno)
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Artículos 3 fracción VI, 4 fracción XVII, 13 fracción VI, 22 fracción III, 38, y Capítulo III)	Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Capítulo III)
Ley de Nacionalidad (Artículo 9 y Capítulo III)	Reglamento de la Ley de Nacionalidad (Artículos 4, 7 y 15)
Ley General de Víctimas (Artículos 28, 45, 47)	Reglamento de la Ley General de Víctimas (Artículo 16)
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Ley Federal para Prevenir y eliminar la Discriminación.
	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

3.3 Normatividad estatal

NORMATIVIDAD ESTATAL APLICABLE	
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Capítulo II)	
Ley de Atención a Personas Migrantes y sus Familias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Reglamento de la Ley de Atención a Personas Migrantes y sus Familias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Ley para Prevenir y eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	

4. Principios de actuación

- Atención a la vulnerabilidad interseccional: Conjunto de acciones positivas para garantizar los derechos de aquellas personas adultas mayores que, además de dicha condición, se encuentren en otra situación de vulnerabilidad;²⁶
- Interés superior de la niñez: Conjunto de medidas y criterios para asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar;²⁷
- No criminalización: En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición irregular;²⁸
- No devolución: Establece la garantía para todo extranjero de no ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su vida, libertad o seguridad corra un riesgo razonablemente previsible;²⁹
- No discriminación: Prohibición de toda exclusión, restricción o privilegio por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social;³⁰
- No revictimización: Deber de no agravar el sufrimiento de las víctimas de delitos y/o violaciones a sus derechos humanos, así como el de vigilar que las autoridades migratorias cumplan con este principio;³¹
- Perspectiva de género: Herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres y contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; es un concepto que busca visibilizar la posición de desigualdad y de subordinación estructural de las mujeres a los hombres en razón de su género.³²
- Pro persona: Las normas relativas a los derechos humanos deberán ser interpretadas de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;³³
- Unidad familiar: Las autoridades deben abstenerse de realizar acciones que resulten en la separación familia de personas migrantes. Asimismo, deben adoptar medidas para mantener y, en dado caso, restablecer la unidad de aquellas familias que hayan sido separadas;³⁴

26 Cfr. ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, Formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia contra la mujer, A/HRC/17/26, 2 de mayo de 2011, párr. 72

27 Convención de los Derechos del Niño, Artículo 3.1

28 Ley de Migración. Artículo 67

29 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 22.8

30 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 1.1

31 Ley General de Víctimas. Artículo 5

32 Cfr. CIDH. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 2018.

33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

34 Ley de Migración. Artículo 10

5. Derechos de los migrantes

5.1 Obligaciones Generales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece de manera expresa los derechos de los migrantes. El artículo 33 señala que todas las personas extranjeras gozarán de los derechos humanos y sus garantías, mientras se encuentren en territorio nacional. Así mismo, el artículo 1ro contempla el bloque de constitucionalidad, que incorporan al sistema jurídico mexicano los tratados internacionales, así como la jurisprudencia que emana de los Órganos Protectores de derechos humanos a nivel internacional.

A través de su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) deberán garantizar a las personas migrantes, los derechos humanos y libertades reconocidos en dicho tratado internacional, independientemente de su condición migratoria.³⁵

5.2 Obligaciones específicas

Las grandes afluencias migratorias concentran a personas en distintas condiciones; en un solo contingente pueden congregarse personas que migran por cuestiones económicas, solicitantes de asilo por persecución política, solicitantes de refugio por graves alteraciones del orden público y/o crisis humanitarias en sus países de origen y personas apátridas.

5.2.1 Igualdad ante la ley

El principio de Igualdad implica la prohibición de toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.³⁶ En el caso de las personas migrantes, el ingreso de manera irregular los vuelve especialmente vulnerables, debido al estado de indefensión que supone encontrarse en un país extranjero, en razón de las distintas expresiones de discriminación, xenofobia y violencia, tanto por particulares como por autoridades, que limita el acceso a los derechos de las personas migrantes, aunado al miedo de acudir a cualquier agente del Estado por el temor de ser deportado.

Adicionalmente, los estados deben prestar especial atención a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad interseccional; esto se refiere a que, además de dicha condición, se encuentren en otro supuesto que pueda agravar la probabilidad de sufrir violaciones a sus derechos, así como aumentar la magnitud de las mismas con respecto a quienes no se encuentren ubicados en la misma situación.

Dentro de los grupos poblacionales que necesitan especial atención se encuentran las mujeres, personas con discapacidad, indígenas y, niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que migran sin un acompañante adulto. Lo anterior, debido a que su condición los vuelve un blanco fácil de abusos de la autoridad, trata de personas, extorsión y reclutamiento forzado.

35 Cfr. Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 100.

36 Cf. Ídem. Párr. 84; CNDH. El derecho a la no discriminación. 2da edición. 2018. Ciudad de México. Pág. 5

Sin embargo, no toda distinción constituye un acto de discriminación. Al respecto, la Corte IDH determinó que una diferencia de trato resulta discriminatoria cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin conseguido.³⁷

En ese sentido, los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio.³⁸ No obstante, dichas políticas migratorias deben apegarse a las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos.

5.2.2 Interés superior de la niñez

Este principio, consagrado en los artículos 3 de la Convención de los Derechos del Niño, el artículo 19 de la CADH y el artículo 4to Constitucional, refiere la obligación de toda autoridad de tomar las medidas necesarias, en el marco de sus funciones, para garantizar el mayor beneficio de niños, niñas y adolescentes (NNA), en cualquier decisión que les afecte.³⁹ Por su condición física, biológica y jurídica, los NNA son más vulnerables a ser víctimas de violaciones de derechos humanos. Por lo que este principio busca generar acciones por parte de todos los poderes públicos, para que los NNA puedan ejercer sus derechos con libertad, bajo el mayor bienestar posible.⁴⁰

Por lo anterior, los Estados deben tomar medidas para garantizar y proteger sus derechos de los NNA migrantes, atendiendo a las condiciones particulares de cada caso.

Con respecto a los NNA que migran en compañía de uno más familiares, el principio de unidad familiar es central en la protección y garantía de sus derechos. El derecho a la protección de la familia contra injerencias arbitrarias se consagra desde el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la CADH. En caso de ser necesaria la separación de un NNA de sus familiares, ésta debe ser excepcional y, preferentemente, temporal.⁴¹

Por otra parte, es una realidad que algunos NNA emprenden la travesía desde sus países de origen sin un familiar o acompañante adulto. Esto impone obligaciones reforzadas de protección para dichos menores. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño manifestó que es prioritaria su identificación tan pronto sea posible; realizar una evaluación integral que tome en cuenta su edad, madurez, estado de salud y motivos que originan su desplazamiento; darle a conocer sus derechos; y brindarle documentos de identidad.⁴²

Al cruzar la frontera, las autoridades deben entrevistar a las personas adultas y a los menores, con el fin de determinar su situación jurídica, así como si se encuentran en el supuesto de ser refugiados o solicitantes de asilo. La entrevista es necesaria no solo por el derecho que tienen los NNA de ser escuchados en cualquier

37 Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282. Párr. 316

38 Corte IDH. Caso Vélez Loor. Óp. Cit. Párr. 169

39 Cfr. Tesis: 2a./J. 113/2019. DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Segunda Sala. Viernes 16 de agosto de 2019

40 Cfr. CEDHV. Recomendación 10/2019 Caso: Profesor de primaria violó el interés superior de tres menores, en relación con el derecho a la integridad personal, el derecho a la educación y el derecho a una vida libre de violencia. Disponible en: <http://cedhvapp2.sytes.net/gestor/captura/upload/REC-10-2019.PDF?05/07/201910:30:07%20a.m>

41 Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. Párr. 77

42 Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Septiembre de 2005. Pág. 12

proceso administrativo o judicial que los involucre⁴³ sino también para identificar aquellas situaciones que puedan involucrar la trata o explotación de menores a través de las fronteras.⁴⁴

5.2.3 Libertad personal

Los migrantes irregulares que cruzan las fronteras de nuestro país, tienen derecho a llevar su procedimiento de regularización en libertad, *prima facie*.⁴⁵ No obstante, en el contexto de grandes flujos migratorios, la detención preventiva es una medida que puede resultar idónea para regular y controlar la entrada irregular de migrantes, con el fin de asegurar su comparecencia dentro del proceso migratorio o ante la ejecución de una orden de deportación. Sin embargo, la detención preventiva es un último recurso que debe apegarse a las garantías constitucionales y convencionales de toda privación de la libertad.

Algunas de las principales garantías a las que se refiere el párrafo anterior es el carácter administrativo y excepcional de la detención migratoria. En efecto, son arbitrarias aquellas prácticas migratorias cuyo eje central es la detención de los migrantes irregulares, sin que una autoridad competente verifique el caso concreto y determine que ninguna otra medida menos restrictiva sería efectiva para alcanzar el fin buscado.⁴⁶

Sin embargo, de acuerdo con la Observación general conjunta No. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 del Comité de los Derechos del Niño, resulta inadmisibles mantener bajo detención a un NNA, independientemente de su calidad migratoria, la de sus familiares o acompañantes, o si migra sin compañía.⁴⁷

5.2.4 Garantías judiciales

Como se mencionó en el apartado de obligaciones generales, las personas migrantes tienen los mismos derechos reconocidos a las personas nacionales. Existen, empero, obligaciones específicas para la garantía de sus derechos, por su condición de vulnerabilidad. Uno de los aspectos más delicados refiere a las providencias que las autoridades deben tomar cuando un migrante se enfrenta a un proceso administrativo o judicial; en otras palabras, las acciones necesarias para que tengan un efectivo acceso a la justicia.⁴⁸ La Corte IDH señala que el acceso a un traductor o intérprete, así como a la asistencia consular, son medios para que las personas migrantes puedan hacer uso de otros derechos mutuamente relacionados, que conforman el debido proceso.⁴⁹

43 Cfr. Íbidem. Párr. 102

44 ACNUR. Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño. Pág. 69. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/complementarias/ACNUR/DirectricesACNURparaladeterminaciondelinteressuperiordelni%C3%B1o.pdf>

45 Cfr. Tesis: I.20o.A.19 A. SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA LA PROLONGACIÓN DEL ALOJAMIENTO TEMPORAL DE UN MIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR EN UNA ESTACIÓN MIGRATORIA. SU CONCESIÓN DEBE TENER COMO EFECTO LA LIBERTAD DEL EXTRANJERO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

46 Cfr. Corte IDH. Caso Vélez Loor vs Panamá. Óp. Cit. Párr. 171

47 Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación: CRC-GC-23 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. Párr. 5 al 12

48 Cfr. Corte IDH. Cuadernillo De Jurisprudencia De La Corte Interamericana De Derechos Humanos N° 2: Personas Situación De Migración O Refugio. Pág. 58

49 Cfr. Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Párr. 120

5.2.4.1 Asistencia consular

El artículo 36 de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Consulares contempla el derecho de los nacionales de un país de solicitar la asistencia del cuerpo consular correspondiente a su nacionalidad. Si bien ésta prerrogativa no está plasmada en un tratado sobre derechos humanos, ha sido reconocida no solo como una potestad de los Estados, sino también como un derecho de los individuos,⁵⁰ e incluso como una garantía procesal mínima para que toda persona extranjera tenga la posibilidad de una defensa adecuada y un debido proceso.⁵¹

Por medio de la asistencia consular, las personas extranjeras pueden ser asistidas en su representación legal, la formulación de su defensa, la obtención de pruebas en el país de origen, la verificación de las condiciones en que se ejerce la asistencia legal y la observación de la situación que guarda el procesado mientras se halla en prisión.⁵²

5.2.4.2 Traductor o intérprete

A la luz del principio de igualdad ante la ley, los procesos administrativos y jurisdiccionales deben identificar y atender las desigualdades reales entre las partes. En función de ello, surge la necesidad de asignar un traductor o intérprete a aquella persona que no habla o no comprende el idioma sobre el cual se desarrolla el proceso.

Esta garantía judicial ha sido ampliamente reconocida por diversos tratados sobre derechos humanos,⁵³ por lo que debe ser una regla general del procedimiento para aquellos migrantes que lo necesiten. De otra forma, se le deja en un estado de total indefensión.

5.2.5 Asilo, refugio y protección complementaria

En el ámbito de la protección internacional que los Estados deben brindar a los migrantes, existen 3 categorías propias de éste género; la institución del asilo político, el reconocimiento de la calidad de refugiado y la protección complementaria.

La primera se refiere a aquellas personas que huyen de su país de origen debido a temores fundados de ser juzgados por delitos de carácter político. Este supuesto suele darse con personas provenientes de países donde prevalece un ambiente generalizado de ataques a simpatizantes de la oposición política al régimen en el gobierno.

Por otra parte, dentro del conjunto de motivos que propician la migración, están aquellas situaciones en las que una persona puede ser víctima de persecución debido a su raza, nacionalidad, religión, convicciones políticas, pertenencia a un determinado grupo social. De estos supuestos surge el derecho a ser reconocido como refugiado por otro país.

50 V. Corte Internacional de Justicia. Caso LaGrand (Alemania vs Estados Unidos). Sentencia del 21 de junio de 2001. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/104/104-20010627-JUD-01-00-EN.pdf>

51 Ibídem. Párr. 122

52 Ídem. Párr. 86

53 Artículo 14.3F del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 8.2A de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 12 del Convenio 169 de la OIT.

La anterior es la concepción “clásica” de la institución del refugiado, plasmada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, junto con su protocolo de 1967. Ahora bien, abonando a ésta, coexiste con la definición adoptada a nivel regional en la Declaración de Cartagena. Dicho documento señala que, además de las hipótesis mencionadas, también debe considerarse como refugiado a aquella persona que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Por último, la institución de la protección complementaria tiene como finalidad proteger a aquellas personas extranjeras que, aun cuando no encajan en la definición de asilado político o refugiado, se encuentran ante un peligro real y razonablemente previsible de ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes al ser devueltos a su país de origen. El peligro que motiva la protección complementaria no se limita a los actos de agentes estatales, sino que también protege a la persona de actos de particulares.

5.2.6 No devolución

El principio de No devolución contiene la obligación de los Estados de no devolver a una persona hacia un país en donde su vida, libertad o seguridad corran un peligro razonablemente previsible o inminente. Consecuentemente, se encuentra íntimamente ligado con el derecho de asilo, refugio y protección complementaria.

La observancia de este principio abarca todas las formas de devolución, ya sea por deportación o extradición.⁵⁴ Además, implica que ningún migrante puede ser rechazado en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de su condición y, en dado caso, su solicitud de protección internacional.⁵⁵

5.2.7 La perspectiva de género en el contexto migratorio

La perspectiva de género es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que permite visibilizar la desigualdad y la subordinación que han vivido estructuralmente en un sistema patriarcal y machista.⁵⁶

En contextos migratorios el sexo, la orientación sexual, la identidad y expresiones de género influyen en las motivaciones para migrar, en los trayectos a tomar, en la posibilidad de integrarse en el lugar de tránsito o de destino, así como en la decisión de salir de su lugar de origen.

Si bien, propiamente la perspectiva de género no se encuentra explícitamente dentro de los principales Tratados Internacionales en la materia – Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de Violencia contra la Mujer y la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia-, los Organismos Protectores de Derechos Humanos, a través de las Recomendaciones Generales (CEDAW) y peticiones individuales (CIDH y CrIDH), han desarrollado que la perspectiva de género se desprende de las obligaciones internacionales que se encuentran dentro de dichos instrumentos,

54 Cfr. Corte IDH. Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, Párr. 130

55 Cfr. Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. Párr. 153

56 Cfr. CIDH. Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas, 2019, párr. 63.

por ello, los Estados tienen la obligación de transversalizar la perspectiva de género en cada una de las actuaciones que se implementen, incluso en el contexto migratorio.

Lo anterior, tomando en consideración que los grupos de mujeres, y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas son grupos heterogéneos, cuyas condiciones socioeconómicas, grupos etarios y origen étnico son diferentes, por lo tanto las acciones para su atención deberán dar respuesta a sus particulares necesidades.

Mecanismo de intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

En el contexto de las caravanas de migrantes que buscan cruzar el territorio nacional, o bien, encontrar nuevas oportunidades y condiciones de vida en el país, los organismos públicos de derechos humanos no pueden mantenerse indiferentes.

Dentro de la experiencia de las caravanas migrantes del 2018 y parte del 2019, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en concordancia con las atribuciones conferidas en el artículo 4 fracción XIII de su Ley aplicable, realizó orientaciones, gestiones y apoyo a las personas migrantes de acuerdo a las necesidades específicas que requerían, dichas actuaciones abarcaron desde la localización de algún familiar hasta gestionar algún apoyo económico que les permitiera seguir con su tránsito por el país.

Desde el momento en que se tuvo conocimiento de la posible llegada de las caravanas migrantes al estado, la Comisión generó una red de comunicación con todas las instituciones que brindan atenciones de emergencia (Secretaría de Seguridad Pública, Protección Civil, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno, etc...), los consulados y embajadas de los países de las personas migrantes, así como con los ayuntamientos de los Municipios por los cuales transitan las y los migrantes, a fin de coordinar esfuerzos y evitar la duplicidad de acciones.

Dicha información era recibida, actualizada y compartida, por el grupo de visitadoras y visitadores que se desplegó desde oficinas centrales y que se movilizaba junto con las caravanas migrantes, así como por las delegaciones de este Organismo.

6.1 Acciones a seguir

Todo lo anterior, sirvió para establecer las actividades mínimas a seguir en las siguientes actuaciones:

6.1.1 Acompañamiento

En el caso de grupos de personas migrantes, rescatados o en caravanas, brindar acompañamiento, es la primera forma de intervención. Durante la presencia las y los visitadores de la CEDH en el lugar de los hechos, deben realizarse las siguientes acciones:

- Determinar el número aproximado de migrantes, así como el sexo o identidad de género, edad, y alguna discapacidad, a fin de proporcionar atención especializada;
- Ubicar el o los países de origen;
- Identificar a las personas con condiciones especiales de vulnerabilidad;
- Verificar que las condiciones sean acordes con lo que establece la ley respecto de las estaciones migratorias y las estancias provisionales del Instituto de Migración;
- Informar a las personas migrantes sobre sus derechos y a las autoridades competentes, sus obligaciones para hacerlos efectivos;

- Gestionar espacios dignos para albergue durante su trayecto por el Estado;
- Llevar a cabo diligencias y acciones para atender las situaciones de posible riesgo para la integridad de las personas que integran la caravana; tomando en consideración sus especiales condiciones, ya que dentro de las mismas se encuentran mujeres, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes no acompañados y personas de la comunidad LGTBTTIQ+;
- Brindar acompañamiento a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, para la interposición de denuncias y para el otorgamiento de la constancia de víctimas;
- Brindar acompañamiento a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, para que reciba las medidas y apoyos que como víctimas les corresponde.

6.1.2 Gestorías y seguimiento hasta su conclusión

De conformidad con la fracción XIV del artículo 96 del Reglamento de la CEDHV, las delegaciones deben otorgar el apoyo, asesoría y gestiones que faciliten el tránsito de las personas migrantes por el Estado, o para que regularicen su estancia en el país.

Las gestiones realizadas, pueden ser entre otras:

- De transporte;
- Atención médica, principalmente para mujeres en estado de gestación, cuya situación requiera una atención prioritaria;
- Alimentación;
- Hospedaje en albergues, priorizando la reunificación familiar;
- Servicios de higiene;
- Contacto con autoridades consulares y/o diplomáticas;
- Contacto con familiares;
- Emisión de constancias de vulnerabilidad.

6.1.3 Procedimiento de queja

En los casos en los que se manifiesten relatos y denuncias sobre hechos que puedan constituir violaciones a derechos humanos por parte de autoridades estatales o municipales, se deberá iniciar un procedimiento de queja. De tratarse de hechos en los que la autoridad presuntamente responsable sea federal, será remitida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Aquellos en donde se visibilizan cuestiones de género,

su integración y atención se debe realizar con perspectiva de género, identificando aquellos casos que requieren acciones afirmativas, a fin de salvaguardar el derecho a la igualdad de género.⁵⁷

Además de seguir el procedimiento establecido para la atención e investigación sobre quejas, se debe dar aviso de forma inmediata a la representación consular del Estado del cual es nacional la persona migrante.

También en caso de ser necesario si la persona peticionaria lo autoriza, se entabla comunicación con su familia.

6.1.4 Constancia de vulnerabilidad

La Constancia de vulnerabilidad, es un documento que expide la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, a solicitud de la o el migrante o la representación consular del país de origen de la persona migrante, la cual permite acreditar una situación de especial vulnerabilidad. Dicho documento ha facilitado en algunos casos trámites ante distintas oficinas de la administración pública federal, estatal y municipal.

Procedimiento de expedición de la constancia de vulnerabilidad

Para poder expedir la Constancia de Vulnerabilidad, las y los solicitantes deben acreditar su nacionalidad, mediante un documento oficial que acredite su personalidad. La Comisión Estatal de Derechos Humanos solicita a la embajada o consulado del país de origen los datos necesarios que permitan corroborar los datos personales de la o el peticionario. Adicionalmente, deberán de brindar un relato de forma verbal o por escrito y bajo protesta de decir verdad, sobre los motivos y circunstancias que originaron su decisión de migrar; deberán manifestar si viaja solo o acompañado, y si cuentan con familiares que desee contactar dentro del territorio nacional, su país de origen o su lugar de destino.

En caso de ser víctimas, ofendidos o testigos de un delito cometido en territorio nacional, se deberán canalizar, si así lo solicitan a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas o cualquiera en donde se les pueda brindar atención. En caso de manifestar una negativa, es importante dejar constancia de lo anterior.

Desde el inicio de la solicitud hasta su término, la Comisión Estatal, mantiene comunicación con la embajada o consulado del país de origen de la o el solicitante. Cada solicitud debe ser analizada de forma particular, a fin de evaluar si la o el solicitante se encuentra en una situación adicional que agrave su vulnerabilidad, manteniendo especial atención respecto a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

6.1.5 Monitoreo de los Albergues del Estado de Veracruz

A partir del mes de julio del 2019, de conformidad con el artículo 45 fracciones I, IV y V de la Ley de Atención a Personas Migrantes y sus Familias para el Estado de Veracruz y en vinculación con la Oficina Foránea de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en Veracruz, a través de las Delegaciones Étnicas y

⁵⁷ Véase: Instituto Nacional de las Mujeres, Glosario para la Igualdad, disponible en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/igualdad-de-genero>: La igualdad entre hombres y mujeres se establece, como derecho, a través del artículo 4º de la Constitución; a su vez, el artículo 1º prohíbe toda forma de discriminación, lo que constituye el principio complementario del derecho a la igualdad: sólo habrá igualdad de género si no hay discriminación contra las mujeres.

Regionales se realizan monitoreos de la situación de los albergues a cargo de OSC's o particulares. Para tal efecto, el personal de la CEDH que realice las visitas debe recabar los siguientes datos:

- Nombre y ubicación (municipio, localidad) del albergue.
- Nombre de la organización y número de personal que atiende/administra el albergue.
- Capacidad y número de personas albergadas a la fecha del reporte (desagregado por nacionalidad, edad, sexo).
- Si cuentan con:
 - Dormitorios (separados, hombres/mujeres/niñas/niños)
 - Servicios sanitarios, médicos, legales, de alimentación.
- Entrevistas a personas migrantes sobre el trato recibido.
- Número de quejas en caso de recabarlas.

Con el fin de vigilar la situación de los albergues, deberán realizarse por lo menos, 4 visitas al año.

Todo el procedimiento debe realizarse transversalizando los principios de actuación ya mencionados previamente, atendiendo prioritariamente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y de la comunidad LGBTTTIQ+.