

## CAPÍTULO IV

# Los migrantes en México: igualdad, no discriminación y derechos económicos, sociales y culturales

### A. Consideraciones generales

578. En la actualidad México representa el principal destino para cientos de miles de migrantes. De acuerdo con el último censo de población, en 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales.<sup>598</sup> Según el INM, de noviembre de 2008, fecha en la que comenzó el programa de regularización migratoria 2008-2011<sup>599</sup>, a finales de 2011, se habían regularizado 10 122 extranjeros que se encontraban en situación irregular en México<sup>600</sup>. De acuerdo con la información suministrada por las autoridades, la mayoría de los migrantes que regularizaron su situación migratoria eran centroamericanos.

579. Un gran número de migrantes económicos, en su mayoría provenientes de Guatemala, suelen dirigirse, principalmente, a estados fronterizos para trabajar como jornaleros agrícolas o en labores domésticas en las principales ciudades de la frontera sur.<sup>601</sup> En Chiapas es común la presencia de trabajadores agrícolas provenientes en su mayoría de Guatemala, quienes se dedican a trabajar en las fincas de la región del Soconusco.<sup>602</sup> De acuerdo con información del INM, entre 2008 y 2012 se otorgaron 134 974 tarjetas de visitante de trabajador fronterizo (TVTF)<sup>603</sup> y se expidieron 361 747

<sup>598</sup> INEGI, *Censo de Población y Vivienda de 2010*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&s=est&c=23634>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>599</sup> El Programa de Regularización Migratoria permitía la obtención de la calidad de inmigrante (FM2) como profesional, cargo de confianza, científico, técnico, familiares, artistas y deportistas o asimilados. Este programa estuvo dirigido a los extranjeros de cualquier nacionalidad que se encuentren de manera irregular en territorio nacional con anterioridad al 1 de enero de 2007 y manifestasen su interés de residir en el mismo. El programa entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2008 y se aceptaron nuevas solicitudes hasta el 11 de mayo de 2011.

<sup>600</sup> INM, Centro de Estudios Migratorios, *Estadísticas migratorias básicas*, vol. 4. México, D.F., julio 2011, p. 4 [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>601</sup> i(dh)eas, *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad: Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*. Ciudad de México: i(dh)eas, 2011, p. 35.

<sup>602</sup> CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México*. 141 Período de Sesiones, Washington, D.C., 28 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>603</sup> Hasta octubre de 2012 la información incluye a los guatemaltecos y beliceños documentados con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), en los términos del art. 42, Fracc. III de la Ley General de Población y de los arts.

tarjetas de visitante regional (TVR)<sup>604</sup> a guatemaltecos y beliceños<sup>605</sup>, a través de la cual se les permite ingresar a poblaciones fronterizas del sur de México hasta por 3 días<sup>606</sup>.

## B. Normas y estándares internacionales aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales respecto de las personas migrantes

580. De acuerdo con el Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio<sup>607</sup> y, en general, de establecer sus políticas migratorias, las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional.

581. A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los Estados partes tienen la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos interamericanos y a garantizar su pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En general, los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos aplican para todas las personas, independientemente de su nacionalidad, de su situación migratoria, de que sean apátridas o de cualquier otra condición social<sup>608</sup>. En virtud de lo anterior, los Estados Partes del Sistema Interamericano tienen la obligación general

---

162 y 163 de su Reglamento. A partir de noviembre incluye a los nacionales de Guatemala y Belice documentados con la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo, en los términos del art. 52, Fracc. IV de la Ley de Migración; de los arts. 134 y 136 de su Reglamento y los arts. 75, 76 y 77 de los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.

<sup>604</sup> Hasta octubre de 2012 la información incluye a los guatemaltecos y beliceños documentados con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), en los términos del art. 42, Fracc. IX de la Ley General de Población. A partir de noviembre incluye a los nacionales de Guatemala y Belice documentados con la Tarjeta de Visitante Regional, en los términos del art. 52, Fracc. III de la Ley de Migración; de los arts. 132 y 136 de su Reglamento y de los arts. 72, 73 y 74 de los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios.

<sup>605</sup> INM, *Boletines estadísticos*. México, 2012. Disponible en: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines\\_Estadisticos](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Boletines_Estadisticos). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013]. En este mismo sentido, véase Intervención del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Dr. René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes. Washington, 27 de octubre de 2011, p. 7. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>606</sup> Para mayor información sobre estos tipos de visados, véase ANCEHITA PAGAZA, Alejandra Constanza y BONNICI, Gisele Lisa, *¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica*. México: INEDIM, 2013, p. 103 y ss.

<sup>607</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Observación general n° 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto", en: *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos*. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 2008, p. 225.

<sup>608</sup> Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 3.

de garantizar todos y cada uno de los derechos que se deriven de los instrumentos del Sistema Interamericano que hayan reconocido, sin discriminación entre nacionales y migrantes. La protección de los derechos de los migrantes, extranjeros, no nacionales y apátridas se deriva de la obligación general de no discriminación en el ejercicio de los derechos.

582. Al igual que los derechos civiles y políticos, el principio de universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales aplica para todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados, sin que sean permisibles distinciones en razón de su nacionalidad, situación migratoria, apatridia o cualquier otra condición social. La Comisión estima necesario destacar que independientemente de la nacionalidad o de la situación migratoria de las personas, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias tanto en el orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su nivel de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>609</sup>.

583. Al igual que la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el dicho Protocolo, sin discriminación alguna 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<sup>610</sup>. Al referirse a la condición jurídica y los derechos de los migrantes en situación irregular, la Corte Interamericana ha señalado que en la etapa actual del derecho internacional “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”<sup>611</sup>. En mayor detalle, la Corte ha señalado que “el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado. Es decir, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa”<sup>612</sup>.

<sup>609</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), artículo 1.

<sup>610</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), artículo 3.

<sup>611</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 101.

<sup>612</sup> Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. 2005, párr. 155. Citando *Condición Jurídica y*

584. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que sin perjuicio de la aplicación del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el cual establece que “[l]os países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”, que

[n]o se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean<sup>613</sup>.

585. La Comisión comparte lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al sostener que el hecho de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) prevea la “progresiva efectividad” no se debe interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo respecto a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>614</sup>. Asimismo, el Comité sostuvo que los Estados tienen la obligación mínima de garantizar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos del Pacto. En mayor detalle, el Comité señaló que

es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que

---

*Derechos de los Migrantes Indocumentados*, supra nota 95, párr. 118.

<sup>613</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E.C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 30. Citando la Observación general n°30 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

<sup>614</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas<sup>615</sup>.

586. Si bien la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador reconocen el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el artículo 1 del Protocolo de San Salvador, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de forma inmediata, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo. Esta obligación de efecto inmediato también se encuentra reconocida en el artículo 2 del PIDESC. De lo anterior se desprende la prohibición de los Estados de adoptar medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

### C. Principales preocupaciones en torno a los procedimientos migratorios, el derecho a la nacionalidad y los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en México

587. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley de Migración, podrán permanecer en el territorio mexicano los extranjeros que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones de estancia: visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, visitante regional, visitante trabajador fronterizo, visitante por razones humanitarias, visitante con fines de adopción, residente temporal, residente temporal estudiante y residente permanente.

#### 1. Regularización y acceso a la documentación migratoria

588. De acuerdo con la información suministrada por las organizaciones de la sociedad civil, las principales dificultades que enfrentan las personas migrantes al intentar regularizar su situación migratoria son, en primer lugar, la falta de recursos económicos, y en segundo lugar, el no hablar el idioma español.<sup>616</sup> Esto a pesar de que el artículo 14 de la Ley de Migración prevé el nombramiento de oficio de un traductor o intérprete cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español. La Comisión fue informada de que en la práctica este problema persiste.

589. El Relator y la delegación de la CIDH fueron informados que en el caso de las mujeres que tienen pareja mexicana, la documentación para su estancia regular en México las autoriza únicamente para vivir al lado y bajo la dependencia de dicha persona. Esta situación genera una doble dependencia de las mujeres respecto de sus parejas, por un

<sup>615</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 14 de diciembre de 1990, párr. 10.

<sup>616</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

lado, las hace depender para la renovación del documento y, por otro, porque las confina a depender económicamente de su pareja. Esta situación es aún más problemática en casos de violencia intrafamiliar, ya que inhibe a las víctimas de buscar ayuda ante las autoridades por miedo a ser deportadas y por no contar con los medios para subsistir. Asimismo, la Comisión fue informada de que el tiempo para obtener la documentación migratoria es excesivo en algunos casos, sin que se tenga en cuenta la urgencia de obtener el documento migratorio en estos casos. En la Ciudad de México, la delegación de la Comisión recibió el testimonio de una migrante que señaló

*Yo conocí a mi exesposo en Cali [Colombia] como hacia el 2002 [...] En el 2004 me fui para México porque mi exesposo era de allí. Yo tenía una hija de una relación anterior que tenía 11 años. Con ella viajé a México para ir a vivir con mi exesposo con una visa de dependiente económica. Cuando llegamos me di cuenta de que él era muy machista. Después de que llegamos comenzó a maltratarnos verbal y emocionalmente a mi hija y a mí [...] Después de un mes ya empezó el maltrato físico. Una vez le dieron unos celos en la calle y me encerró con mi hija en un cuarto. Había veces que nos encerraba hasta 3 días sin darnos nada de comida [...] Él me retuvo el pasaporte y otros documentos y me amenazaba constantemente con denunciarme a Migración para que me deportaran. Como en enero o febrero de 2005 él empezó a ir a Migración a poner quejas en mi contra [...] En el 2005, me hospitalizaron varias veces porque él me seguía pegando. Una vez estaba borracho y me tiró al piso, empezó a golpearme en la cabeza, yo como pude me escapé a donde la señora de enfrente. Quedé ciega 15 días y me rompió el oído izquierdo. Yo denuncié eso en el CAVI [Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar], pero el Ministerio Público nunca investigó. Después de eso empecé a recibir tratamiento psicológico y solicité el divorcio. En represalia, mi marido sobornó a un agente de Migración para que me amenazara que me iban a deportar [...] Por todo esto yo solicité un cambio de visado de dependiente a independiente, de forma que pudiera trabajar y regularizar mi situación migratoria en México, sin embargo, por una alerta migratoria que había puesto mi exesposo en Migración me dijeron que tenía 30 días para abandonar el país [...] La alerta migratoria entorpeció el procedimiento migratorio y el de divorcio. Migración tenía que dar un permiso para que pudiera divorciarme, y para eso tenía que pagarles 5700 pesos para que me autorizaran el divorcio. El divorcio y el cambio de visado se tardaron varios años por todo eso [...] En diciembre de 2010 cuando fui a renovar mi visado por el FM2 tenía otra alerta migratoria [...] En marzo [de 2011] me dieron la FM2 solo con autorización para trabajar, pero no para estudiar y me cobraron el impuesto por cambio de actividad, en circunstancias en que me encontraba exenta de pago por ley y había solicitado oportunamente dicha exención. Tuve que esperar cinco años antes de que pudiera regularizar mi situación migratoria y obtener el reconocimiento de mis derechos<sup>617</sup>.*

<sup>617</sup> Testimonio de una migrante colombiana recibido en Ciudad de México por el Relator sobre Derechos de los Migrantes, 25 de julio de 2011.

590. Otro aspecto que la Comisión considera necesario abordar tiene que ver con la situación de las familias de los trabajadores migrantes; en concreto, cuando los cónyuges e hijos de los trabajadores migrantes ingresan al país bajo la modalidad de dependientes económicos del trabajador migrante. La Comisión observa que la dependencia económica por parte de los familiares respecto de los trabajadores migrantes y sin que cuenten con otras posibilidades de obtener ingresos puede conllevar a efectos desproporcionados sobre los familiares de los trabajadores migrantes. Las mujeres suelen ser las más afectadas por esta situación,<sup>618</sup> dado que su condición migratoria de dependientes no les permitiría trabajar.

## 2. Reconocimiento del derecho a la nacionalidad

591. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 30 establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Con relación a la adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento, esta norma establece los siguientes supuestos: a) serán nacionales mexicanos aquellos que nazcan en territorio mexicano, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; b) los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; y c) los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y d) los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. En lo concerniente a la adquisición de nacionalidad por naturalización, la norma establece que esta se adquirirá por: a) los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y b) la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio mexicano y cumplan con los demás requisitos que para tal efecto establezca la ley.

592. En adición a lo anterior, el artículo 9 de la Ley de Migración reconoce que los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte, en contraposición con lo que establecía el derogado artículo 68 de la Ley General de Población<sup>619</sup>.

<sup>618</sup> En la frontera sur de México se puede apreciar un fenómeno de "feminización de la migración" por el gran número de mujeres que acompañan a sus esposos que migran a México a trabajar en el sector agrícola. CANALES, Alejandro y Otros, "Migración y Salud en Zonas Fronterizas: Informe de Cinco Fronteras Seleccionadas", CELADE, Santiago 2010, p. 38. Disponible <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/42081/P42081.xml&xsl=/celade/tp1/p9f.xsl>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>619</sup> El derogado artículo 68 de la Ley General de Población establecía que:

Los jueces u oficiales del registro civil no celebraran ningún acto en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de este, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en

593. Al respecto, la Comisión recibió información respecto de casos en los que funcionarios del Registro Civil se niegan a inscribir en el registro de nacimiento a los hijos de migrantes en situación migratoria irregular que han nacido en México. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, los migrantes en situación migratoria irregular son objeto de discriminación al momento de solicitar la inscripción de nacimiento de sus hijos nacidos en territorio mexicano. Lo anterior se encuentra en contravención con lo establecido por el artículo 30 de la Constitución Política de México, el cual establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

594. Si bien la Comisión valora positivamente el decreto mediante el cual se adicionó un tercer párrafo al Código Civil del estado de Chiapas, mediante el cual se prevé específicamente que bajo ninguna circunstancia se negará el registro del nacimiento de un menor nacido en territorio de dicho estado, cuando sea hijo de padre, madre o ambos de nacionalidad extranjera que carezcan de documento que acredite su legal estancia en territorio mexicano, y ordena que se anote el nombre de los padres en el mismo, la Comisión fue informada de que aún persiste en algunas oficinas de registro civil del estado de Chiapas la denegación a la inscripción de niñas y niños mexicanos de padres extranjeros.<sup>620</sup> Por tal razón, la Comisión insta al Estado a que continúe adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar la inscripción de hijos de personas migrantes, sin distinción de la situación migratoria de sus padres.<sup>621</sup>

595. El Relator y la delegación de la CIDH fueron informados que uno de los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos de los migrantes que tienen como destino a México tiene que ver con el no otorgamiento de documentos, tales como el acta de nacimiento a los hijos de migrantes en situación irregular que nacen en territorio mexicano,<sup>622</sup> lo cual tiene un impacto directo sobre su derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, sobre los derechos del niño y en el acceso a derechos a la educación y la salud. Más allá del impacto que tiene sobre los derechos de estas niñas y niños, esta clase de situaciones también repercute sobre sus padres, quienes podrían acceder a una legal estancia en México por tener un vínculo familiar con una persona mexicana.

---

tiempo, y de defunción, en los términos que establezca el reglamento de esta ley. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darse aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado.

Los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscribirán en el registro nacional de extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su realización.

<sup>620</sup> Código Civil del estado de Chiapas, art. 56.

<sup>621</sup> Observaciones finales del Comité Trabajadores Migratorios a México, 3 de mayo de 2011, párrs. 39-40.

<sup>622</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p.38.



596. En lo que respecta a la situación de los niños y niñas que nacen en territorio mexicano y cuyos padres son migrantes en situación irregular, la Comisión estima necesario destacar lo establecido por la Corte Interamericana al señalar que la calidad migratoria de los padres no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privar del derecho a la nacionalidad a sus hijos ni del goce efectivo de sus derechos. Además, la situación migratoria de una persona no puede ser la condición para el otorgamiento de la nacionalidad por parte del Estado<sup>623</sup>.

597. La Comisión también fue informada de situaciones en las que hijos de padres mexicanos por naturalización han enfrentado obstáculos para su naturalización, lo cual ha tenido efectos directos en el goce y ejercicio de sus derechos, en particular el derecho a la educación. En algunos casos se les exige a los padres documento de regular estancia para proceder a la inscripción en el registro civil de sus hijos nacidos en México.<sup>624</sup> En el marco de la visita, la delegación de la Comisión recibió el testimonio de una migrante hondureña, quien señaló que

*Como a finales de 1999 me llegó una oferta de unos amigos para que me fuera para los Estados Unidos. Cuando ya estaba allá, conocí a Eduardo, mi pareja. Él es mexicano y también estaba sin papeles como yo [...] En el 2003 nació nuestro hijo, Alex, en los Estados Unidos [...] En el 2009 me detuvieron y después de estar detenida como 2 meses me deportaron a Guatemala. Eduardo no pudo hacerse cargo del niño, así que decidimos que yo me viniera a México para encontrarme acá con el niño y vivir con la familia de Eduardo; eso fue como en enero de 2010 [...] Alex viajó solo a México con una visa de turista el 28 de marzo de 2010 [...] Los de Migración me dieron una FM3, pero yo lo que necesito para poder vivir y estar con mi hijo en México es una FM2. Yo con eso no puedo trabajar, y a Alex no le permiten ingresar a la escuela primaria. No he podido inscribir a Alex como mexicano porque me piden regular mi situación migratoria. Además, me multaron con 5700 pesos por entrar sin papeles y después la bajaron a 3500 pesos. La multa la recurrimos con ayuda del Instituto para las Mujeres en la Migración. Los trámites de la naturalización están detenidos porque no he podido pagar la multa [...] Esos trámites se han demorado mucho. En octubre de 2010 presenté una solicitud de regularización migratoria para ambos, acompañando una carta de la Embajada hondureña como apoyo<sup>625</sup>.*

598. La Comisión considera que de la mano con las reformas legales debe existir una extensa capacitación y sensibilización de los funcionarios del Estado. Asimismo, estima de suma importancia que exista difusión de los derechos y garantías que se reconocen a partir

<sup>623</sup> Corte IDH, Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia 8 de Septiembre de 2005. Párr.156. Citando, Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 134.

<sup>624</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

<sup>625</sup> Testimonio de una migrante hondureña recibido en Ciudad de México por el Relator sobre Derechos de los Migrantes, 25 de julio de 2011.

de la nueva legislación en materia migratoria, ya que las organizaciones de la sociedad civil han señalado que en algunos casos los migrantes en situación migratoria irregular no acuden a inscribir a sus hijos e hijas en el Registro Civil por temor a ser detenidos y posteriormente deportados. La Comisión ha sido informada de que estas situaciones han llegado a tal punto que en algunos casos los migrantes solicitan a familiares o conocidos de nacionalidad mexicana que los inscriban como hijos suyos.<sup>626</sup>

### 3. Derechos laborales

599. La información recabada por la Comisión evidencia que los trabajadores migrantes suelen estar en una situación de mayor vulnerabilidad respecto de sus pares mexicanos en lo que concierne al respeto y garantía de sus derechos laborales. La información presentada por organizaciones de la sociedad civil señala que algunos migrantes declaran recibir la mitad de los que se les pagan a los mexicanos por día trabajado, que a veces no se les paga lo prometido o simplemente no se les paga. Sus jornadas laborales son superiores a las ocho horas y en muchos casos documentados no tienen días de descanso.<sup>627</sup> La Comisión observa que el cúmulo de estas situaciones conlleva a que en el contexto de los trabajadores migrantes exista una normalización del abuso y de la explotación. Si bien el principio de no discriminación e igualdad ante la ley obliga a que los Estados garanticen el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en la práctica el hecho de ser migrantes conlleva a que estas personas no sean consideradas como sujetos de derecho, y esta situación es mucho más gravosa para aquellos que se encuentran en situación migratoria irregular.

600. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO 2009), del total de jornaleros agrícolas en México, un 21,3 % son migrantes.<sup>628</sup> La delegación de la Comisión fue informada que en materia laboral la situación de los trabajadores migrantes en México se asemeja en muchos aspectos a la que padecen los trabajadores agrícolas de origen mexicano. Según los datos recolectados por la ENJO 2009, el 90,9 % de los trabajadores agrícolas no contaba con un contrato de trabajo y un 73 % recibe remuneración por jornal o día de trabajo y un 23,8 % a destajo.<sup>629</sup> Por otra parte, el 60,9 % de los trabajadores agrícolas trabaja 6 días a la semana, mientras que el 13,9 % lo hace todos los días, en particular los trabajadores agrícolas migrantes. Las jornadas de estos trabajadores suelen ser más extensas de lo establecidos por la ley; en muchos casos las realizan bajo condiciones de explotación y generalmente se encuentran expuestos a diversos riesgos en la realización de sus labores. El salario de los jornaleros

<sup>626</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 38.

<sup>627</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 46.

<sup>628</sup> Secretaría de Desarrollo Social, "Estimación de la Población Jornalera Migrante". Disponible <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/archivos/336/file/Estimaciondejornalerosmigrantes.pdf>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>629</sup> Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO) Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/Jornaleros/index.html>. [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

en México está bajo la línea de pobreza rural definida por el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.

601. Por otra parte, la Comisión también recibió información respecto a las condiciones precarias e insalubres en las que viven los trabajadores agrícolas en las fincas cafetaleras y de otros cultivos. En estas fincas los trabajadores migrantes comparten espacio en galpones de cartón o galvanizados llamados “galleras”, los cuales no cuentan con acceso a agua potable y debido a las condiciones de hacinamiento suelen estar expuestos a distintos tipos de enfermedades.<sup>630</sup>

602. La Comisión también fue informada sobre la existencia de un porcentaje significativo de migrantes que realizan trabajo infantil dentro de las labores agrícolas en México. De conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, los niños y niñas tienen derechos laborales, cuyo goce y ejercicio exige un nivel más alto de protección. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas en su artículo 32 establece que los Estados deben fijar la edad mínima para trabajar y que dispondrán la reglamentación para los horarios y condiciones de trabajo. En mayor detalle, el Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo establece que la misma debe ser determinada por los Estados y que en todo caso no puede ser inferior a los 15 años o los 14 años siempre que se cumplan algunas formalidades establecidas en dicho instrumento<sup>631</sup>. En la misma línea se ubica el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado “A”, fracción III, prohíbe la utilización del trabajo de menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. Asimismo, el precepto constitucional se encuentra previsto en diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo<sup>632</sup>.

603. No obstante las regulaciones establecidas dentro del derecho internacional de los derechos humanos en materia de trabajo infantil, así como por la legislación mexicana, como consecuencia de las condiciones de pobreza y pobreza extrema prevaleciente en países centroamericanos y en algunas partes de México, del total de la población jornalera agrícola en México, el 20,4 % de los trabajadores eran menores de 12 años y cerca de un 40 % menores de 18 años.<sup>633</sup> De acuerdo con la información entregada por el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, un 40 % de las mujeres guatemaltecas que cruzan la frontera para trabajar en México lo hace en el servicio doméstico desde los 12 años de edad, en promedio.<sup>634</sup> La Comisión tiene conocimiento de que muchos de los

<sup>630</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 45.

<sup>631</sup> Véase Convenio 138 de 1973 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Edad Mínima, artículos 2.3 y 2.4.

<sup>632</sup> Véase *Ley Federal del Trabajo*, artículos 5, 22, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 191, 267, 541, 988 y 995.

<sup>633</sup> Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 (ENJO).

<sup>634</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 46.

trabajos que realizan las niñas y niños en México los realizan en condiciones incompatibles para su desarrollo físico y psíquico.

604. Otro aspecto de preocupación tiene que ver con la seguridad social de los trabajadores migrantes temporales, dado que no existe una normativa que regule el traspaso de derechos de seguridad social adquiridos en el país de origen o de destino.<sup>635</sup>

605. El Gobierno creó el Programa de Migración para la Frontera Sur de México, que contempla formas migratorias especialmente diseñadas para los trabajadores migrantes de Guatemala y Belice. A pesar de regularizar la situación de los trabajadores migrantes, y así proteger sus derechos, las formas migratorias no los informan de cuáles son esos derechos, no hay un proceso de difusión que haga eficaz la medida en términos de protección contra abusos laborales.<sup>636</sup>

606. Con relación a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la Comisión estima importante recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva sobre la Condición Jurídica de los trabajadores migrantes indocumentados respecto que los derechos laborales de las personas migrantes, cualquiera sea su situación migratoria, se derivan de su relación laboral, toda vez que ellos surgen de su condición de trabajadores y no de su situación migratoria.<sup>637</sup>

#### 4. Derecho a la educación

607. Con relación al derecho a la educación, el Protocolo de San Salvador en su artículo 13 establece que la educación será un derecho de todas las personas y que entre las diversas medidas que deben adoptar los Estados para lograr el pleno ejercicio de dicho derecho se encuentra el que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. En mayor detalle, el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece que los todos los hijos de trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate.

608. Con base en la información recabada en el marco de la visita, la Comisión observa con preocupación que los niños migrantes enfrentan diversas dificultades que para acceder a la educación. En primer lugar, se exige que cuenten con documentación migratoria vigente. En segundo lugar, la administración les cobra derechos por validar sus estudios anteriores. Lo anterior representa un obstáculo para muchas familias migrantes, quienes por encontrarse en una situación de pobreza no pueden solventar el pago de tales

<sup>635</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 40.

<sup>636</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 39.

<sup>637</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18.

derechos. Lo anterior también se aplica cuando es necesario pagar multas para regular su situación migratoria.<sup>638</sup>

609. Las situaciones precedentemente descritas impiden que los hijos de migrantes accedan a educación en las mismas condiciones que los nacionales contraviniendo lo dispuesto por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En este sentido, la Comisión destaca lo señalado por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha señalado que la situación migratoria irregular es irrelevante para determinar la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación.<sup>639</sup>

610. La Comisión también tiene conocimiento respecto a que muchos trabajadores migrantes y sus familias sólo hablan idiomas indígenas, por lo cual tienen que enfrentar diferentes obstáculos en el acceso, goce y ejercicio de sus derechos al no hablar o entender el idioma español. Por otro lado, también está la situación de que los ciclos agrícolas no coinciden con los ciclos escolares, lo cual representa un obstáculo para que los niños que migran junto a sus padres, y que también trabajan en el sector agrícola, puedan gozar y ejercer su derecho a la educación. La Comisión toma nota de los esfuerzos desarrollados en esta materia por el Estado mexicano para desarrollar el Programa para Niños Migrantes (PRONIM), y le insta para que este programa se extienda a las y los niños que aún no hayan sido cubiertos por el mismo.<sup>640</sup>

## 5. Derecho a la salud

611. De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, todas las personas tienen derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico y mental. Para garantizar este derecho, los Estados deben, *inter alia*, adoptar medidas destinadas a: a) suministrar atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunicad; b) extender los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) prevenir y tratar las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) educar a la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y f) satisfacer las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, entre los cuales se encuentran los migrantes.

<sup>638</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

<sup>639</sup> Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, "Estudio sobre los Estándares Jurídicos Básicos aplicables a Niños y Niñas Migrantes en Situación Migratoria Irregular en América Latina y el Caribe", UNICEF, 2009, p. 87. Disponible [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_Unicef-EstandaresJuridicoNyNMigrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Unicef-EstandaresJuridicoNyNMigrantes.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

<sup>640</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

612. En adición a lo anterior, el artículo 28 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán 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 condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. En mayor detalle, establece que la atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

613. A juicio de la Comisión, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Tal como fuese señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión reafirma la obligación de los Estados de respetar el derecho de los no ciudadanos, migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo y refugiados a un grado adecuado de salud física y mental, lo cual incluye, entre otras cosas, abstenerse de negar o limitar su acceso a servicios de salud preventiva, curativa y paliativa<sup>641</sup>.

614. En este orden de ideas, la Comisión valora positivamente que la Ley de Migración de 2011 en su artículo 8 reconoce el derecho de todo migrante a recibir atención médica independiente de su situación migratoria. La Ley también dispone el derecho de los migrantes a recibir atención médica urgente gratuita con objeto de preservar su vida. No obstante, la Comisión tiene conocimiento de que el derecho de los migrantes a recibir atención médica no se traduce en que efectivamente puedan acceder a ella. En efecto, los migrantes en situación migratoria irregular no pueden beneficiarse de los esquemas de salud pública y por su condición económica no pueden costear los servicios de salud privada. Como consecuencia de lo anterior, los migrantes en situación migratoria irregular recurren a centros clandestinos y a la automedicación, arriesgando su salud.<sup>642</sup> Las organizaciones de la sociedad civil informaron al Relator sobre situaciones en la que se evidenciaba la “nula” sensibilización de los funcionarios de la salud respecto de la situación de las personas migrantes.<sup>643</sup> La obligación de los Estados de garantizar el acceso a la salud a las personas migrantes y sus familias conlleva el monitorear el acceso efectivo a la salud de estas personas, capacitación de los prestadores de salud y difusión entre los migrantes de sus derechos.<sup>644</sup> Por otra parte, la Comisión observa

<sup>641</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (*artículo 12*). E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 34; CERD, *Recomendación general N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos*. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. II), 1 de octubre de 2004, párr. 36.

<sup>642</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 41.

<sup>643</sup> VV. AA., *Informe sobre la Situación General de los Derechos de los Migrantes y sus Familias*. México, 2011, p. 42.

<sup>644</sup> Centro de Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, “Estudio sobre los Estándares Jurídicos Básicos aplicables a Niños y Niñas Migrantes en Situación Migratoria Irregular en América Latina y el Caribe”, UNICEF, 2009, p. 96. Disponible [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_Unicef-EstandaresJuridicoNyNMigrantes.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Unicef-EstandaresJuridicoNyNMigrantes.pdf). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

con preocupación que por las labores que realizan los migrantes están especialmente expuestos a enfermedades relativas a la explotación laboral, accidentes del trabajo y condiciones de hacinamiento.<sup>645</sup>

## D. Recomendaciones

615. A la luz de lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

### Los Estados Unidos Mexicanos deben:

1. Adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de la nacionalidad mexicana a los niños y niñas nacidos en México que sean hijos de personas migrantes, independientemente de cuál sea la situación migratoria de sus padres.
2. Garantizar que los programas de regularización tengan costos bajos, existan facilidades de pago y exenciones y se minimicen los tiempos de espera.
3. Garantizar que los trabajadores migrantes conozcan sus derechos laborales y sepan dónde acudir en caso de que estos sean vulnerados. Prestar asistencia jurídica gratuita con objeto de que los trabajadores migrantes puedan reclamar sus derechos, independientemente de su situación migratoria.
4. Perseguir y sancionar a aquellos empleadores que cometan abusos en contra de los trabajadores migrantes y sus familias, así como garantizar el acceso a los migrantes a recursos internos que aseguren su debida reparación.
5. Reforzar la protección de los trabajadores agrícolas de temporada a través del monitoreo y fiscalización en terreno de las condiciones en que desarrollan sus trabajos y asegurar que se estén desarrollando bajo contratos de trabajo formales. En este aspecto es necesario que se implementen medidas con un enfoque diferencial, de forma que satisfagan las necesidades específicas de trabajadores migrantes, en particular de aquellos que son de origen indígena.
6. Adoptar las medidas tendientes a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migrantes sin discriminación alguna. En particular, el Estado debe monitorear las condiciones de vida en las fincas

<sup>645</sup> Mirta Roses Periago, "Migración y Salud. Discurso apertura 8.ª Conferencia para Migraciones", Organización Panamericana de la Salud. Uruguay, 2008. Disponible [http://www.paho.org/Spanish/D/DSpeech\\_URU\\_Migracion\\_spa\\_Sep08.htm](http://www.paho.org/Spanish/D/DSpeech_URU_Migracion_spa_Sep08.htm). [Última consulta el 30 de diciembre de 2013].

o en los lugares en los que viven los trabajadores migrantes y sus familias, de forma que se les provea de suministros básicos tales como: agua potable, electricidad, servicios médicos y programas educativos.

7. Garantizar la protección de las trabajadoras domésticas a través de la fiscalización en sus lugares de trabajo y de una mayor divulgación e información de sus derechos. En particular, el Estado mexicano debe prestar especial atención a que menores de 14 años no realicen trabajo doméstico u otro tipo de trabajos.
8. Implementar programas de acceso a asistencia médica regular para trabajadores agrícolas migrantes y sus familias, y lanzar campañas de prevención de enfermedades que afecten regularmente a esta población.
9. Fortalecer los mecanismos de inserción escolar de las familias migrantes, internas y externas, en consideración a las particularidades del ciclo agrícola y las diferencias culturales.
10. Establecer procedimientos para atender a migrantes analfabetas, de nivel escolar bajo o que no hablen o entiendan el idioma español. Contar con la ayuda de traductores y cartillas de información en diversos idiomas.