

Colección Género y democracia

Democracia y derechos civiles y políticos de las personas migrantes

Sandra E. Álvarez Orozco
Ana M. Saíz Valenzuela



10



Colección Género y democracia



CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Carolina del Ángel Cruz
Erika Estrada Ruiz
Mauricio Huesca Rodríguez
Sonia Pérez Pérez
César Ernesto Ramos Mega
Bernardo Valle Monroy
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente
Partido de la Revolución Democrática: José Manuel Ballesteros López, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Morena: Araceli Rojas Osorno, propietaria
Juan Romero Tenorio, suplente
Partido Equidad, Libertad y Género: José Alejandro Pardavé Espinosa, propietario
Luis Alberto Aguilar Sumano, suplente
Partido Encuentro Solidario: Inocencio Juvencio Hernández Hernández, propietario
Horacio Martínez Mesa, suplente
Partido Redes Sociales Progresistas: Erik Raymundo Campos, propietario
Edson Jair Patiño Vieyra, suplente
Partido Fuerza Social por México: Lorena Espinoza Granillo, propietaria
Manuel Jiménez Guzmán, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Jorge Gaviño Ambriz
Partido del Trabajo: Jannete Elizabeth Guerrero Maya
Circe Camacho Bastida
Partido Verde Ecologista de México: Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes
Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

Democracia y derechos civiles y políticos de las personas migrantes



Sandra E. Álvarez Orozco
Ana M. Saíz Valenzuela

10

CIUDAD DE MÉXICO • 2020

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Contenido:

Coordinación: Imelda Guevara Olvera, titular de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos

Valentina Cervantes Perusquía, directora de Implementación de Políticas de Género
Virginia del Carmen Franco Jiménez, subdirectora de Implementación de Políticas de Igualdad
Autoras: Sandra E. Álvarez Orozco y Ana M. Saíz Valenzuela

Edición:

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial
Supervisión y formación: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición
Corrección de estilo: Miguel Sánchez Arzate, supervisor de grupo “B”
Diseño editorial: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador
Diseño de portada: Francisco Kevin Plancarte García, supervisor de grupo “B”

Primera edición, noviembre de 2020

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-59-0

La opinión expresada por las autoras no necesariamente refleja la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

—>>> Índice <<<—

Introducción	7
Los derechos civiles y políticos de las personas en movilidad en un Estado democrático	12
La triple dimensionalidad de los derechos: en el lugar de origen, en el lugar de tránsito y en el lugar de destino	24
La Ciudad de México como ciudad intercultural	54
Conclusiones	59
Bibliografía	61
Las autoras	67

—>>> Introducción <<<—

La migración ha sido un aspecto inherente a los seres humanos. Ha estado presente en las formas de vida y organización de las personas desde el inicio de nuestra civilización. Así se formaron y transformaron muchas naciones y se generaron sus identidades y economías.

Este capítulo tiene como fin mostrar al migrante como actor político relevante en los procesos sociales con terceros Estados, como el llamado *triángulo norte* —que comprende los países de Guatemala, Honduras y El Salvador— y Estados Unidos.

Recientemente, con la llegada de las llamadas *caravanas*, se ha hecho más visible en la opinión pública, en los medios de comunicación y en las conversaciones de sobremesa, pero la realidad es que ha estado presente siempre. México es uno de los corredores migratorios más importantes en el ámbito mundial.¹ Se ha calculado, con todas las reservas, que alrededor de medio millón de personas en movilidad pasan o se asientan en nuestro país desde hace décadas.

Lo cierto es que los patrones de la migración han cambiado en nuestro país moldeados por tres factores:

1. Los cambios en la economía norteamericana.
2. La situación económica, social y política de nuestros vecinos del centro y sur de América.

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Informe anual de actividades 2019. Personas migrantes*, México, CNDH, 2019, disponible en <<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>>.

3. Los cambios en la política migratoria de los Estados Unidos de América, particularmente antes de 2001.

Mientras la brecha salarial permanezca tan asimétrica entre los Estados Unidos de América y México en cuestión laboral, a pesar de las políticas restrictivas implementadas marcadamente a partir de 2011, acceder a ese mercado seguirá siendo atractivo, a pesar de los riesgos que conlleva cruzar de manera irregular la frontera entre ambos países. Así, en buena medida, la dinámica migratoria en México está determinada por la economía de nuestro vecino del norte.²

La situación de países como Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Haití, Venezuela, Colombia o Cuba ha provocado oleadas de personas a nuestro país en distintos momentos de la historia reciente,



México es uno de los corredores migratorios más importantes en el ámbito mundial. Se ha calculado, con todas las reservas, que alrededor de medio millón de personas en movilidad pasan o se asientan en nuestro país desde hace décadas.



algunas de ellas con la esperanza de llegar a Estados Unidos, otras con la intención de establecerse en algún lugar de México que les ofrezca mayor seguridad. Es importante no dejar a un lado a aquellas personas que llegan a nuestro país en busca de mejores oportunidades de empleo o educativas, porque tienen una historia familiar de migración e incluso las desplazadas por fenómenos relacionados con el cambio climático o la violencia. Por otro

²Rodolfo García Zamora, “Cero migración. Declive de la migración internacional y el reto del empleo nacional”, *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 4, julio-diciembre de 2012, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062012000400009>.

lado, están las personas sujetas a protección internacional, entre las que se incluyen las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, que huyen de sus Estados originarios porque su vida, su libertad, su dignidad o su seguridad corren peligro.

Y finalmente es necesario considerar los cambios restrictivos en las políticas migratorias y en el sistema de asilo de Estados Unidos de América, que han generado mayores barreras y obstáculos para ingresar de manera regular a dicho país. Uno de los ejemplos recientes es el programa conocido como “Quédate en México” o MPP (Migrant Protection Protocols).

Por lo antes descrito, es evidente que la situación de las personas en movilidad es, en muchas ocasiones, de gran vulnerabilidad, situación que se ha reconocido de manera muy progresista en la Constitución de la Ciudad de México como uno de los grupos de atención prioritaria (artículo 11). Además de lo anterior, se reconoce que la Ciudad de México se enriquece con el tránsito, el destino y el retorno de la migración nacional e internacional y es una ciudad abierta a las personas desplazadas nacionales y extranjeras reconocidas bajo el estatuto de la condición de refugiadas o figuras como la protección complementaria (artículo 2).

Al igual que en la de la Ciudad de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen y garantizan los derechos humanos de las personas, independientemente de su origen nacional y sin discriminación alguna, por el simple hecho de encontrarse en territorio nacional. Así, deben tener también mecanismos de exigencia al respeto y justiciabilidad de éstos y para acceder a la justicia.

Por lo anterior, la condición ciudadana, tanto de las migrantes como de aquellas con necesidades de protección internacional, está marcada por su naturaleza extraterritorial, manifiesta en la reconfiguración de las relaciones sociales, legales, políticas, culturales e institucionales,

por no dejar a un lado las relaciones comerciales como el T-MEC,³ para las que, pese a que la ciudadanía es considerada uno de los derechos políticos fundamentales, no tendría que ser limitada a éstos y generar igualdad de oportunidades para todas las personas.

Por lo anterior, los derechos políticos de las personas en situación de movilidad han quedado relegados a un segundo plano, al igual que muchos de los derechos civiles, debido a que, generalmente, sus condiciones son tan precarias y sus necesidades tan esenciales que la exigencia de acceso y garantía de las personas migrantes, desplazadas y con necesidades de protección internacional está vinculada muchas veces a su propia existencia. Probablemente este deslizamiento en el reconocimiento de los derechos políticos de este grupo de personas hace que se perpetúe su situación habitual de desventaja con respecto de otros grupos.

Las necesidades generalmente se refieren a contar con alimentos suficientes para mantener su salud o simplemente para sobrevivir, el derecho a la libertad o a la seguridad personal. La incapacidad para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia son la razón por la cual las personas se ven obligadas a iniciar los procesos migratorios.

Las caravanas migrantes ya mencionadas son una nueva clase de movilidad humana originada por la evolución que han tenido los flujos migratorios y que debe ser analizada en su carácter político.

Estas manifestaciones recientes deben agregarse a una serie de conquistas y reconocimientos que han tenido los grupos de personas en movilidad desde hace algunos años, que serán analizados a lo largo de este capítulo para poner de manifiesto la importancia del respeto a los derechos políticos, en tanto derechos humanos, de las personas desplazadas, migrantes y con necesidades de protección internacional dentro de la esfera democrática, situación que se enfatiza en los

³T-MEC, Acuerdo comercial entre México, Canadá y Estados Unidos que sustituye al TLCAN; entró en vigor el 1 de julio de 2020.

derechos civiles, violentados en muchos casos, hacia los flujos migratorios, referentes al derecho a la vida, a la integridad y la libertad personal —en cuestiones de detención migratoria—, garantías y protección judiciales.



Al igual que en la de la Ciudad de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen y garantizan los derechos humanos de las personas, independientemente de su origen nacional y sin discriminación alguna, por el simple hecho de encontrarse en territorio nacional.



—>>> Los derechos civiles y políticos <<<— de las personas en movilidad en un Estado democrático

Es sabido que la solidez y la estructura de todas las instituciones del Estado dependen del Estado de derecho y su democratización. Esto quiere decir que éste deberá garantizar el acceso a todos los derechos, en especial los civiles y políticos, bajo los principios rectores de protección máxima del gobernado y, en términos constitucionales, de las personas que se encuentren en territorio mexicano sin distinción alguna.

Al respecto, desde 2011, la Constitución mexicana es muy clara al afirmar, en el artículo 1, que en nuestro país todas las personas gozan sin discriminación de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales ratificados por México. Lo anterior no quiere decir que los derechos humanos no pueden estar limitados, pero siempre deben ser proporcionales, racionales y justificados.

En este apartado se revisan dos temas medulares. Se expone la naturaleza de los derechos civiles y políticos y se revisa el acceso a los derechos que se ejercen en una colectividad, para lo cual se toman como base las personas migrantes, desplazadas y con necesidades de protección internacional, y se ponen como ejemplo emblemático la detención migratoria y el acceso a la libertad de expresión, entre otros, que, de acuerdo con el principio de indivisibilidad, es relevante abordar en el marco de personas en situación de movilidad.

Separación de los derechos civiles y políticos, la dualidad de la detención migratoria

En la doctrina de los derechos humanos, se habla de la división entre los derechos civiles y políticos y, a la vez, la de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Eso explica los distintos pactos emanados de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*: el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

En cuanto a los primeros, se considera que los Estados tienen obligación de respetarlos y de no violentarlos, en contraste con los derechos económicos sociales a culturales que requieren una construcción activa y una inversión por parte de los Estados; es decir, conllevan un costo.

La división de los derechos civiles y políticos también ha establecido que las personas son titulares de derechos civiles en tanto individuos; en cambio, los derechos políticos tienen sentido en tanto la persona como parte de la sociedad. En una teoría clásica también se han asociado estos derechos con la ciudadanía o la pertenencia de una persona a un Estado nacional.

Otra división teórica es la de los derechos civiles frente a los derechos políticos, según el juez Ventura,⁴ que hace la siguiente clasificación: los derechos civiles son el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, la integridad física y moral de las personas, la propiedad privada, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia privada, la libertad de pensamiento y de expresión, las libertades espirituales, la libertad de tránsito, el derecho a la defensa y al debido proceso. Mientras los derechos políticos son el derecho a la ciudadanía, a la nacionalidad y los derechos que éstos conllevan

⁴Manuel E. Ventura Robles, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos”, 2018, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31034.pdf>>.

para participar en la manera como se moldea y modula el poder en las democracias.

Estas divisiones resultan útiles desde un punto de vista teórico, aunque en un análisis más profundo resulta evidente que no se trata de una división clara, sino, por el contrario, repleta de áreas grises. En esta misma línea, es indispensable pensar en los derechos civiles como el derecho a la libertad de tránsito y la libertad personal y la manera en la que el Estado mexicano ha implementado la práctica habitual de la detención migratoria y la privación de la libertad de personas que, aunque tienen una situación irregular en el país, no han cometido delito alguno. De ellas hablaremos más adelante.

La discusión no es tema del presente artículo, sin embargo, en el ámbito práctico, los derechos civiles y políticos consideran a la persona migrante, desplazada o con necesidades de protección internacional como sujeto activo, ya que es objeto de una doble consideración por parte de la ley: como persona humana y como persona dentro de la jurisdicción de un Estado. Es decir, le corresponden los llamados derechos civiles, inherentes a su condición humana, y por encontrarse dentro de la jurisdicción y tutela de otro Estado le corresponden los derechos políticos que le permiten formar parte de la vida cívica de la comunidad mediante los diversos mecanismos establecidos por la organización democrática para hacer valer su voluntad en cuestiones de interés general.⁵

Como se señala en el párrafo anterior y atendiendo al principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos,⁶ la división resulta incompatible porque dicho principio implica que la realización de un derecho presupone necesariamente la realización de

⁵ *Ibid.*

⁶ Declaración y Programa de Acción de Viena, Adopción, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>>. Son reconocidos por la doctrina jurídica, así como por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1997).

los demás. Por ejemplo, en términos de detención migratoria, no puede garantizarse el derecho a la libertad si no se cumple el derecho a la justicia; es decir, ¿en qué medida puede hablarse del derecho a la libertad sin que exista el derecho a la justicia? En este sentido, algunos autores proponen repensar los derechos sociales como presupuestos de los derechos de libertad⁷ y, por ende, de los derechos políticos.

Según la Constitución “nadie podrá ser privado de la libertad sino mediante un juicio seguido ante los tribunales en el que se

cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.⁸ Para el caso de las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias o estancias provisionales, la autoridad competente de realizar y ejecutar el procedimiento administrativo migratorio es el Instituto Nacional de Migración (INM), cuya autoridad es de naturaleza administrativa. La realidad es que las personas que están privadas de la libertad en esas estaciones migratorias o estancias provisionales⁹ permanecen incluso meses, como se ha documentado, sin tener acceso a la información, a una defensa legal y, en muchos casos, sin acceso a solicitar y recibir asilo.

⁷F. Ekaradt y A. Hyla, “Menschenrechte, Welthandel und das Recht auf Nahrung”, *Zeitschrift für Menschenrechte*, 4(2), 2010, pp. 73-97.

⁸*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 14.

⁹Las estaciones migratorias son instalaciones físicas que dependen directamente del Instituto Nacional de Migración y tienen como fin concentrar de manera temporal a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria de regular estancia en el país hasta en tanto se resuelva su situación migratoria.



Los derechos civiles y políticos consideran a la persona migrante, desplazada o con necesidades de protección internacional como sujeto activo, ya que es objeto de una doble consideración por parte de la ley: como persona humana y como persona dentro de la jurisdicción de un Estado.



En el último año, el incremento de los operativos de detección y detención migratoria obedece claramente a diversas presiones ejercidas por Estados Unidos, que en distintos momentos ha exigido de México un mayor control de su frontera común, la reestructuración de su política migratoria y la que denominamos “pseudo-seguritización” en la frontera norte.

Es menester enfatizar el año 2014 y la situación de los países del triángulo norte, que originó la crisis migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados registrada en Estados Unidos. México, ante esa situación, puso en operación el Programa Integral Frontera Sur, programa federal que coordinó la totalidad de los cuerpos de índole militar, policial, migratoria y de inteligencia del país en sus diferentes órdenes de gobierno (local, estatal y federal) para fortalecer los operativos de detención migratoria, lo que convirtió el sureste mexicano y la frontera sur del país en un inmenso obstáculo para las personas centroamericanas con necesidades de protección que intentaban ejercer en México su derecho a migrar y a recibir asilo.

Los éxodos centroamericanos registrados en 2018 y 2019, a los que se ha llamado *caravanas migrantes*, son sucesos que nuevamente marcan el reforzamiento de los operativos de detención migratoria. Entonces, la Estación Migratoria Siglo XXI, ubicada en Tapachula, Chiapas, se encontró ocupada al doble de su capacidad, con más de 1 500 personas detenidas, una gran parte de las cuales eran solicitantes de asilo.

La llegada masiva de migrantes a la frontera sur de Estados Unidos generó una nueva presión sobre el gobierno mexicano, que dio lugar a la firma del acuerdo migratorio entre ambos países, mediante el cual México se compromete a registrar y controlar las entradas en la frontera, así como a desplegar a la Guardia Nacional (GN) por todo el territorio, en especial en la frontera sur. En un primer momento este acuerdo provocó la detención de poco más de 108 000 personas en el

periodo de enero a julio de 2019,¹⁰ cifra que contrasta con la registrada en el mismo periodo de 2018, cuando el número de detenciones llegó a 69 515 personas.¹¹ En su momento, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó como un gran resultado la disminución del flujo migratorio en 56 %.¹² Desde entonces, los operativos de verificación y control migratorio han sido mucho más intensos, por lo que hay momentos en que los centros de detención migratoria pueden encontrarse al doble de su capacidad, incluidos los provisionales.

La detención migratoria en México ha recibido buen número de observaciones internacionales, ya que no cumple con la condición de ser proporcional, de aplicarse sólo en los casos en que esté plenamente justificada y de no ser usada como una medida punitiva y bajo el nombre de *presentación*.¹³ A lo anterior se puede agregar que muchos niños, niñas y adolescentes están privados de la libertad en las estaciones migratorias, ya sea acompañados o no acompañados, lo que contraviene la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.¹⁴

¹⁰Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias* 2019, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf>.

¹¹Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias* 2018, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf>.

¹²*BBC*. “Crisis migratoria: México asegura que redujo el flujo de inmigrantes un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos”, *BBC*, 6 de septiembre de 2019, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49616051>>.

¹³La presentación incluso es una categoría que se utiliza para la construcción de estadística migratoria. Véase Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias* 2020, p. 85, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf>.

¹⁴*Reglamento de la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, artículo 111. “En ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria”.



La detención migratoria en México ha recibido buen número de observaciones internacionales, ya que no cumple con la condición de ser proporcional, de aplicarse sólo en los casos en que esté plenamente justificada y de no ser usada como una medida punitiva y bajo el nombre de *presentación*.



Aunado a esto, este tipo de detención es una práctica inaceptable en un Estado democrático de derecho y más si se lleva a cabo sin garantías como las de debido proceso legal y acceso a un recurso efectivo, como sucede en nuestro país.

Si consideramos la situación desde una perspectiva del respeto a los derechos civiles y políticos en un Estado democrático, la privación de la libertad de personas, como una práctica generalizada y sistemática por una situación irregular del estatus migratorio, no está justificada. Es claro que las personas privadas de la libertad

en las estaciones migratorias no tienen garantizado el derecho a acceder a un recurso efectivo ni el derecho a una adecuada defensa legal.

Sobre las detenciones, en franca contravención de los estándares internacionales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en nuestro país se efectúan operativos de detección de migrantes por la Guardia Nacional y diversos cuerpos policíacos de seguridad, incluso estatales, que practican un perfilamiento racial basado en estereotipos, que viola de manera clara al derecho a la no discriminación. Incluso se ha privado de la libertad a personas mexicanas, simplemente por ser indígenas que no hablan español y consideradas por las autoridades como nacionales de Guatemala.¹⁵

¹⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 275/2019, versión pública disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-09/AR-275-2019-190924.pdf>.

Estas prácticas discriminatorias van en contra de la libertad de tránsito establecida en el artículo 11 de la Constitución, que es claro al establecer limitaciones establecidas por las leyes de migración. De igual forma, la prohibición de las detenciones arbitrarias es absoluta y constituye una norma inderogable del derecho internacional consuetudinario o de *ius cogens*. La detención no puede ser justificada en ningún caso, incluyendo las situaciones de emergencia nacional, el mantenimiento de la seguridad pública o el movimiento masivo de migrantes o solicitantes de asilo. Esto abarca tanto a la jurisdicción territorial como al control efectivo del Estado.¹⁶

En este orden de ideas y atendiendo la indivisibilidad de los derechos civiles y políticos, no se puede dejar a un lado la importancia del derecho a la información y la obligación que tiene el Estado de respetarlas, protegerlas y garantizarlas, como principal garante de los derechos humanos, llevando a cabo medidas positivas para su realización. Por ejemplo, el derecho a la información implica no sólo la obligación negativa del Estado de no quitar el derecho a la información, sino que tiene la obligación positiva de protegerla frente a las acciones de terceros que puedan ponerla en riesgo, así como el deber de garantizarla y posibilitar las condiciones para que cada persona, aun no ciudadana y encausada dentro de la propia Constitución mexicana vigente, pueda llevar adelante una información adecuada que sea el nexo o camino para obtener el acceso a otros derechos humanos.

Asimismo, la libertad de trabajar implica la existencia de un mercado laboral adecuado que debería ser promovido o favorecido por el Estado, situación que también es inaccesible para migrantes y personas con necesidades de protección internacional.

¹⁶Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias, Deliberación revisada núm. 5 sobre la privación de libertad a las personas migrantes, 2018, p. 2, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_SP.pdf>.

Por lo antes descrito, en un Estado democrático como México, la obligación positiva y negativa de garantizar los derechos no sólo civiles y políticos radica en el principio de igualdad ante la ley y, por tanto, todas las personas, incluidas las que se encuentran en situación de movilidad, deben gozar de los mismos derechos. No obstante, la propia política migratoria y el marco jurídico migratorio nacional restringen los derechos de las personas migrantes, sin que dichas limitaciones sean constitucionales ni compatibles con las obligaciones internacionales de México en materia de protección a los derechos humanos.

Cuando se hace referencia a los derechos políticos se tiende a pensar inmediatamente en el derecho a votar y a su forma pasiva, que es el derecho a ser votado. Pero se debe tener en cuenta que para que esos derechos tengan sentido y exista una democracia, es importante pensar en otros derechos y libertades que presuponen su existencia, entre ellos el derecho a la información, como la acepción colectiva del derecho a la libertad de expresión, a la asociación y a la participación.

Aunque formalmente se establece que los derechos políticos son exclusivos de las personas con la categoría de ciudadanos, se exponen dos ejemplos que demuestran que esa división no es tajante ni simple de trazar.

El 11 de mayo de 2012 se constituyó el movimiento #YoSoy132¹⁷ en el marco de la campaña electoral de la elección presidencial, luego de que el candidato de la Coalición Compromiso por México, for-

¹⁷Sobre el movimiento Yosoy132 pueden consultarse las crónicas y entrevistas periodísticas de Leonardo Figueiras Tapia (coord), *Del 131 al #132. Elección 2012*, México, Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información de la UNAM/Comunicación Política Editores, 2012 y Gloria Muñoz Ramírez, *#Yo Soy 132*, México, Bola de Cristal, 2012, así como los siguientes trabajos académicos: Jesús Galindo Cáceres y José Ignacio González-Acosta, *#Yo soy 132, La primera erupción visible*, México, Global Talent University Press, 2013; Ana Elda Palacios Canudas, *#Yosoy 132. Desarrollo y permanencia, perspectiva desde la zona metropolitana*, México, El Colegio de México, 2013; Octavio Solís, "Los liderazgos de #YoSoy132", *Consideraciones*, núm. 14, 2016, disponible en <<https://revistaconsideraciones.com/2016/01/14/los-liderazgos-de-yosoy132/>>.

mada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, acudió a la Universidad Iberoamericana y, después de ser cuestionado por un grupo de universitarios, abandonó abruptamente el campus.

Si bien se trató de un movimiento mayoritariamente de universitarios, se identificaron activistas en éste, personas menores de 18 años, alumnos de bachillerato e incluso de grupos no universitarios. Cabe mencionar que luego de la elección hubo observadores electorales pertenecientes a este movimiento a quienes se les reconoció la capacidad para observar la elección a pesar de no contar con la mayoría de edad, uno de los requisitos para ostentar la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, como señalan la Constitución y la Ley electoral.¹⁸

Otro ejemplo interesante es la participación de jóvenes de entre 15 y 17 años como elegibles en la elección interna del Partido de la Revolución Democrática, celebrada en septiembre de 2014. Para dicha elección se aprobó un padrón de afiliados de más de cuatro millones de personas, ente las cuales se contaron 92 210 menores de edad, ya que los estatutos de dicho partido permiten la afiliación a partir de los 15 años, situación validada y reconocida por el Instituto Nacional Electoral (INE).¹⁹

Más allá del reconocimiento formal que ha hecho la autoridad electoral en los dos casos descritos, es notable que el derecho a la libre expresión es habitualmente ejercido por personas que no poseen la ciudadanía. Este es un fenómeno visible diariamente en las redes sociales y que, atendiendo al principio de igualdad, alcanza a las personas migrantes.

¹⁸ Artículo 8, numeral 2 y 217, inciso 1, apartado d, fracción I de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

¹⁹ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CPMP/02/2014 de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

Como bien indica la Carta de la Internacional Socialista de los derechos de los migrantes,²⁰ aunque no tiene efectos vinculantes, “ningún migrante podrá ser molestado a causa de sus opiniones”. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes²¹ busca garantizar el trato igualitario y las mismas condiciones laborales para migrantes y nacionales, lo que implica que las personas en situación de movilidad internacional tienen igualdad de derechos que los ciudadanos y, por ende, todo migrante, desplazado o persona con necesidades de protección internacional, tienen derecho a acceder a información sobre sus derechos y, en caso de no hablar el idioma, tiene derecho a ser asistidos por un intérprete. De igual forma, la libertad de expresión es fundamental no sólo para la construcción de la democracia, sino para reivindicar los derechos humanos.

En relación con la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), en la opinión consultiva OC-5/85, hace referencia a la relación causal entre democracia y libertad de expresión,²² al establecer lo siguiente:

la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende,

²⁰Internacional Socialista, *Carta de la Internacional Socialista de los derechos de los migrantes*, disponible en <https://www.internacionalsocialista.org/consejos/new-york-2015/carta-de-la-is-de-los-derechos-de-los-migrantes/>.

²¹Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990, disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmwa.aspx>.

²²Ventura, *op cit.*

es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.²³

Esta no es la primera vez que la Corte IDH se ha referido a la obligación del Estado de garantizar el goce de este derecho político, y señala que dicha obligación no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, como los referidos en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que requiere que el Estado democrático adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de desventaja en la que se encuentran las personas integrantes de ciertos sectores o grupos sociales,²⁴ en este caso la población migrante, desplazada y con necesidades de protección internacional.

Desafortunadamente, en este punto es necesario mencionar que el artículo 33 de la Constitución ha funcionado como un mecanismo de control y de limitación de los derechos humanos de las personas extranjeras en México, como se explicará más adelante.



Asimismo, la libertad de trabajar implica la existencia de un mercado laboral adecuado que debería ser promovido o favorecido por el Estado, situación que también es inaccesible para migrantes y personas con necesidades de protección internacional.



²³ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, núm. 107, párr. 112; y Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 70.

²⁴ Corte IDH, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 89; Corte IDH, Condición jurídica y derechos humanos del niño, opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 46; Corte IDH, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 175; Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.

—>>> La triple dimensionalidad <<<— de los derechos: en el lugar de origen, en el lugar de tránsito y en el lugar de destino

La dualidad y la indivisibilidad de los derechos civiles y políticos, como quedó asentado en párrafos anteriores, implica la obligación del Estado de garantizar y adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, visión carente de aplicabilidad material en el Estado mexicano, como quedó referenciado ante el desafío del acceso al derecho a la libertad en el tema de la detención migratoria.

Sin embargo, hay que dejar claro que a partir de este ámbito y al hablar de migración internacional se sitúa a la persona en dos jurisdicciones y muchas veces incluso en tres: ante la tutela por parte de su Estado de origen, del Estado en tránsito (que en muchos casos se llega a convertir en destino), y del lugar de destino en sentido amplio, haciendo énfasis en el principio de responsabilidad común, atendiendo que cada Estado tiene su propia responsabilidad hacia la persona; sin embargo, las obligaciones del Estado de origen, que dejó clara su incapacidad para brindar las garantías de protección de los derechos humanos de las personas que se vieron, en muchos casos, obligadas a salir de su territorio, continúa aunque la persona no se encuentre dentro de su jurisdicción, al igual que en el Estado receptor, si éste, en su momento, ha expedido algún documento que lo vincule, a diferencia del Estado de tránsito, cuyas obligaciones terminan al salir de su territorio.

Para México y el triángulo norte, las constituciones políticas de cada país y los tratados internacionales constituyen la base del siste-

ma jurídico y de aplicación de las leyes relativas a la migración.²⁵ Es importante destacar que en todas esas constituciones se establece la preeminencia de los tratados internacionales sobre el derecho interno, particularmente en el caso de normas que regulan la migración y la calidad de extranjería.

Situación del todo contraria por parte de Estados Unidos, cuya perspectiva en relación con los tratados internacionales radica en sus ideas nacionales y que se ha destacado por ser una de las grandes potencias involucradas en los asuntos internos de otros países, a la luz del principio de responsabilidad de proteger.²⁶ Sin embargo, a pesar de ser considerado como defensor del bienestar internacional, se puede afirmar que sus acciones en temas migratorios han sido extremadamente nacionalistas, con intereses domésticos y dirigidos a la manera estadounidense. Thomas M. Franck, mencionó en su momento:

la dirección de la política estadounidense se torna cuestionable en sentido que los Estados Unidos no le dan el peso que merecen a los tratados y que la reacción americana está estrechamente ligada a la falta de voluntad para hacer cumplir las obligaciones que los tratados requieren.²⁷

Un ejemplo claro lo encontramos en su momento con el TLC y ahora con el T-MEC, que han sido un aspecto de la política que México y Estados Unidos han debido enfrentar, sobre todo en cuestiones migratorias, que sobresalen por el temor terrorista de 2001. Esto quiere decir que el 11 de septiembre ha hecho que la seguridad sea el principal y primordial interés para las administraciones estadounidenses. A raíz de la firma del T-MEC las relaciones entre estos países en la

²⁵ Lorena Guzmán Elizalde, *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*, México, Sin Fronteras IAP, 2014.

²⁶ El principio de la responsabilidad de proteger está basado en la premisa de que la soberanía conlleva la responsabilidad de proteger a todas las poblaciones de crímenes atroces y violaciones a los derechos humanos.

²⁷ Thomas M. Franck, *Taking Treaties Seriously*, editorial comments, 2007, disponible en <<https://doi.org/10.2307/2202879>>.

búsqueda de un acuerdo migratorio han sido moneda de cambio que ha consolidado en ambos países políticas frías, indiferentes y ampliamente violatorias a derechos humanos de las personas migrantes, las desplazadas y aquellas con necesidad de protección internacional.

En cuanto a Centroamérica y algunos países del sur del continente americano, se coincide en que los principales países de origen y expulsores de personas, incluido México, han firmado los siguientes instrumentos internacionales: la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares,²⁸ con énfasis en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Se coincide en estos países que la normatividad señalada forma parte de su control de constitucionalidad, pero hay disposiciones que requieren ser armonizadas. Cabe señalar que las constituciones de países como Honduras, Guatemala y el Salvador pueden otorgar la universalidad de la protección y las garantías de derechos, pero claramente hay restricciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, ya sea mediante disposiciones particulares que las establecen o mediante la referencia específica a sus nacionales.

En particular, las limitaciones y prohibiciones están referidas a la libertad de tránsito y a la participación en actividades políticas.²⁹ Los problemas de armonización requieren de un monitoreo continuo, considerando las particularidades de la movilidad internacional y el

²⁸ Guzmán, *op. cit.*

²⁹ Gisele Bonnici *et al.*, *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Sin Fronteras IAP/INCEDES, 2011.

contexto en que se producen. Sin embargo, es igualmente importante que se cumpla con las disposiciones, de modo que haya congruencia entre los principios y las acciones relativas a la salvaguarda de derechos. En este punto se sitúa la responsabilidad que corresponde a los países de origen o expulsores.

La migración, por ende, plantea grandes desafíos al país de tránsito, debido a que en muchos casos las restricciones de la política migratoria vigente pueden traer como consecuencia la restricción a libertades como la libertad de tránsito, la libertad personal, la libertad de expresión y la decisión de continuar y solicitar una regularización migratoria en el país de destino, así como grandes violaciones a los derechos humanos.

Un ejemplo muy claro es el de México ante situaciones de detención migratoria y la devolución al país de origen, así como la militarización en frontera sur, ya mencionada, y la situación en la frontera norte, con las personas afectadas por el acuerdo “Quédate en México” o Migrant Protection Protocols (MPP) suscrito por México y Estados Unidos de América el 7 de junio de 2019.³⁰ También es notable la imposibilidad de protección del Estado mexicano en algunos de casos internacionales debido a que, si el país otorga alguna forma de regularización migratoria o si ofrece el derecho al asilo, puede traer serias afectaciones a la regularización migratoria de la persona en su país de destino.

En los países de tránsito, las personas migrantes, desplazadas y aquellas con necesidades de protección internacional, en su gran mayoría, se encuentran en condición de irregularidad, salvo en aquellas situaciones en que el Instituto Nacional de Migración (INM) otorga alguna tarjeta de residencia por razones humanitarias; en términos de la labor humanitaria con muchos costes de trasfondo, ya que puede afectar, como se ha mencionado, su regularización migratoria en otro

³⁰Véase U.S. Department of Homeland Security Seal, “Los protocolos de protección a migrantes”, disponible en <<https://www.dhs.gov/los-protocolos-de-proteccion-migrantes>>.



Las constituciones de países como Honduras, Guatemala y el Salvador pueden otorgar la universalidad de la protección y las garantías de derechos, pero claramente tienen restricciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras...



importante reto, ya que tienden a robustecer políticas migratorias cada vez más restrictivas, en las cuales, como consecuencia, prevalece la precaria inseguridad laboral, el incremento de la xenofobia y la discriminación que consideran a las personas extranjeras como una amenaza, por lo que prevalece la criminalización de la migración.

Los Estados, en este tenor, se encuentran en una situación compleja, ya que por un lado hay una ventaja mediante la adquisición de la llamada mano de obra barata, que provoca, por parte de las mismas autoridades e instituciones del Estado, la desvalorización de la contribución que los inmigrantes hacen a su economía, su sociedad y su cultura,³¹ cuya consecuencia es que, al igual que en los países de origen y tránsito, las violaciones a los derechos civiles y políticos se enfatizan.

país, y ocasionar dificultades para renovarla si a su vencimiento las personas aún se encuentran en territorio nacional, o bien, un llamado *oficio de salida* de estación migratoria o estancia provisional con dos situaciones: una orden de salida del país o la búsqueda de una regularización migratoria en 30 días, en todo caso que no haya solicitado la devolución a su país de origen.

Para los países de destino, la situación también genera un im-

³¹ Alejandro I. Canales *et al.*, *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*, CEPAL, 2019, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf>.

Derechos civiles y políticos en territorio nacional

La tutela efectiva de los derechos civiles y políticos en México se remite, en sentido estricto, a la Constitución como ley suprema del país, atendiendo al denominado bloque de convencionalidad,³² debido a que se integran a ésta instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, los cuales ha adquirido bajo el esquema democrático.

Como se ha mencionado, en teoría y bajo el análisis de la legislación mexicana, tanto federal como de cada entidad federativa, especialmente a nivel constitucional existen los principios que se vinculan con la protección de los derechos en el territorio nacional, los cuales, en concordancia con los tratados y convenciones internacionales, se deben aplicar a las personas extranjeras sin importar su condición migratoria. Pese a que el artículo 1 de la Carta Magna hace este reconocimiento, hay otras disposiciones, como el artículo 33, que, como se explicó antes, menoscaba claramente el derecho a la igualdad para personas migrantes, desplazadas y con necesidades de protección internacional, así como el acceso pleno a sus derechos, incluso los civiles y los políticos.

Por mandato constitucional, México también tiene el compromiso internacionalmente reconocido de atender los acuerdos y convenios que protegen los derechos de las personas migrantes, en cuanto al marco jurídico específico en materia de migración y de protección internacional, la *Ley de Migración* y la *Ley de Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político* de 2011, así como sus respectivos

³²En el caso de Argentina, Colombia, Bolivia y República Dominicana, se puede hablar también de bloque de convencionalidad, dado que se integran a él algunos instrumentos internacionales de derechos humanos que deberán ser aplicados por los jueces en forma directa e inmediata y en armonía con la Constitución nacional, en ejercicio de lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha denominado el “control de convencionalidad” (es posible distinguir una línea jurisprudencial de ese tribunal que arranca con el caso *Almonacid Arellano* del 26 de septiembre de 2006).

reglamentos se han constituido como instrumentos de definición de una política pública en México, en cuyo discurso hacen referencia a algunos derechos civiles y políticos como el derecho a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la protección a la familia, a la identidad, a los derechos del niño, a la nacionalidad, a la circulación y a la residencia, dejando a un lado otros tan fundamentales como el acceso a los derechos políticos, a la libertad de expresión, los derechos de rectificación o respuesta, a la protección judicial y el reconocimiento de la personalidad jurídica, derechos en la práctica violentados por la autoridad migratoria, por algunas autoridades en sus tres niveles de gobierno y ahora por la Guardia Nacional.

Es importante señalar que los derechos civiles y políticos en México, al igual que en los países del centro y sur de América, como los ya mencionados, se ven supeditados al concepto de ciudadanía, que permite, bajo ese criterio, la búsqueda de la integración política y económica de la sociedad, concepto que es claramente inaccesible a la población migrante y sujeta a la protección internacional, y que pretende en mucho ser subsanada con la obtención de la nacionalidad mexicana por naturalización, proceso plagado de irregularidades tanto administrativas como normativas acuñadas dentro de *Ley de Nacionalidad* y su reglamento, ya que no concede una ciudadanía plena, pues limita el acceso a los derechos civiles y políticos, además de que no otorga una seguridad también en el sentido de que ésta puede perderse en términos del artículo 37, apartado B, de la Constitución mexicana.

Lamentablemente, la ciudadanía es un atributo muy estimado por las ideologías democráticas³³ que erróneamente se vincula a la adquisición de derechos bajo los cuales un Estado justifica su actuar en la búsqueda de la tutela, el bienestar y la seguridad de sus gobernados.

³³ Pedro Ibarra, *et al.*, *Inmigración, diferencia, ciudadanía*, Bilbao, Hegoa/Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea), 2018.

En la práctica, lo anterior dista mucho de ser cierto y gran parte de la población residente o en una condición de estancia ante el Instituto Nacional de Migración (INM), incluso aquellas personas que no cuentan con una forma de regularización migratoria, viven día a día situaciones de discriminación.

Por lo tanto, México, situado legal y constitucionalmente en un régimen de igualdad, comienza a generar mayores brechas de desigualdad, y en cuestiones de cumplimiento normativo establece políticas que excluyen a cierta población o limitan el acceso a derechos, lo que se ve claramente representado en el acceso a una residencia permanente o bien a la nacionalidad mexicana por naturalización, y la ciudadanía en sentido amplio, trae, en este aspecto, lo que muchos autores denominan *ciudadanía transnacional*, que incorpora elementos culturales propios de los procesos migratorios³⁴ y faculta a las personas migrantes a seguir siendo ciudadanas de su país de origen y recibiendo asimismo los derechos que por su territorialidad aplica el nuevo Estado receptor o de tránsito.

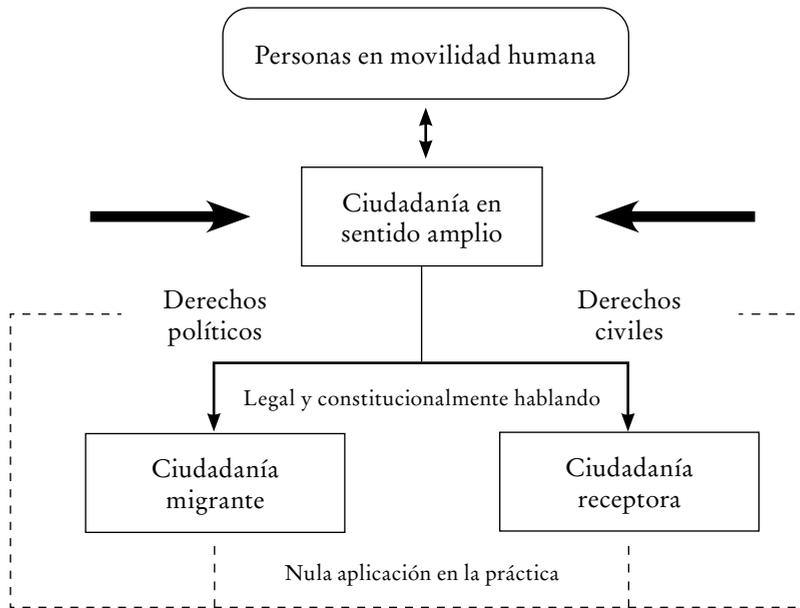
Una variante a esta ciudadanía transnacional se encuentra de manera muy clara en la denominada *ciudadanía migrante*, término acuñado por David Fitzgerald³⁵ y Francisco Ibarra,³⁶ que se tomará como base para la reflexión del presente artículo, pues marca gran diferencia con la ciudadanía en sentido amplio (ver esquema 1.1.).

³⁴Francisco Herrera Tapia, *Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia*, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2016, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29111.pdf>>. El concepto de “ciudadanía transnacional” ha sido acuñado recientemente por varios autores, que resaltan los lazos culturales y económicos para justificar por qué los migrantes que viven en un país distinto retienen el derecho de seguir siendo ciudadanos de su país de origen.

³⁵David Fitzgerald, “Repensando la ciudadanía migrante”, 2000, disponible en: <http://meme.phpwebhosting.com/%7Emigracion/rimd/documentos_miembros/13483RepensandoFItz.pdf>.

³⁶Francisco Ibarra, “La ciudadanía migrante”, *Precedente. Revista Jurídica*, 2006, pp. 153-173, disponible en <<https://doi.org/10.18046/prec.v0.1427>>.

Esquema 1.1. Variantes de la ciudadanía para las personas migrantes.



FUENTE: Basada en Fitzgerald e Ibarra.

Para Fitzgerald, la ciudadanía migrante aparece de la mano de la ciudadanía residente, y se diferencian por la elegibilidad y los derechos específicos que abarcan, como aquellos que distinguen a los naturalizados de los mexicanos por nacimiento, lo que implica una distinción entre mexicanos de primera y de segunda clase, lo que viola el derecho humano a la igualdad.

Para Ibarra, la ciudadanía migrante considera los siguientes objetivos:

- Facilitar a los integrantes de minorías el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales.
- Incluir un elemento cultural.
- Incluir un conjunto de derechos socioeconómicos básicos para el desarrollo de la persona.

- Incorporar la resistencia como regla esencial para la adquisición de la ciudadanía.
- Integrar plenamente al estatuto ciudadano el derecho a la libertad de tránsito.³⁷

Tales objetivos hacen evidente la incorporación de algunos derechos civiles y políticos para este grupo de personas. En este ámbito se sitúa a la persona migrante como minoría social que, en sentido estricto, tiene derecho a derechos políticos como votar y ser votado, entre otros. Un ejemplo impulsado desde este punto de vista es el voto para mexicanos en el extranjero, que se tocará más adelante. Lo cierto es que falta mucho camino por recorrer, y los intereses económicos superan por mucho los derechos de las minorías, sobre todo cuando éstas no forman parte de las decisiones políticas de un país donde la democracia y el sistema político rigen claramente la vida y la asignación de derechos para las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción, y que atiende no sólo a necesidades individuales, sino a los acuerdos económicos con otros países, como el ya mencionado T-MEC.

Nacionalidad y ciudadanía. Mexicanos de primera y de segunda categoría bajo el artículo 30 constitucional

Una interpretación práctica del acceso a los derechos civiles y políticos y a la figura de la ciudadanía en sentido amplio, explicada en el esquema 1.1, lleva a muchas personas extranjeras a recurrir a la nacionalidad mexicana por naturalización con la expectativa de recibir mayor protección, lo que dista claramente de la realidad.

El tema de la naturalización en México es muy amplio, sin embargo, se tratará específicamente el derecho de acceso a la nacionalidad mexicana a personas extranjeras, sean migrantes o refugiadas, y las limitaciones que existen para las personas que cuentan con calidad de

³⁷ *Idem.*

apatridia, para demostrar que existe una dualidad ante el ejercicio de este derecho, la pretensión de considerarla como la principal llave de acceso a la ciudadanía y la ausencia de voluntad política por parte del Estado actual para reconocer bajo el principio de igualdad la garantía de protección de los derechos humanos en general, no sólo los derechos civiles y políticos, a todas las personas incluyendo extranjeras en tres niveles: de un lado, aquéllas que no tienen forma alguna de regularización migratoria, aquéllas que cuentan con documentación y, en *ultima ratio*, aquéllas naturalizadas que aún continúan en total desventaja ante los mexicanos y mexicanas por nacimiento por el criterio de *ius soli*, del cual surge la denominación doctrinal de mexicanos de primera y mexicanos de segunda.

Esta manera de buscar la naturalización como un medio para obtener el acceso a derechos se hace extensiva no sólo a las personas

migrantes y refugiadas, sino también a las personas apátridas y beneficiarias de protección complementaria,³⁸ quienes han quedado en un limbo jurídico debido a que su situación no está comprendida entre los lineamientos que señalan la *Ley de Nacionalidad* y su reglamento, lo que constituye una gran afectación cuando desean aplicar para la obtención de dicha calidad, y es una limitación que



La tutela efectiva de los derechos civiles y políticos en México se remite, en sentido estricto, a la Constitución como ley suprema del país, atendiendo al denominado bloque de convencionalidad.



³⁸ Artículo 2, fracc. IV. La *Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* la define como “Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esta ley está disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf>.

pone el Estado democrático ante una política clara en cuanto al acceso a la nacionalidad mexicana.

Es muy necesario hacer énfasis en que la Constitución no establece de manera expresa la obligación del Estado mexicano de eliminar y reducir la apatridia, por lo que, al igual que en la legislación secundaria, se encuentra invisibilizada. La apatridia se encuentra regida por dos convenciones de alcance internacional: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1971. Nuestro país únicamente ratificó en el año 2000 la primera; sin embargo, formuló tres reservas: una relativa a los derechos laborales de las personas que tienen esa situación jurídica; otra, a la expulsión del territorio nacional, compromiso exclusivo en aras del artículo 33 constitucional, del que se hablará más adelante y, por último y no menos importante, a las facilidades de naturalización de las personas apátridas, un gran pendiente a nivel normativo que genera un rompimiento al principio de gobernanza que utiliza el principio de igualdad como uno de sus ejes rectores.

Todas la situaciones referidas al acceso a la naturalización, así como las enunciadas en puntos anteriores sobre las violaciones a los derechos civiles y políticos de las personas migrantes, desplazadas y con necesidades de protección internacional, consolidan un ejemplo claro de la realidad de muchas personas que albergan la esperanza de tener acceso a derechos que parecen inalcanzables por las barreras no sólo legales, sino burocráticas que se los impiden, son elementos contrarios a lo que un Estado de derecho contempla, que son:

1. La estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes).
2. Libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico.
3. División de poderes políticos en la estructura del Estado.

4. Integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica.³⁹

La falta de tales criterios, según Norberto Bobbio, limita el poder democrático del Estado al ocasionar que no se tenga garantía y certidumbre para las y los gobernados ni para las personas que se encuentran bajo su tutela por encontrarse dentro de su jurisdicción, tutela que no termina aun en el exterior cuando se trata de connacionales al tenor de la responsabilidad común mencionada al principio de este texto.

El tristemente célebre artículo 33 constitucional

A raíz de la reforma constitucional de 2011, fue modificado un artículo que había permanecido intacto desde la promulgación de la Constitución de 1917. El nuevo texto refiere lo siguiente:

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.⁴⁰

En una primera observación, se puede destacar en este artículo la distinción que hace entre mexicanos y extranjeros y que, de acuerdo con una interpretación al artículo 1 constitucional, armoniza en su primer párrafo el principio de igualdad, al establecer claramente que

³⁹Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, 13^o edición, 2 tomos, México, Siglo XXI, pp. 541-543, 2002.

⁴⁰*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2020.

gozarán de los derechos y garantías que la legislación establece sin colocar el límite de su situación migratoria.

Sin embargo, al analizar con profundidad el artículo 33 en su segundo párrafo, se observan una serie de inconsistencias sobre lo logrado en la amplitud del párrafo primero, que señala claramente un límite a lo establecido en el texto constitucional en su artículo 11, que establece el derecho a la libertad de tránsito, la cual permite el tránsito de las personas extranjeras en el país, que, de acuerdo con los estándares internacionales, no debe lugar a una detención y posible expulsión, cuyo procedimiento, establecido en una ley secundaria como es la *Ley de Migración* y su reglamento no se encuentra lo bastante claro y definido y no está apegado a los instrumentos internacionales existentes en la materia, lo que en la práctica trae consigo violaciones a derechos humanos a personas migrantes y con necesidades de protección internacional.

En ese segundo párrafo se puede identificar claramente el procedimiento administrativo migratorio en detención con la finalidad de expulsión, que constituye la línea básica de la política migratoria actual, con intereses económicos y compromisos internacionales cuyo objetivo consiste en reducir la entrada y el tránsito de extranjeros al país. En este sentido, es importante aterrizar en el texto cuando se habla de que la ley “regulará el lugar y tiempo que dure la detención”, lo que implica que las personas sujetas a este procedimiento administrativo no deben estar sujetas al término constitucional de 36 horas o su duplicidad (artículo 21), y que también indica, de acuerdo con una interpretación literal, que las personas sujetas a un procedimiento administrativo de expulsión deberán estar detenidas, elementos contrarios de igual forma a las garantías establecidas en el artículo 14 en lo relativo a juicio previo, y en lo que corresponde a la existencia de una orden de aprehensión y detención por causa penal (artículo 16), que constituye la base de la no criminalización de la migración, así como

lo relativo de la detención hasta por 60 días naturales para substanciar el procedimiento de extradición (artículo 119).

Teniendo en cuenta lo anterior, se robustece lo que la doctrina y algunas organizaciones de la sociedad civil como Sin Fronteras IAP han documentado desde hace más de 20 años: que la detención de una persona extranjera debe ser una excepción y no una regla,⁴¹ tal como lo ha manejado el Instituto Nacional de Migración, que usa eufemismos para referirse a este acto como “alojamiento”, “aseguramiento” o “presentación”, conceptos que confunden a las impartidoras y los impartidores de justicia para la revisión y el análisis de estos casos en concreto.

Desafortunadamente, ese artículo mezcla procedimientos completamente diferentes como la deportación, la expulsión y la extradición que sirven como plataforma a la interpretación en sentido negativo, muchas veces entendidas de manera irregular, ya que en ocasiones se ha utilizado la expulsión como una forma de deportación sumaria⁴² o para salvar procesos de extradición.

El referido artículo cuenta con una historia de aplicaciones arbitrarias por parte de las autoridades, ya que no tiene una ley reglamentaria que regule su aplicación. Mediante este mecanismo arbitrario han sido expulsadas incluso personas mexicanas naturalizadas. Esta disposición, después de haber sido estudiada y tras haberse documentado casos de aplicación, ha sido calificada por Pablo Yankelevich como “la máxima restricción que enfrenta un extranjero en territorio mexicano”.⁴³

A pesar de haber sido modificado en 2011 como parte de la reforma de derechos humanos, en esencia no termina con la tradición na-

⁴¹ Sin Fronteras IAP, *Detención sin excepción, 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*, México, 2016, disponible en <<https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>>.

⁴² Sin Fronteras IAP, Comunicado de prensa, “Tribunal confirma actuación ilegal del caso de Miguel Ángel Beltrán Villegas”, 2017, disponible en <<https://sinfronteras.org.mx/index.php/2017/10/17/tribunal-confirma-actuacion-ilegal-de-inm-en-caso-de-miguel-angel-beltran-villegas/>>.

⁴³ Pablo Yankelevich, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940)”, *Historia Mexicana. El Colegio de México*, vol. 53, núm. 3, enero-marzo de 2004, p. 694.

cionalista mal entendida de ver a las personas extranjeras como amenaza contra los intereses nacionales y respecto de quienes el ejecutivo puede ordenar su expulsión en cualquier momento. El único avance de la reforma a este artículo constitucional reflejado en el texto vigente fue reconocer el derecho de audiencia y al debido proceso que deben tener las personas extranjeras.

Este tipo de disposiciones resultan anacrónicas e inaceptables en un Estado democrático y abren la puerta a la violación de derechos humanos, además de que contraviene el artículo 1º de la Constitución y los estándares internacionales aceptados por nuestro país por medio de los instrumentos internacionales ratificados, y prevalece ante la importante reforma de 2011.

La Constitución, en el artículo 8, establece que los funcionarios públicos deben respetar el derecho de petición, pero en materia política éste se limita a las personas que ostenten la ciudadanía mexicana.

Esta situación puede resultar problemática y difícil de interpretar por las autoridades por no estar especificado en la ley a qué información se refiere la expresión “materia política”. También resulta pertinente saber si las autoridades deben responder al ejercicio de este derecho por parte de personas menores de 18 años o que han perdido sus derechos políticos por haber recibido una condena en tal sentido.⁴⁴

Las limitaciones en el ejercicio de este derecho humano reconocido también en el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos*



El referido artículo [33 constitucional] cuenta con una historia de aplicaciones arbitrarias por parte de las autoridades, ya que no tiene una ley reglamentaria que regule su aplicación.



⁴⁴David Cienfuegos Salgado, *Artículo octavo constitucional. Derecho de petición*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 1171.

Humanos y en el 13.1 de la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos* deben estar justificadas, ser proporcionales y racionales, pues, ante la ambigüedad de la limitación se corre el riesgo de que sea violado por las autoridades responsables de acatarlo. Sobra decir que este derecho es fundamental en un régimen democrático, ya que está vinculado estrechamente al derecho a la información.

Libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a la participación y derechos político-electorales de la población extranjera

En este apartado se ofrece una breve descripción de los derechos políticos que las personas extranjeras en México deben gozar, desde el punto de vista colectivo a nivel práctico, independientemente de su condición migratoria, los cuales se encuentran limitados o reservados en su totalidad para su ejercicio y no sólo para afectaciones a terceros.

Se coloca la libertad de expresión en primer término pese a que ya fue abordada en párrafos anteriores, sin embargo, por encontrarse en el artículo 19 de la Declaración Universal y dado su carácter vinculante ante el Estado mexicano, resulta una obligación aplicarlo no sólo a los nacionales, sino a las personas extranjeras dentro de su territorio, bajo su elemento fundamental de derecho consustancial.⁴⁵

La defensa de la libertad de expresión resulta un reto para defensoras y defensores, resulta imprescindible para la rendición de cuentas de quienes ejercen el poder y constituye propiamente un elemento indiscutible a respetar en un Estado democrático, considerado así en la teoría democrática para la que este derecho se vincula con la reflexión pública, el disenso y el pluralismo. Autores como De Hoyos

⁴⁵Herrera, *op. cit.*

Walther⁴⁶ señalan que con el ejercicio de la libertad de expresión se enriquece la conversación pública y se impulsa la participación ciudadana. Y aquí se vuelve a observar que es un derecho que decanta para quienes tienen la calidad de ciudadanos y asequible al concepto de ciudadanía, dejando fuera a las personas extranjeras.

Aun así, es importante señalar que en el México de hoy existe una diversidad de voces y posturas sobre la agenda pública en la que el derecho de opinar, disentir y cuestionar libremente todavía presenta claras adversidades para todas las personas.

En cuanto a la libertad de asociación, para las personas en situación de movilidad ocurre el mismo problema que con los derechos políticos en general: están en una posición de desventaja de acceder a ellos, lo que resulta constitucionalmente inaceptable debido a que no hay limitante porque, de acuerdo con una estricta interpretación del artículo 9, este derecho está reconocido a “toda persona”.

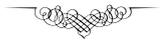
El concepto de *persona*, como soporte y titular de derechos subjetivos propios, surgió como una contraposición abstracta a la concreta situación o estatus de las personas ciudadanas dentro de su comunidad política, como se ha reiterado en el transcurso de este texto, lo que implica que el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de asociación en México estén limitados para la población extranjera cuando se trate o sea para fines de naturaleza política.

Lo anterior nos lleva del acceso a derechos parcialmente reconocidos para la población extranjera en México a derechos que se encuentran plenamente negados a esta población, como el derecho a la participación política y a votar y ser votados. La idea de integrar a este grupo de personas en el círculo de participación ciudadana es el núcleo del sistema de integración, sin embargo, la participación en

⁴⁶ Gustavo de Hoyos Walther, “Libertad de expresión: condición esencial de la democracia”, *El Economista*, 2 de diciembre de 2019, disponible en <<https://www.economista.com.mx/opinion/Libertad-de-expresion-condicion-esencial-de-la-democracia-20191201-0099.html>>.



La Constitución, en el artículo 8, establece que los funcionarios públicos deben respetar el derecho de petición, pero en materia política éste se limita a las personas que ostenten la ciudadanía mexicana.



la vida pública de un país no es el único elemento que puede situar a un migrante en el utópico estatus de integración.

A efectos de integración, es necesario un proceso de adaptación y amoldamiento mutuo que involucre a los extranjeros y a la sociedad de acogida. Este proceso está conformado por un conjunto de factores señalados doctrinalmente por Alfonso Ortega y Lerdys Heredia,⁴⁷ de los cuales se concretan tres de los más importantes:

1. El reconocimiento como portador de símbolos iguales a los de la sociedad de acogida.
2. La desvinculación de la participación política en nuestra sociedad del concepto de ciudadanía y el aterrizarla al de “persona”.
3. El reconocimiento de la persona como centro del derecho.

La ciudadanía, como categoría básica del discurso político moderno y como principal obstáculo para el reconocimiento generalizado de derechos dentro de una jurisdicción estatal de todas las personas, sigue siendo la categoría jurídico-política que mejor expresa la pertenencia a una comunidad política concreta, cuyo ordenamiento jurídico y entramado institucional serían, según este discurso, el resultado de la unión contractual de individuos capaces de negociar las condiciones del contrato que los asocia y que, con base en la libertad con

⁴⁷ Alfonso Ortega Giménez, “El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales en España ¿Integración o interés?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, enero de 2008, disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/255/437>>.

la que es logrado y aceptado el acuerdo, tiene carácter vinculante. La libertad y la igualdad de todos los miembros de la comunidad política son las notas esenciales de la ciudadanía y, al mismo tiempo, las condiciones de legitimidad de las formas de organización e institucionalización de dicha comunidad.

En cuanto a la detención de las personas sujetas a procedimiento de expulsión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el caso *Vélez Loor vs. Panamá* que las medidas privativas de la libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuese necesario para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, por lo cual deberá ser por el menor tiempo posible. Todo lo que no sea de esta manera se considerará como un ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado,⁴⁸ lo que en sí mismo constituye un riesgo para la democracia.

Con respecto al último párrafo (que prevalece desde 2017 y no se vio alterado con la reforma de 2011), que se refiere a una restricción clara a los derechos políticos, constituye un retroceso al ambicioso proyecto de esta reforma, ya que en algunos países se permite a los extranjeros tener acceso a ciertos derechos políticos, como votar y ser votados.

La falta de claridad de este último párrafo puede dar lugar a la interpretación de en la ley respectiva se puedan establecer supuestos que tuvieran que ver con manifestar opiniones o posturas por parte de una persona extranjera que podrían ser consideradas motivo suficiente para justificar su expulsión,⁴⁹ como en el caso de Laurence Maxwell, que se encontraba en protesta para exigir la aparición con vida de los 43 normalistas, lo que lleva a preguntar: “¿qué se entiende por asun-

⁴⁸Corte IDH, Caso *Vélez Loor vs. Panamá*, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2010, serie C, núm. 218, párrs. 170-171.

⁴⁹Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete, *El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 1635-1636.

tos políticos tomando como referencia el último párrafo del artículo 33 constitucional?”, ya que ante esta laguna es posible encontrar una interpretación abusiva del precepto que dota al Instituto Nacional de Migración de autorización, del ejecutivo y el legislativo, de regresar a sus países a extranjeros incómodos, sin que dichas expulsiones sean contrarias a la ley y afecten claramente la política exterior mexicana. Pese a que no es una facultad expresa de esta institución, otorga una facultad discrecional para expulsar por la vía de la *Ley de Migración*.

Ante esta situación, existe una preocupación que atañe a la falta de claridad de esta disposición y que puede afectar también el derecho a la libertad de expresión, de por sí limitada para las personas extranjeras y refleja un autoritarismo xenófobo que se alimenta en aras de la política migratoria, y la discriminación en contra de las personas en movilidad pero es contrario a lo dispuesto por el artículo 9 constitucional.

En seguimiento, Ramiro Avilés⁵⁰ deja algunas interrogantes generales: ¿por qué las personas que residen habitualmente en un país diferente al suyo no pueden votar en los procesos electorales que se convocan para renovar los órganos de representación política?, ¿por qué tampoco pueden ser elegidos?, esto es, ¿por qué tampoco disfrutan del derecho de sufragio pasivo? ¿Qué impide que las personas que son migrantes o con necesidades de protección internacional puedan disfrutar de esos derechos?

Esas preguntas son difíciles de responder debido a los intereses económicos, políticos, nacionalistas, culturales y demás que existen y hacen difícil que en una sociedad como la mexicana se pueda hacer un cambio en tales dimensiones, y tampoco parece que en un futuro próximo vaya a lograrse, ni aun impulsado por comunidades y redes migrantes, así como la participación de la sociedad civil.

⁵⁰Ramiro Avilés M., “El derecho al voto de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, Madrid, Universidad Carlos III, 2006, disponible en <<https://www.uv.es/CEFD/12/ramiro.pdf>>.

Derecho al voto para las personas desplazadas en México.

Caso Chiapas

Respecto de la movilidad humana y los flujos migrantes, existen las personas desplazadas, las cuales, en términos de los principios rectores de los desplazamientos internos (PRDI), son aquellas personas que generalmente se ven obligadas a salir de sus comunidades de origen porque su vida, su libertad o su seguridad corren peligro, pero que no cruzan una frontera internacional y permanecen bajo la protección de su gobierno.

Se debe señalar que la problemática de acceso a derechos es completamente distinta a la que atañe a las personas extranjeras. El Estado de Chiapas publica en 2012 una nueva ley que es considerada referente en materia de desplazamiento interno, la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*, altamente necesaria por la situación de los conflictos históricamente reconocidos en el estado.

Esta ley fue creada con el propósito fundamental de incluir en la agenda política a este grupo; en sus artículos 12 y 13 señala la garantía de acceso y protección a los derechos civiles y políticos, incluso el derecho a votar y ser votados.

Artículo 13. En todo momento, los desplazados internos gozarán del derecho a:

- I. La libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión;
- II. La libre elección de su trabajo, en condiciones equitativas y satisfactorias;
- III. La libertad de reunión y asociación pacífica; y
- IV. Votar y ser votados para los cargos de elección popular.

Estamos de acuerdo en que se trata de una situación completamente distinta a la extranjera, debido a que las obligaciones del Estado mexicano se incrementan al ser el Estado de origen y responsable di-

recto ante las violaciones a los derechos de las personas que se ven obligadas a salir de sus comunidades, quienes, a pesar de trasladarse a otros sitios, continúan siendo ciudadanos mexicanos. Sin embargo, esto es un referente importante que se puede seguir a efectos de personas no nacionales bajo el criterio de igualdad y de entender la ciudadanía no limitada a criterios de nacionalidad, sino de persona.

Al respecto, vale la pena recordar la decisión del 18 de junio de 2018 por medio de la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó al Instituto Nacional Electoral que,



¿Por qué las personas que residen habitualmente en un país diferente al suyo no pueden votar en los procesos electorales que se convocan para renovar los órganos de representación política?, ¿por qué tampoco pueden ser elegidos?, esto es, ¿por qué tampoco disfrutan del derecho de sufragio pasivo?



en cumplimiento estricto al derecho de petición establecido en el artículo 8 de la Constitución, se dotara de los elementos necesarios, se empadronara, se emitieran credenciales para votar⁵¹ y se instalara una casilla especial para que las personas tzotziles desplazadas del Ejido de Puebla en el municipio de Chenalhó, Chiapas, pudieran ejercer su derecho a participar en la vida política de su comunidad, independientemente de su situación de desplazamiento forzoso, y de esa manera pudieran votar con todas las garantías de seguridad.⁵²

⁵¹Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SX-JDC-497/2018, disponible en <<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0497-2018.pdf>>.

⁵²Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP JDC-366/2018, disponible en <<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00366-2018.htm>>.

Lo anterior se verificó después de haber acudido ante la autoridad jurisdiccional electoral y de no haber recibido una respuesta por escrito del Instituto Nacional Electoral. Las personas afectadas, representadas por el Centro de Derechos Humanos Ku'untik, interpusieron ante la Comisión Interamericana una solicitud de medidas cautelares para garantizar su vida, su seguridad y la protección de sus derechos humanos por parte del Estado mexicano.

La Comisión Interamericana tuvo a bien conceder dichas medidas cautelares,⁵³ las cuales fueron consideradas por el Tribunal Electoral, entre otras autoridades, para ordenar al Instituto Nacional Electoral que garantizara la participación política de más de 240 personas desplazadas.

Esta decisión es histórica, ya que reconoce que el derecho a votar no puede estar limitado por la ubicación geográfica de la persona que va a ejercer el derecho, sobre todo en el caso que se expone, ya que la limitación que argumentó el funcionario encargado de la autoridad electoral nacional no cumple con los elementos de proporcionalidad y racionalidad, por lo que se deberá garantizar dicho derecho humano.

Es frecuente que ante lo abrumadoras y apremiantes que son las necesidades de las personas en movilidad, se tienda a visibilizar más el derecho a la vida, a la asistencia humanitaria o al acceso a la salud, aunque, como se ha venido insistiendo a lo largo del texto, los derechos humanos están interrelacionados y son dependientes unos de otros, además de que no tienen una jerarquía, por lo que los derechos civiles y políticos no deben quedar rezagados para estas poblaciones.

La importancia de estos derechos queda evidenciada con la presencia de personal adscrito a la representación de la Oficina en México del Alto Comisionado para Los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comi-

⁵³Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 13/2018, 24 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/13-18MC361-17-MX.pdf>>.

sión Estatal el día de la instalación de la casilla y durante el desarrollo de la votación, para verificar que esta comunidad, de por sí gravemente afectada en sus condiciones de vida y seguridad, pudiera ejercer este derecho humano en las mejores condiciones posibles y con las garantías indispensables.⁵⁴

Derechos políticos de personas mexicanas en territorio extranjero

Para tener un panorama más amplio de los matices que se pueden estructurar en el marco de los derechos civiles y políticos, es necesario ver la otra cara de la moneda, es decir, la situación que viven millones de mexicanos en territorio extranjero, para lo cual el Estado mexicano, como Estado de origen, hace extensiva su tutela en territorio extranjero, lo que es considerado por algunos autores un logro parcial en el marco de los derechos políticos transnacionales.⁵⁵

Es importante destacar la reforma electoral de 2005 siguiendo en sentido estricto el principio rector del artículo 35 constitucional, que reconoce el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones populares, que logra situar en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* los requisitos, las prohibiciones y las atribuciones de la autoridad electoral, los partidos políticos y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para emitir su voto en cualquier parte del mundo donde se encuentren (artículos 329-256).

Desafortunadamente en las elecciones de 2006 y 2012 la respuesta ante esta posibilidad de acceso a derechos políticos, pese a no encontrarse dentro de su jurisdicción estatal, dio lugar a muchas inconfor-

⁵⁴ Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chiapas, ONU, CNDH y CEDH vigilan ejercicio de los derechos políticos electorales de desplazados de Chanalhó”, disponible en <<https://www.cedh-chiapas.org/portal/index.php/boletines/943-onu-cndh-y-cedh-vigilan-ejercicio-de-derechos-politicos-electorales-de-desplazados-de-chenalho.html>>.

⁵⁵ Herrera, *op. cit.*

midades, como la falta de claridad en los procedimientos y la operatividad se realizar el voto desde países como Estados Unidos y también en aquellos donde no se contaban con los medios informativos y tecnológicos que una elección de esa magnitud necesitaban, lo que dio como resultado una votación inferior a la esperada: “[...] la cantidad de solicitudes apenas supera uno por ciento del total de ciudadanos que pueden participar en la elección”.⁵⁶ En el proceso electoral federal de 2005-2006, los resultados que presentó el Instituto Federal Electoral (IFE) fueron los siguientes: 40 876 ciudadanos que se inscribieron para votar desde el extranjero; de éstos, 57 % fueron hombres y 43 % mujeres; de ese total de ciudadanos, sólo votaron 79.8 %, muy bajo porcentaje teniendo en consideración que en ese momento vivían en Estados Unidos 11.7 millones de mexicanos, de los cuales 10.5 millones tenían 18 años.⁵⁷

Para el proceso electoral federal 2011-2012, se inscribieron para votar 59 000 y fueron 41 000 los que efectivamente votaron. Si se considera que en 2014 había 12 millones de mexicanos en Estados Unidos, de los cuales 11.3 millones tenían edad para votar, se reafirma lo afirmado en el párrafo anterior.

Esto deja a un lado la situación originaria por la que un gran número de connacionales se encuentran fuera del país: la escasez de oportunidades laborales, la situación de violencia generalizada, la falta de desarrollo tecnológico, la fuga de cerebros, entre otras situaciones, que evidencian el desconocimiento de una realidad por parte del Estado, que pretende el reconocimiento de derechos políticos de forma parcial, pero desconoce derechos fundamentales como el derecho a

⁵⁶ Gaspar Rivera-Salgado, “Organizaciones de migrantes mexicanos. Un panorama general”, en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

⁵⁷ Para los resultados completos, véase Instituto Nacional Electoral, “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico-de-resultados>>.

la seguridad, al trabajo, a la educación, un asunto que colisiona derechos nacionales con transnacionales, en el que se encuentra en juego el principio medular de las democracias modernas: el consentimiento a ser gobernado.⁵⁸

A pesar del que muchos consideran un gran logro por parte de diferentes actores, incluso las organizaciones no gubernamentales, la aplicabilidad, la naturaleza y los efectos de los derechos políticos para las y los mexicanos en el extranjero continúa siendo un reto para la democracia mexicana, sobre todo en tiempos de globalización, ante el panorama incierto que la pandemia mundial del SARS-2 COVID-19 plantea, con el desempleo y la crisis económica que afectarán la posición entre países emisores y Estados Unidos, y el Estado mexicano se verá en la necesidad de elegir entre los derechos civiles, los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y los derechos políticos, o bien, en aras del poder y de su consolidación democrática sea todo lo contrario.

De acuerdo con lo anterior, es necesario hacer dos modificaciones en pro de la democracia; en primer lugar, asentar la bases para que el Estado mexicano sea buen garante de los derechos humanos y fundamentales, y tomar medidas ante las violaciones que obligan a las personas a salir y buscar mejores condiciones de vida, situación que resulta enteramente utópica, y una segunda, que resulta más real en términos prácticos: hacer las modificaciones adecuadas en el marco normativo que permitan mayor participación ciudadana, mejoren credibilidad institucional y subsanen las deficiencias identificadas después de 2012.

Se deberá evaluar el resultado de las recientes modificaciones realizadas a la modalidad del voto de los mexicanos en el exterior que para los procesos electorales locales 2020-2021 aplicará el Instituto

⁵⁸José Parra, “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”, *América Latina Hoy*, núm. 33, 2003, pp. 73-100.

Nacional Electoral y permitirán el ejercicio de voto mediante Internet y no sólo la modalidad postal que, como se describió, no arroja los resultados deseados.⁵⁹ Estas disposiciones serán aplicables para los electores en las entidades de Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Es importante hacer notar que, si bien la posibilidad de votar mediante Internet puede significar un avance, las personas en movilidad no tienen las mejores condiciones de conectividad y acceso, lo que genera una afectación a su derecho a la información y, seguramente, también tendrá un impacto en la participación electoral que deberá ser evaluado. Aunado a lo anterior, muchas de las personas mexicanas que viven en el exterior, particularmente en los Estados Unidos, pueden verse impedidas de acudir ante las oficinas consulares a solicitar su credencial para votar debido al miedo de ser detectadas y deportadas por las autoridades de aquel país.

Por las razones y las barreras identificadas, se deberán evaluar cuidadosamente los resultados obtenidos en la aplicación de estos programas para diseñar políticas públicas adecuadas que garanticen la mayor cobertura y participación de la diáspora de personas mexicanas en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

Derecho a la participación y Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

En 2019, el gobierno federal convocó a lo que consideró un hecho histórico: las consultas a las personas mexicanas que residen en el exterior para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024. Estos foros estuvieron contruidos bajo tres ejes temáticos:

⁵⁹Instituto Nacional Electoral, “Voto desde el extranjero”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>>.

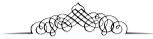
1. Justicia y Estado de derecho: servicios consulares, orientación legal, participación cívica en México.
2. Desarrollo económico: inversión en México, remesas, retorno y reintegración en México.
3. Bienestar: ventanillas comunitarias, vinculación con organizaciones y aliados, cultura y deporte.

Es importante destacar que la construcción y la invitación a estas consultas fue muy cuestionable, no sólo en lo referente a las personas mexicanas en el exterior, sino también a temáticas como migración, seguridad, medio ambiente y cambio climático, entre otras. Sin embargo, se priorizan las relativas al derecho a la participación tomando como parámetro los aspectos que se necesitan para una relación socio-estatal:

1. El respeto al Estado de derecho, elemento que, como quedó claramente señalado, no existió ante estas consultas, debido a que no se establecieron criterios para determinar las formas de invitación, las características de la difusión, el número y la selección de las personas que participarían tomando como referente el porcentaje de personas mexicanas en el extranjero.
2. El acceso a mecanismos institucionales, parcialmente cumplido porque la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la encargada de dar seguimiento a estas mesas de trabajo, pero careció de mecanismos que señalaran qué información fue entregada y qué información fue plasmada en el PND.
3. El acceso a la información, que no se cumplió al no establecerse cuál era el mecanismo de publicación y de determinación de la información que sería publicada en el informe final.

Hay más elementos, sin embargo, a efectos generales, el derecho a la participación y la construcción del PND en estas consultas resultó contrario a lo establecido en el artículo 3 de la *Ley de Planeación*,

que debería “establecer objetivos, metas, estrategias y prioridades [...] responsabilidades y tiempos de ejecución [y debe permitir] coordinar acciones y evaluar resultados. Debido a que se trata de un documento en que las propuestas fueron ignoradas, como señalaron muchas organizaciones de la sociedad civil, especialistas y actores involucrados, que lo consideraron “una burla a la ley de planeación, por falta de contundencia técnica y rigor conceptual”.⁶⁰



Se deberá evaluar el resultado de las recientes modificaciones realizadas a la modalidad del voto de los mexicanos en el exterior que para los procesos electorales locales 2020-2021 aplicará el Instituto Nacional Electoral y permitirán el ejercicio de voto mediante Internet y no sólo la modalidad postal.



⁶⁰Vicente Gutiérrez, “PND desinfla expectativas”, *El Economista*, 7 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/PND-en-materia-cultural-desinfla-expectativas-20190507-0165.html>>.

—>>> La Ciudad de México <<<— como ciudad intercultural

Recientemente la Ciudad de México ha sido declarada como Capital Iberoamericana de las Culturas para el año 2021 por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, organización internacional reconocida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.⁶¹

El reconocimiento anterior se da en el marco de las celebraciones de los 500 años de la caída de Tenochtitlan y los 200 años de la Independencia nacional, y se funda en reconocer a la Ciudad de México como ciudad memoria, ciudad innovadora, ciudad refugio y ciudad intercultural.

Si bien la tradición de reconocerse y valorarse como una ciudad intercultural y de acoger grupos diversos viene desde su fundación, durante los últimos años se ha formalizado un régimen jurídico de avanzada que protege a las personas en movilidad, ya sean víctimas de desplazamiento interno forzado, migrantes, refugiadas o solicitantes de asilo, considerándolas como un grupo de atención prioritaria.

Un paso importante se dio al aprobar la *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal* (LIAMMH).⁶² En ese ordenamiento se reconoce que la movilidad humana es un derecho humano.

⁶¹ Gobierno de la Ciudad de México, “Designan a la Ciudad de México Capital Iberoamericana de las Culturas 2021”, Secretaría de Cultura, 30 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.cultura.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/0612-19>>.

⁶² *Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal*, 2011, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf>>.

Artículo 5º. La movilidad humana es el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar, que incluye las transformaciones positivas que disminuyan las desigualdades, inequidades y discriminación. No se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Es importante reconocer que si bien la materia migratoria es de competencia federal, en este ordenamiento de avanzada se reconoce la protección de la personas en condición de movilidad como las originarias de la Ciudad de México que residen fuera de ésta, las personas mexicanas o extranjeras que ya sea de manera temporal o definitiva llegan a la Ciudad, las que se asienten en ella, las que soliciten asilo, busquen protección, o bien, las personas víctimas de desplazamiento forzoso y apátridas, abarcando así todas las dimensiones de la movilidad humana. Según Leticia Calderón Chelius “este ordenamiento ha tenido, desde su origen, la intención de generar un proyecto alternativo en la atención, inserción y protección a las personas migrantes”.⁶³

Asimismo, esta ley prohíbe la discriminación o exclusión de las personas por su condición migratoria e instruye a la administración pública de la ciudad a garantizar el acceso a programas y servicios para garantizar el respeto a los derechos humanos.

Entre los conceptos que introduce, se encuentra el de la hospitalidad; es decir, el trato digno y respetuoso a las personas que se encuentren en calidad de huéspedes, entre las cuales se reconoce a las personas migrantes internacionales, migrantes económicas, transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y sus núcleos familiares que residen en la Ciudad de México (artículo 2, fracción VI de la LIAMMH)

Después de la reforma política aprobada en 2016 para la Ciudad de México, se redactó y aprobó una nueva Constitución el 5 de febrero

⁶³Leticia Calderón Chelius *et al.*, *La ciudad intercultural. Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la CDMX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2019, p. 19.

de 2017,⁶⁴ en la cual se recogieron estos conceptos básicos y se reconoció que es una ciudad intercultural que se enriquece con la migración intercultural y con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional y un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las extranjeras a quienes el Estado mexicano les ha reconocido su condición de refugiadas u otorgado asilo político o la protección complementaria (artículo 2).

De manera congruente, en abril de 2017 se declaró a la Ciudad de México como ciudad santuario para los connacionales que regresan y sus familias, y se estableció que “la situación migratoria no será motivo alguno de desigualdades, inequidades, ni discriminación alguna, y no se identificará ni se denominará a ningún ser humano como ‘ilegal’”.⁶⁵

En la Ciudad de México ninguna persona será objeto de discriminación o exclusión por su condición migratoria. La administración pública garantizará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover el acceso y ejercicio universal de los derechos humanos.

En cuanto al derecho a votar y ser votado, si bien desde 2007 quedó aprobada el *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) la posibilidad de organizar elecciones extraterritoriales para la ciudadanía del Distrito Federal radicada en el exterior, fue hasta 2012 cuando los ciudadanos del entonces Distrito Federal pudieron ejercer por primera vez ese derecho por medio de dos modalidades, el voto postal y el voto electrónico, inédito en el país.

Para aquella elección, se registraron 10702 personas, mayoritariamente desde Estados Unidos de América para votar, se recibieron

⁶⁴ *Constitución Política de la Ciudad de México*, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>>.

⁶⁵ Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México como una ciudad santuario, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 6 de abril de 2017, disponible en <http://sinfronteras.org.mx/agendamiigracioncdmx/assets/gaceta_oficial_-cuidad_santuario_df.pdf>.

7915 votos, lo que representó una participación de 73.41 %. La mayoría de este universo de votantes prefirió hacerlo por la vía postal: 5 276, mientras que 2 639 emitieron sus votos por la vía electrónica.⁶⁶

La elección para la jefatura de gobierno de 2018 fue la segunda vez que pudieron ejercer este derecho los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el exterior. Si bien en esa ocasión sólo se implementó la modalidad postal, hubo un incremento en la participación, pues se recibieron 18 021 votos a diferencia de las 10 782 de personas registradas en 2012, por lo que se contó con un aumento en la participación de 59.83 %.⁶⁷

Para 2021, los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero podrán emitir su voto por primera vez para elegir una diputación migrante por el principio de representación proporcional. Después de haber sido derogada dicha figura por el Congreso de la Ciudad de México y restablecida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que consideró tal derogación como violatoria del principio de no regresión del derecho humano a la participación política, ahora se trabaja en la implementación de esta nueva modalidad de representación democrática.⁶⁸

Aunque se deben reconocer los avances en el marco normativo que rige la vida de la Ciudad de México, es importante seguir avanzando

⁶⁶ Abel Muñoz Pedraza, “El voto chilango de 2012. Un análisis de los efectos mecánicos y políticos del modelo de votación extraterritorial”, *Instituto Nacional Electoral*, p. 10, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2016/Julio-Septiembre/elvotochilango_2016.pdf>.

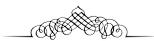
⁶⁷ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística de resultados y participación del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero. Elección de Jefatura de Gobierno 2018*, p. 10, disponible en <<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=376>>.

⁶⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México. Acuerdo de la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística, por el que se aprueban los lineamientos para el registro y asignación de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021, disponible en <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2020/07/06-Proy-Acuerdo-COEG-Lineamientos-Dip-Migrante-VF_leyenda.pdf>.

para que dichas disposiciones puedan ser accesibles y se traduzcan en una participación más activa en la vida democrática de la ciudad.

A pesar de las disposiciones descritas, es notable que las personas en movilidad tienen múltiples obstáculos para hacer efectivo su derecho a la identidad; es difícil contar con documentos para acreditar su personalidad y muchas veces, aunque los tengan, los operadores encargados no tienen conocimiento de éstos. Por eso, muchas veces indebidamente, se les niega el acceso a la salud o la educación o a los beneficios de distintos programas sociales a los que por ley tienen derecho.

En este sentido, se hacen esfuerzos por parte de organizaciones de la sociedad civil para visibilizar esta compleja problemática que puede ser aplicada con la armonización de marcos normativos, el cambio de reglas de operación de programas sociales, la capacitación a funcionarios públicos y el combate a la discriminación y la xenofobia.⁶⁹



En la Ciudad de México ninguna persona será objeto de discriminación o exclusión por su condición migratoria. La administración pública garantizará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover el acceso y ejercicio universal de los derechos humanos.



⁶⁹Sin Fronteras IAP, “Hacia una ciudad intercultural. Panorama, retos y desafíos”, disponible en <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Diptico-Interculturalidad-WEB-prev_02.pdf>.

—>>> Conclusiones <<<—

Este capítulo tuvo como fin primordial hacer una revisión en un primer momento acerca de la importancia de los derechos civiles y políticos, su estado actual y los desafíos en la vida de las personas en situación de movilidad, ya sea las que han cruzado fronteras internacionales, como las personas migrantes y aquellas con necesidades de protección internacional, o bien, sin la necesidad de cruzar fronteras, como las personas desplazadas en México, y asentar las bases para la consolidación de una ciudadanía transnacional y que los derechos de todas las personas sean aplicadas sin distinción de su nacionalidad.

Se buscó en este artículo colocar el concepto de *persona* como sujeto de derechos, tomando como elemento fundamental la dignidad humana y considerando a las personas en movilidad como actores determinantes en el rumbo que tome su inclusión para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, pues se considera que no se deben entender de manera separada pese a su naturaleza individual o particular, sino que por su esencia y aplicabilidad bajo el principio de transversalidad de los derechos humanos, no pueden ser protegidos de forma separada.

De acuerdo con esta división, se pusieron varios ejemplos que muestran que el Estado mexicano actual se encuentra lejos de una democracia que lleve de la mano al Estado de derecho y a la garantía de tutela de los derechos de las personas dentro de su territorio y fuera de él, como el procedimiento administrativo migratorio de detención,

por el que a día a día se ven violentados no sólo los derechos civiles y políticos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional, entre las que se encuentran niñas, niños y adolescentes muchas veces no acompañados, personas con enfermedades crónico-degenerativas, mujeres, indígenas y adultos mayores.

A pesar de los grandes logros en materia de acceso a derechos, como ocurre con los desplazados internos en el estado de Chiapas, donde se enfatiza el acceso a derechos políticos como el derecho a votar y ser votados, así como el acceso al derecho al voto y a la participación en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo en 2019 para las personas mexicanas en el extranjero y la diputación migrante para la Ciudad de México, la demanda de los derechos políticos nacionales y transnacionales sigue siendo un reto muy grande para la democracia en el Estado mexicano, ya que el ataque a los derechos de las personas en situación de movilidad con el argumento de velar por la seguridad nacional quedó desfasado. Es sabido que en realidad ésta se encuentra supeditada a órdenes de carácter económico por parte del vecino del norte, lo cual ha tenido consecuencias inesperadas como la construcción del muro fronterizo, la militarización en la frontera y violaciones a derechos humanos, en los que la responsabilidad del Estado es ineludible y hace necesaria una construcción democrática que lleve a la edificación de una política migratoria que dignifique la posición política y de todos los derechos para las personas en situación de movilidad.

Finalmente, es algo que puede lograr. Existe el ejemplo de la Ciudad de México, que poco a poco ha edificado estructuras que permiten la integración de las personas extranjeras con base en el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

—>>> Bibliografía <<<—

- Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México como una ciudad santuario, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 6 de abril de 2017, disponible en <http://sinfronteras.org.mx/agendamigracioncdmx/assets/gaceta_oficial_-cuidad_santuario_df.pdf>.
- AVILÉS M., Ramiro, “El derecho al voto de los inmigrantes, una utopía para el siglo XXI”, Madrid, Universidad Carlos III, 2006, disponible en <<https://www.uv.es/CEFD/12/ramiro.pdf>>.
- BBC. “Crisis migratoria: México asegura que redujo el flujo de inmigrantes un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos”, *BBC*, 6 de septiembre de 2019, disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49616051>>.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, 13^o edición, 2 tomos, México, Siglo XXI, 2002.
- BONNICI, Gisele, Elba Coria, Carol Girón Solórzano, Gustavo Gatica, Leonor Zúñiga, Martha Lorena Suazo y Norma Verónica Ardón, *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Sin Fronteras IAP/INCEDES, 2011.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia *et al.*, *La ciudad intercultural. Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la CDMX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2019.
- CANALES, Alejandro I. *et al.*, *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*, CEPAL, 2019, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf>.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Artículo octavo constitucional. Derecho de petición*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

- COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CHIAPAS, “ONU, CNDH y CEDH vigilan ejercicio de los derechos políticos electorales de desplazados de Chanalhó”, disponible en <<https://www.cedh-chiapas.org/portal/index.php/boletines/943-onu-cndh-y-cedh-vigilan-ejercicio-de-derechos-politicos-electorales-de-desplazados-de-chenalho.html>>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, resolución 13/2018, 24 de febrero de 2018, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/13-18MC361-17-MX.pdf>>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe anual de actividades 2019. Personas migrantes*, México, CNDH, 2019, disponible en <<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2020.
- Corte IDH, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 175.
- , Caso Herrera Ulloa, sentencia de 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párr. 112.
- , Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.
- , Caso Vélez Loo vs. Panamá, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2010, serie C, núm. 218, párrs. 170-171.
- , Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 89.
- , Condición jurídica y derechos humanos del niño, opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 46.
- , La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A núm. 5, párr. 70.
- DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, Adopción, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2033.pdf>>.

- DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel de, *El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- EKARDT, F. y Hyla, A., “Menschenrechte, Welthandel und das Recht auf Nahrung”, *Zeitschrift für Menschenrechte*, 4(2), 2010.
- FIGUEIRAS TAPIA, Leonardo (coord), *Del 131 al #132. Elección 2012*, México, Seminario Interdisciplinario de Comunicación e Información de la UNAM/ Comunicación Política Editores, 2012.
- FITZGERALD, David, “Repensando la ciudadanía migrante”, 2000, disponible en: <http://meme.phpwebhosting.com/%7Emigracion/rimd/documentos_miembros/13483RepensandoFitz.pdf>.
- FRANCK, Thomas M., *Taking Treaties Seriously*, editorial comments, 2007, disponible en <<https://doi.org/10.2307/2202879>>.
- GALINDO CÁCERES, Jesús y José Ignacio González-Acosta, *#Yo soy 132, La primera erupción visible*, México, Global Talent University Press, 2013.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, “Cero migración. Declive de la migración internacional y el reto del empleo nacional”, *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 4, julio-diciembre de 2012, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062012000400009>.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Designan a la Ciudad de México Capital Iberoamericana de las Culturas 2021”, Secretaría de Cultura, 30 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.cultura.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/0612-19>>.
- GUTIÉRREZ, Vicente, “PND desinfla expectativas”, *El Economista*, 7 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.economista.com.mx/arteseideas/PND-en-materia-cultural-desinfla-expectativas-20190507-0165.html>>.
- GUZMÁN ELIZALDE, Lorena, *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*, México, Sin Fronteras IAP, 2014.
- HERRERA TAPIA, Francisco, *Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia*, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2016, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29111.pdf>>.
- HOYOS WALTHER, Gustavo de, “Libertad de expresión: condición esencial de la democracia”, *El Economista*, 2 de diciembre de 2019, disponible en <<https://www.economista.com.mx/opinion/Libertad-de-expresion-condicion-esencial-de-la-democracia-20191201-0099.html>>.
- IBARRA, Francisco, “La ciudadanía migrante”, *Precedente. Revista Jurídica*, 2006, disponible en <<https://doi.org/10.18046/prec.v0.1427>>.

IBARRA, Pedro *et al.*, *Inmigración, diferencia, ciudadanía*, Bilbao, Hegoa/ Universidad del País Vasco (Euskal Herriko Unibertsitatea), 2018.

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Acuerdo de la Comisión Permanente de Organización Electoral y Geoestadística, por el que se aprueban los lineamientos para el registro y asignación de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral local 2020-2021, disponible en <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2020/07/06-Proy-Acuerdo-COEG-Lineamientos-Dip-Migrante-VF_leyenda.pdf>.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Estadística de resultados y participación del voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero. Elección de Jefatura de Gobierno 2018*, disponible en <<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=376>>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Acuerdo INE/CPMP/02/2014 de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

_____, “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico-de-resultados>>.

_____, “Voto desde el extranjero”, disponible en <<http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>>.

INTERNACIONAL SOCIALISTA, *Carta de la Internacional Socialista de los derechos de los migrantes*, disponible en <https://www.internacionalsocialista.org/consejos/new-york-2015/carta-de-la-is-de-los-derechos-de-los-migrantes/>.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, expediente: SX-JDC-497/2018, disponible en <<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0497-2018.pdf>>.

_____, expediente: SUP JDC-366/2018, disponible en <<https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00366-2018.htm>>.

LEY DE INTERCULTURALIDAD, ATENCIÓN A MIGRANTES Y MOVILIDAD HUMANA EN EL DISTRITO FEDERAL, 2011, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf>>.

LEY DE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf>.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

- MUÑOZ PEDRAZA, Abel, “El voto chilango de 2012. Un análisis de los efectos mecánicos y políticos del modelo de votación extraterritorial”, *Instituto Nacional Electoral*, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2016/Julio-Septiembre/elvotochilango_2016.pdf>.
- MUÑOZ RAMÍREZ, Gloria, #*Yo Soy 132*, México, Bola de Cristal, 2012.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias, Deliberación revisada núm. 5 sobre la privación de libertad a las personas migrantes, 2018, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_SP.pdf>.
- _____, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990, disponible en <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>>.
- ORTEGA GIMÉNEZ, Alfonso, “El derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales en España ¿Integración o interés?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, enero de 2008, disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/255/437>>.
- PALACIOS CANUDAS, Ana Elda, #*Yosoy 132. Desarrollo y permanencia, perspectiva desde la zona metropolitana*, México, El Colegio de México, 2013.
- PARRA, José, “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”, *América Latina Hoy*, núm. 33, 2003.
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
- RIVERA-SALGADO, Gaspar, “Organizaciones de migrantes mexicanos. Un panorama general”, en Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.), *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
- SIN FRONTERAS IAP, Comunicado de prensa, “Tribunal confirma actuación ilegal del caso de Miguel Ángel Beltrán Villegas”, 2017, disponible en <<https://sinfronteras.org.mx/index.php/2017/10/17/tribunal-confirma-actuacion-ilegal-de-inm-en-caso-de-miguel-angel-beltran-villegas/>>.
- _____, *Detención sin excepción, 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*, México, 2016, disponible en <<https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>>.

- _____, “Hacia una ciudad intercultural. Panorama, retos y desafíos”, disponible en <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Dip-tico-Interculturalidad-WEB-prev_02.pdf>.
- SOLÍS, Octavio, “Los liderazgos de #YoSoy132”, *Consideraciones*, núm. 14, 2016, disponible en <<https://revistaconsideraciones.com/2016/01/14/los-liderazgos-de-yosoy132/>>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en revisión 275/2019, versión pública disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-09/AR-275-2019-190924.pdf>.
- U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY SEAL, “Los protocolos de protección a migrantes”, disponible en <<https://www.dhs.gov/los-protocolos-de-proteccion-migrantes>>.
- UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín mensual de estadísticas migratorias* 2018, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf>.
- _____, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín mensual de estadísticas migratorias* 2019, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf>.
- _____, Registro e Identidad de Personas/ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración-Secretaría de Gobernación, *Boletín mensual de estadísticas migratorias* 2020, disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf>.
- VENTURA ROBLES, Manuel E., “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos”, 2018, disponible en <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31034.pdf>>.
- YANKELEVICH, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940)”, *Historia Mexicana. El Colegio de México*, vol. 53, núm. 3, enero-marzo de 2004.

—>>> Las autoras <<<—

Sandra Elizabeth Álvarez Orozco

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara y por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, integrante de la primera generación de la Escuela Internacional de Posgrado de la Red de Posgrados de Sociedad y Medio Ambiente del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) en Lima, Perú. Integrante de la Subcomisión de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de 2018 a 2019. Ha colaborado en algunos despachos jurídicos en materia administrativa y ha sido miembro del comité editorial de la revista *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre migración y movilidad*. Actualmente se desempeña como subcoordinadora del área legal en Sin Fronteras IAP.

Ana Mercedes Saíz Valenzuela

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Derecho Público por el University College London de la Universidad de Londres, Reino Unido. Fue asesora en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los temas de discriminación y derechos humanos de

2014 a 2017. Trabajó en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como directora general adjunta de Estudios Legislación y Políticas Públicas y tuvo a su cargo la realización y divulgación de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis 2010). Ha sido profesora de asignatura de Derechos Humanos en el Curso Superior de Especialización en la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es directora general de Sin Fronteras IAP.

Democracia y derechos civiles y políticos de las personas migrantes se terminó de imprimir el 30 de noviembre de 2020 en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Miguel Sánchez Arzate, supervisor de grupo “B”. El tiraje fue de 2000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Candara.

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

