

Talleres de formación sobre fortalecimiento de políticas públicas
intergubernamentales para la gestión migratoria en materia de no discriminación,
valoración del uso de la fuerza y retorno asistido en contextos de flujos irregulares
y masivos

NOTA CONCEPTUAL

22, 23 y 25 de junio de 2021

CONTEXTO

La necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración forma parte de la agenda de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), y ello se ha manifestado en diversas iniciativas a lo largo de los años. Los Países Miembros integrantes de este organismo multilateral, reconocen que las personas en contexto de migración son titulares de derechos, los cuales deben ser respetados en todo momento sin importar su condición migratoria. Por ello, los Países Miembros, en ejercicio de su soberanía están procurando conjuntar sus esfuerzos para el fortalecimiento de políticas intergubernamentales para la gestión migratoria. Dada la complejidad y aumento de los flujos migratorios en la región, los países enfrentan nuevos desafíos para la protección y asistencia de las personas en contexto de migración.¹

Como reflejo de la complejidad de los flujos migratorios en la región, se resaltan algunos datos. Según la plataforma Regional de Información sobre Migración, en 2019 se registraron en la región 141,808 eventos de detección de personas migrantes en situación irregular, de los cuales 69.6% eran hombres y 30.4% mujeres.

Sin embargo, durante 2020 la OIM identificó reducciones en los flujos migratorios, en el contexto de la pandemia. A pesar de ello y en medio de esta emergencia sanitaria, en México no se detuvo la recepción de solicitudes de refugio, entre enero-octubre de 2020 se recibió la solicitud de refugio de 11,736 nacionales de Honduras y 3,103 de El Salvador, las cuales representan el 46.0%

¹ https://www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/lineamientos_esp_disco.pdf
https://www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/lineamientos_para_atencion_y_proteccion_de_mujeres_en_contexto_de_migracion_esp.pdf



del total de recibido, de Guatemala se recibieron 2,385 solicitudes y 611 de Nicaragua; destaca que el 37.4% de las solicitudes es de nacionales de flujos extra regionales (Haití, Cuba y Venezuela).

Por otra parte, en 2019, México registró un total de 182 940 eventos de presentación ante autoridades migratorias, es decir, de personas en contexto de migración que no acreditaron una estancia regular en el país. El 89.8% de las personas en contexto de migración presentadas ante la autoridad migratoria mexicana proceden de Países Miembros de la CRM como: Honduras, Guatemala y El Salvador; con una menor incidencia de eventos de personas extracontinentales. Es de destacarse también que la mayoría de las personas migrantes presentadas en la frontera México-Estados Unidos son de nacionalidad mexicana y de países del norte de Centroamérica.² Estos datos son indicativos de la afluencia de personas en contexto de migración irregular, aunque el fenómeno es mucho más complejo y diverso cuando se desagrega por perfiles.

En la región constituida por los países que forman parte de la CRM, la migración irregular y masiva continúa presente como resultado del hecho de que aún persisten condiciones estructurales en la región que dan pie a esta emigración, como la falta de oportunidades, la pobreza, la desigualdad y la inseguridad pública, así como las expectativas generadas por el inicio de la nueva administración en Estados Unidos. Estas situaciones constituyen un denominador común para algunos de los países de la región, especialmente los del norte de Centroamérica, por ello es fundamental avanzar en el combate de estas causas a partir de la cooperación regional, articulando esfuerzos para abordar las causas estructurales que generan la migración de las personas y bajo un enfoque de responsabilidades compartidas y de derechos humanos con perspectiva de género.

No obstante, mientras que las personas sigan migrando por factores estructurales, es necesario proporcionarles esquemas de protección y de respeto a sus derechos humanos, tales como un trato sin discriminación e igualitario pero sensible a las condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de crear mecanismos que permitan a las personas migrar en forma regular y bajo condiciones de seguridad, facilitar el ingreso al territorio de los Estados y garantizar, el acceso a procedimientos de protección o regularización migratoria donde se cuente con esquemas alternativos a la detención y el uso de la fuerza sea la última opción y, de ser el caso, la oferta de programas de retorno asistido voluntario, entre otras acciones.

² https://rosanjose.iom.int/SITE/sites/default/files/Reportes/tendencias_migratorias_durante_la_covid-19_en_centroamerica_norteamerica_y_el_caribe_-_oim_.pdf

En este contexto, la Conferencia Regional de Migración a través del Grupo de Trabajo sobre Migración Irregular y Masiva busca fortalecer la gestión de flujos migratorios mixtos para promover estrategias que deban contribuir a la prevención y eliminación de la migración irregular, ya que es importante tener en cuenta que la migración irregular agrava la situación de vulnerabilidad de las personas en contexto de migración y personas con necesidades de protección internacional, poniendo en peligro la vida, la dignidad y la seguridad de esos grupos. En ese sentido, se debe trabajar para ampliar los canales de la migración regular que prevengan y respondan a la migración irregular en el marco de respeto a la soberanía nacional y a los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

En este sentido, la igualdad y no discriminación se reconocen como principios sobre los que se asientan los derechos humanos, en donde la igualdad establece la forma en la que las personas deben acceder al goce y ejercicio de derechos y, la no discriminación, la necesidad de proteger a las personas de exclusiones y distinciones arbitrarias. Para el caso del fenómeno migratorio, es fundamental que los Estados promuevan medidas para la identificación de perfiles de personas particularmente vulnerables, con la finalidad de que el goce de derechos se dé en condiciones de igualdad, más no de igual manera para todas las personas. En otras palabras, es necesario basar la atención y la protección en un enfoque diferenciado que identifique las necesidades de las personas en contexto de migración y que tenga un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente y con perspectiva de género.³

La lucha por la defensa, protección y promoción de los derechos humanos tiene un cariz específico debido a que la persona o grupos de referencia están sujetos a múltiples situaciones de vulnerabilidad, lo cual genera condiciones proclives a brindar un trato desigual y discriminatorio. En condición de viaje irregular, las personas en contexto de migración son más susceptibles a la vulneración de sus derechos y muchas veces no la denuncian por temor a ser detenidas y deportadas. En este contexto, la condición de marginalidad, la poca capacidad de defensa y la desventaja frente al Estado o las mayorías durante el tránsito por los países, coloca a muchas personas en contexto de migración en una mayor propensión a ser víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

La protección de los derechos humanos de las poblaciones en contexto de migración constituye un reto para los países de la región, especialmente si se considera que la discriminación hacia

³ Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas.

estas poblaciones afecta automáticamente el ejercicio de sus derechos básicos como la integridad, seguridad, dignidad y bienestar.

Aunado a ello, es necesario conocer las normas que rigen el uso de la fuerza, es decir, la facultad que las personas funcionarias tienen para hacer cumplir la ley y mantener el orden público ante cualquier escenario. En este sentido, el fenómeno de flujos masivos en forma de caravanas requiere de la atención urgente y avanzar en los procesos de capacitación de cara al establecimiento de acuerdos regionales, así como con las recomendaciones a diversas instituciones de seguridad y gestión fronteriza para una efectiva aplicación de los principios humanitarios.

En este sentido, es fundamental que se difundan e implementen las reglas y principios básicos para guiar las acciones de las personas funcionarias públicas de primer contacto con las personas en contexto de migración procurando tanto su integridad como el pleno respeto a sus derechos humanos, y considerando en todo momento los principios rectores sobre el uso de la fuerza: legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y responsabilidad así como maneras alternas de resolver las situaciones que se presenten sin recurrir al uso de la fuerza, que debe ser el último recurso.

Los temas de retorno asistido y reintegración han sido una prioridad para la Conferencia Regional sobre Migración por muchos años, como se ve reflejado en los diversos instrumentos de protección enfocados a niñas, niños y adolescentes, mujeres migrantes, identificación de perfiles vulnerables, entre otros. Por otro lado, la prestación de asistencia para el retorno asistido de migrantes que no pueden o no desean permanecer en el país de acogida o tránsito, y quieren regresar voluntariamente a sus países de origen⁴ es una parte esencial de la gestión migratoria, particularmente por personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tiene más de 40 años de experiencia en el tema de Retorno Voluntario Asistido y la Reintegración. En su Marco global para el Retorno Voluntario Asistido y la Reintegración⁵, este organismo ha señalado que para que este retorno sea posible se deben cumplir 7 principios: el carácter voluntario; la respuesta centrada en las personas en contexto de migración; el asegurar un retorno seguro; velar por una reintegración sostenible; la confidencialidad de los datos; los diálogos y alianzas con actores pertinentes; y que el programa sea basado en datos empíricos. Los principios y objetivos del Marco forman parte del compromiso de una migración ordenada, segura y responsable y de contribuir al bienestar

⁴ <https://publications.iom.int/books/un-marco-para-el-retorno-voluntario-asistido-y-la-reintegracion>

⁵ <https://publications.iom.int/books/un-marco-para-el-retorno-voluntario-asistido-y-la-reintegracion>

socioeconómico de los migrantes, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial para la Migración.

De esta manera se busca que se sigan desarrollando capacidades gubernamentales en pro de la defensa de los derechos humanos de las personas en contexto de migración y por ello se espera que la presente capacitación fortalezca la cooperación a nivel bilateral y multilateral para promover esquemas eficientes de retorno asistido terrestre y aéreo de personas en contexto de migración a sus países de origen y brinde la oportunidad al funcionariado para adquirir más habilidades, conocimientos y herramientas que permitan llevar a cabo las funciones de gestión migratoria en contextos de migración irregular y flujos masivos, cuya característica es la diversidad de perfiles de protección.

JUSTIFICACIÓN

Ante los flujos masivos e irregulares de personas en contexto de migración en la región, la Presidencia Pro-Témpore de México propone a los países de la CRM difundir y analizar la información y principios básicos existentes en materia de no discriminación, uso de la fuerza y retorno asistido voluntario, con el propósito de que personas funcionarias de primera línea cuenten con los elementos necesarios para la protección y atención de las personas en contexto de migración y sujetas de protección internacional, con perspectivas de derechos humanos y de género, con enfoque de interculturalidad e interés superior de la niñez.

Los flujos masivos en forma de caravana que se presentaron durante 2019 pusieron a prueba la gestión de las fronteras y la capacidad de atención a las personas en contexto de migración en casi toda la región. Del mismo modo, el aumento de los flujos extrarregionales ha demostrado la necesidad de contar con mayor capacitación y ampliar la atención a las personas en contexto de migración. Asimismo, la pandemia por la COVID-19 (SARS-CoV-2), aunado a sus complejos efectos en el mundo, ha generado una crisis con impacto en la migración internacional. Los impactos de las acciones de respuesta y prevención de la pandemia como el cierre de fronteras, las actitudes xenofóbicas y discriminatorias hacia las personas en contexto de migración, así como las medidas sanitarias requeridas en las estaciones y estancias migratorias y en los albergues en el contexto de retornos asistidos, han complejizado la gestión migratoria.

Ante esta situación, resulta pertinente que las y los funcionarios y servidores públicos encargados de los procedimientos de asistencia, protección y retornos voluntarios de las personas en contexto de migración a sus países de origen cuenten con la capacitación necesaria para proteger los derechos humanos de éstas durante todas las etapas del ciclo migratorio, incluyendo el retorno voluntario en situaciones de crisis. Esto incluye conocer las diferencias conceptuales y

jurídicas, además de conocer las buenas prácticas implementadas en la región y en otros contextos migratorios.

OBJETIVOS

- Fortalecer las capacidades del funcionariado en los países que conforman la CRM, para la aplicación del principio de no discriminación e igualdad, con especial énfasis en la identificación y atención de personas en contexto de migración con necesidades de protección especial, para la mejora continua en la atención a poblaciones en contexto de migración.
- Difundir el marco jurídico que rige al uso de la fuerza como último y excepcional recurso para personas funcionarias públicas en labores de protección a la población en contexto de migración. Asimismo, se busca sensibilizar sobre la importancia de proteger el acceso y pleno ejercicio de los derechos de las personas en contexto de migración, como parte de las responsabilidades del personal de primera línea de los Estados que integran la CRM.
- Promover en los Países Miembros de la CRM el fortalecimiento de los mecanismos de retorno asistido, seguro y ordenado y la capacitación en la materia, así como brindar información relativa a buenas prácticas en la materia, especialmente en situaciones de crisis, en las que se procure el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

METODOLOGÍA

La capacitación incluirá presentaciones de personas expertas y espacio de diálogo entre los Países Miembros de la CRM sobre tres temáticas trascendentes en la atención y protección de personas en contexto de migración: No discriminación, Uso de la fuerza y otras formas de respuesta, Retorno Voluntario Asistido, así como buenas prácticas aplicables en la región. Se desarrollarán tres sesiones virtuales, una por cada tema, con una duración de dos horas y media cada una.

En la primera parte de cada sesión, se contará con la presencia de una persona experta en el tema, perteneciente a un organismo internacional o miembro de la sociedad civil con el propósito de compartir conocimientos técnicos, buenas prácticas, resultados, retos y oportunidades en materia de políticas públicas vinculadas a las temáticas mencionadas anteriormente.

Después de esta participación, se espera la intervención de las personas funcionarias de los países miembros de CRM guiada a partir de preguntas detonadoras con el objetivo de promover un diálogo claro y obtener sus perspectivas y generar un debate que permita construir un informe general con recomendaciones en la materia.



GOBIERNO DE
MÉXICO



Conferencia Regional sobre Migración
Regional Conference on Migration

XXVI
CONFERENCIA
REGIONAL
SOBRE
MIGRACIÓN

Finalmente, se realizará una breve recapitulación de lo abordado, retomando los elementos más importantes de cara a la construcción de un informe ejecutivo con recomendaciones.

Resultado esperado o indicador de desempeño: Informe ejecutivo con recomendaciones de cooperación bilateral y regional en materia de no discriminación, uso de la fuerza y retorno asistido en contextos de crisis.

PARTICIPANTES

Se propone invitar a **5 representantes** por país de instituciones con perfil de primera línea o tomadores de decisiones que se encuentren involucrados en los procesos de atención, asistencia y protección de personas en contexto de migración. Para cada sesión los países pueden escoger a las y los funcionarios cuyo perfil mejor se adapte al tema o, si así lo prefieren, pueden ser las mismas personas las que asistan a los tres talleres.



AGENDA

Sesión virtual 1: Igualdad y no discriminación hacia las poblaciones en contexto de migración

22 de junio 2021

10:00 – 10:15 - Palabras de bienvenida y objetivo de la sesión

- *Presidencia Pro-Témpore*
- *Alejandra Macías, Directora de Asylum Access México, RROCM*

10:15-11:15 – Igualdad y no discriminación hacia las poblaciones en contexto de migración

- *Factores estructurales que motivan la migración irregular y masiva*
- *Reconocimiento de la discriminación y sus manifestaciones por motivos étnicos, estatus migratorio, edad, por pertenecer a la comunidad LGBTTIQA+, sexo, por género y discapacidad, entre otras.*
- *Principales grupos con mayor exposición a condiciones de vulnerabilidad*
- *Igualdad y no discriminación hacia todas las identidades y condiciones sociales*

11:15 – 12:15 – Presentación de casos prácticos/Preguntas detonadoras

- *Fidelina Mena, Directora del Centro de Derechos Laborales Sin Fronteras, Costa Rica, RROCM*
- *Presidencia Pro-Témpore*

12:15 – 12:30 - Próximos pasos y clausura

- *Presidencia Pro-Témpore*

Modera: *SE-CRM*

Sesión virtual 2: Uso de la Fuerza y protección de la población en contexto de migración

23 de junio 2021

10:00 – 10:15 - Palabras de bienvenida y objetivo de la sesión

- *Presidencia Pro-Témpore*



- *Ana Luisa Cinta y Mónica Oehler, CICR*

10:15 – 11:45 - Uso de la Fuerza y protección de la población en contexto de migración

- *Ana Luisa Cinta y Mónica Oehler, CICR*
 - *El Comité Internacional de la Cruz Roja*
 - *La responsabilidad del Estado: garantizar el acceso a derechos de las personas en contexto de migración con especial atención a niñas, niños y adolescentes acompañados, no acompañados, separados y solicitantes de refugio*
 - *El Uso de la Fuerza en un contexto de protección a las personas en contexto de migración*
 - *Buenas prácticas y recomendaciones en materia de uso de la fuerza a nivel regional*

11:45 – 12:15 – Preguntas detonadoras

- *Presidencia Pro-Témpore*
- *Ana Luisa Cinta y Mónica Oehler, CICR*

12:15 – 12:30 - Próximos pasos y clausura

- *Presidencia Pro-Témpore*

Modera: SE-CRM

Sesión virtual 3: Retorno asistido en situaciones de crisis

25 de junio 2021

10:00 – 10:15 - Palabras de bienvenida y objetivo de la sesión

- *Presidencia Pro-Témpore*
- *Por definir, OIM*

10:15 – 11:15 - Hacia un enfoque regional sobre el retorno asistido, seguro y ordenado en situaciones de crisis

Por definir, OIM

- *Diferencias conceptuales y jurídicas en materia de retorno*
 - *Retorno*



- *Retorno forzoso y retorno voluntario*
- *Retorno voluntario asistido*
- *Instrumentos jurídicos o lineamientos aplicables en materia de retorno asistido en la región*
- *Retos actuales y buenas prácticas de los Países Miembros de la CRM en materia de retorno asistido: Esquemas de retorno asistido entre México y Guatemala, Honduras y El Salvador.*
- *Recomendaciones sobre esquemas alternativos de retorno asistido seguro y ordenado en situaciones de crisis y emergencia.*

11:15 – 12:15 – Preguntas detonadoras

- *Presidencia Pro-Témpore*
- *Por definir, OIM*

12:15 – 12:30 - Próximos pasos y clausura

- *Presidencia Pro-Témpore*

Modera: *SE-CRM*