

Estado de Quintana Roo (México) | PERFIL 2024

# INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Si bien se han realizado esfuerzos para verificar la exactitud de esta información, ni Economist Impact ni sus afiliados pueden responsabilizarse de la veracidad de la misma.

---

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones  
17 route des Morillons  
C.P. 17  
1211 Ginebra 19  
Suiza  
Tel.: +41 22 717 9111  
Fax: +41 22 798 6150  
Correo electrónico: [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Sitio web: [www.iom.int](http://www.iom.int)

Con análisis de

**ECONOMIST  
IMPACT**

Cita obligatoria: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2024. *Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2024 – Estado de Quintana Roo (México)*. OIM, Ginebra.

---

ISBN 978-92-9268-863-9 (PDF)

© OIM 2024



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la [licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO \(CC BY-NC-ND 3.0 IGO\)\\*](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode).

Si desea más información, consulte los [derechos de autor](#) y [las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a [publications@iom.int](mailto:publications@iom.int).

\* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>.

Estado de Quintana Roo (México) | PERFIL 2024

# INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL



UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA,  
REGISTRO E IDENTIDAD DE PERSONAS





## ÍNDICE

OBJETIVOS // 6

ACRÓNIMOS // 7

INTRODUCCIÓN // 9

MARCO CONCEPTUAL // 13

RESUMEN // 15

CONTEXTO // 19

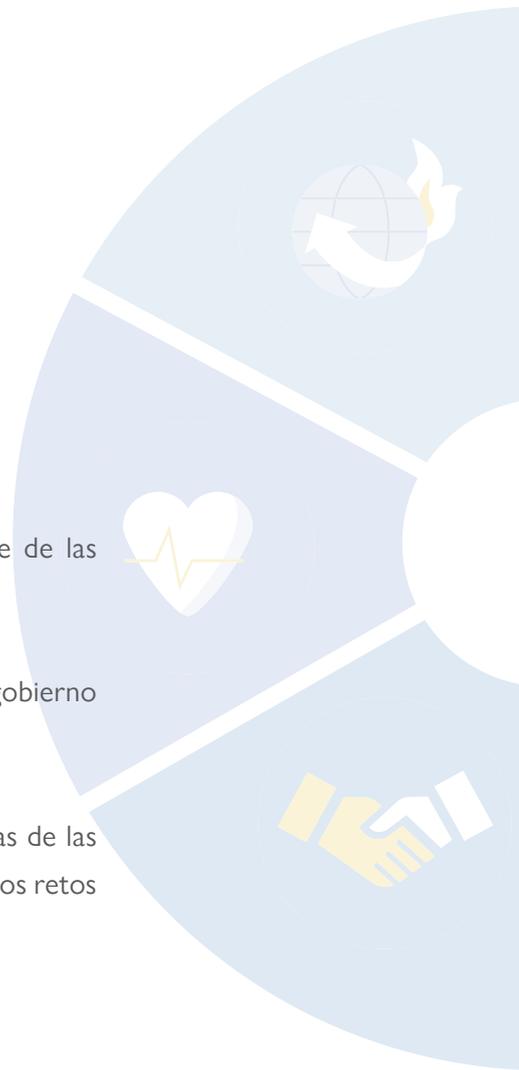
RESULTADOS // 26

ANEXO // 39

FUENTES PRINCIPALES // 41

## OBJETIVOS

- 1 Ayudar a las autoridades locales a hacer un balance de las iniciativas migratorias existentes.
- 2 Fomentar el diálogo sobre migración entre el gobierno nacional y las autoridades locales.
- 3 Permitir que las autoridades locales aprendan las unas de las otras mediante el intercambio de experiencias sobre los retos comunes y la búsqueda de posibles soluciones.



# ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CAS	Centro de Asistencia Social
CCPM	Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación
CDHEQROO	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IGM	Indicadores de Gobernanza de la Migración
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
MiGOF	Marco de Gobernanza sobre la Migración
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TRT	Tarjeta de Residente Temporal
TRP	Tarjetas de Residente Permanente
TVRH	Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPMRIP	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

# INTRODUCCIÓN

## Indicadores de Gobernanza de la Migración<sup>1</sup>

La necesidad de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la movilidad y afrontar los retos que plantea este fenómeno ha quedado plasmada en la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>2</sup>. La incorporación de la Meta 10.7 en la Agenda 2030 creó la necesidad de establecer “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Por esta razón, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboró en 2015 el Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF). Este marco ofrece una visión concisa de un enfoque ideal que permite a los estados determinar qué necesitarían para gestionar la migración de una manera adecuada y acorde con sus circunstancias. Ese mismo año, en colaboración con Economist Impact, la OIM desarrolló los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), un conjunto de aproximadamente 100 indicadores que permiten a los países evaluar la amplitud de sus estructuras de gobernanza de la migración.

Los IGM sirven como punto de partida para fomentar la participación de los gobiernos en procesos consultivos que les permiten determinar en qué esferas se han realizado avances, en cuáles es posible introducir mejoras y, más importante si cabe, qué cuestiones revisten prioridad en vista de las oportunidades y los retos específicos de cada país.

Los IGM presentan tres características fundamentales:

1. Son **voluntarios**. El proceso de evaluación se lleva a cabo en los países que han solicitado participar en él.
2. Se ajustan a las **especificidades nacionales**. Parten del reconocimiento de los distintos retos y oportunidades de cada contexto y, por consiguiente, no plantean una solución única e inamovible, sino que promueven el debate acerca de lo que puede constituir una buena gobernanza de la migración.
3. Forman parte de un **proceso**. No han sido concebidos como herramientas estáticas para recabar datos sobre los marcos migratorios nacionales, sino que constituyen el primer paso de un ejercicio dinámico que puede ayudar a los gobiernos a determinar qué esferas de su política migratoria requieren mejoras y cuáles podrían beneficiarse de la creación de capacidades.

## Indicadores de Gobernanza de la Migración: del plano nacional al plano local

El papel de las ciudades, los municipios y los estados en la gobernanza de la migración<sup>3</sup> ha aumentado de forma significativa en los últimos decenios, habida cuenta del acelerado ritmo de urbanización y la importancia de las ciudades como lugar de destino para todas las formas de migración y desplazamiento. Numerosos investigadores, responsables de la formulación de políticas y organismos internacionales de desarrollo han destacado el papel primordial que desempeñan las ciudades, los municipios y los estados en la acogida de las personas migrantes y, en igual medida, en la formulación de respuestas sostenibles a las cuestiones relacionadas con la migración.

<sup>1</sup> Todos los términos utilizados en el presente informe se definen en el *Glosario de la OIM sobre Migración (2019)*.

<sup>2</sup> “El Pacto Mundial para la Migración es el primer acuerdo negociado a nivel intergubernamental, preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todos los aspectos de la migración internacional de manera holística e integral. Es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los estados a determinar quién entra y permanece en su territorio y que demuestra el compromiso con la cooperación internacional en materia de migración. Constituye una importante oportunidad para mejorar la gobernanza de la migración a fin de encarar los desafíos que plantea la migración hoy en día, así como para reforzar la contribución de los migrantes y de la migración al desarrollo sostenible.”

<sup>3</sup> Por “gobernanza de la migración” se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes. Este término se utiliza con frecuencia como sinónimo de “gestión de la migración”, pero este último también se emplea para aludir de forma restrictiva a la regulación de los movimientos transfronterizos en el ámbito estatal.

La Nueva Agenda Urbana aprobada durante la celebración de la conferencia Hábitat III en Quito (Ecuador), el Pacto Mundial para la Migración y el Llamamiento a la Acción Local, por señalar solo algunos ejemplos, reconocen el papel de los gobiernos locales no solo en la gestión de la migración a nivel local, sino también en la implementación de las dimensiones urbanas de la Agenda 2030.

A fin de promover el debate sobre la gobernanza de la migración entre los diferentes niveles de gobierno, la OIM ha adaptado los IGM<sup>4</sup> para su utilización en el plano local. Los IGM a nivel local pretenden ofrecer una visión más completa de la gobernanza de la migración añadiendo una perspectiva local a las evaluaciones nacionales de estos indicadores. Estos IGM consisten en un conjunto de aproximadamente 80 indicadores que ayudan a las autoridades locales a establecer un balance de las estrategias o iniciativas locales existentes en materia de migración y a determinar las prácticas óptimas y las esferas susceptibles de mejora.

La finalidad de este ejercicio es fomentar el diálogo sobre la migración entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales y permitir que estas últimas aprendan las unas de las otras mediante el intercambio de experiencias sobre los problemas comunes y la búsqueda de posibles soluciones.

Si bien los IGM a nivel local presentan las mismas características que los IGM de alcance nacional, los primeros se anclan en la noción de que las ciudades y las autoridades locales poseen capacidades, competencias y valores añadidos diferentes en materia de gobernanza de la migración. Por ello, la metodología se ha adaptado para demostrar que el grado de autonomía fiscal y política de las ciudades o estados participantes influye en el tipo de gobernanza de la migración que éstas pueden emprender en los planos práctico y jurídico. Además, se han añadido nuevos indicadores relativos al nivel de autonomía y a las capacidades de las ciudades, municipios y estados para contextualizar en cierta medida los resultados de la evaluación.

Habida cuenta de las diferencias señaladas entre los IGM en los planos nacional y local, los IGM a nivel local ofrecen a las autoridades de gobierno una herramienta para analizar de forma introspectiva los parámetros que ellas mismas utilizan en la gestión de la migración y para intercambiar experiencias. Además, los IGM a nivel local parten del reconocimiento de que las prácticas óptimas pueden adoptar diferentes formas dependiendo del reparto de competencias entre las autoridades locales y nacionales. Por lo tanto, el análisis de los IGM a nivel local no debe interpretarse como una invitación a modificar este reparto, sino como un medio para impulsar diálogos sobre las medidas que pueden adoptar las ciudades en relación con la migración dentro de los límites de sus competencias. Para obtener una visión completa de la gobernanza de la migración es preciso examinar todos los niveles de gobierno.

La OIM agradece al Gobierno del Estado de Quintana Roo por su compromiso con la Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza migratoria desde el ámbito local que incluye la implementación de los IGM; especialmente a la Secretaría de Gobierno por la coordinación de los trabajos locales. La OIM reconoce a las organizaciones, instituciones y personas participantes, por el esfuerzo y apoyo recibido para este estudio.

El presente informe es el resultado de la evaluación de los IGM en el Estado de Quintana Roo (México). Este perfil presenta de forma resumida ejemplos clave de esferas en las que se han logrado importantes avances y de esferas susceptibles de mejora en el ámbito de la gobernanza local de la migración. El presente informe se complementa por el Perfil de Gobernanza de la Migración de Estados Unidos Mexicanos (2022)<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> Los IGM fueron desarrollados por la OIM en colaboración con Economist Impact en 2015.

<sup>5</sup> OIM, *Indicadores de Gobernanza de la Migración: Estados Unidos Mexicanos (2022)*.

además de los Perfiles Locales de Gobernanza de la Migración en los Estados Libres y Soberanos de Oaxaca (2020)<sup>6</sup>, Chihuahua (2020)<sup>7</sup>, Guanajuato (2021)<sup>8</sup>, Tamaulipas (2021)<sup>9</sup>, Durango (2022)<sup>10</sup>, Guerrero (2022)<sup>11</sup>, Michoacán (2022)<sup>12</sup>, Nuevo León (2023)<sup>13</sup>, Tabasco (2023)<sup>14</sup> y Zacatecas (2023)<sup>15</sup> y en la Ciudad de México (2022)<sup>16</sup>. Además de Quintana Roo, en 2024 dos nuevas Evaluaciones IGM locales fueron implementadas: Baja California<sup>17</sup> y Sonora<sup>18</sup>.

---

<sup>6</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Oaxaca (2020).

<sup>7</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Chihuahua (2020).

<sup>8</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Guanajuato (2021).

<sup>9</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Tamaulipas (2021).

<sup>10</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Durango, México (2022).

<sup>11</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Guerrero (2022).

<sup>12</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Michoacán (2022).

<sup>13</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Nuevo León (2023).

<sup>14</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Tabasco (2023).

<sup>15</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Zacatecas (2023).

<sup>16</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Ciudad de México (2022).

<sup>17</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Baja California (2024).

<sup>18</sup> OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local: Estado de Sonora (2024).

# MARCO CONCEPTUAL

## MiGOF

El MiGOF de la OIM enuncia los elementos esenciales para apoyar una migración planificada y bien gestionada. Su objetivo es presentar, de forma consolidada, coherente y global, un conjunto de tres principios y tres objetivos que, de ser respetados y cumplidos, garantizarían que la migración sea segura, ordenada y digna, y beneficie a los migrantes y a la sociedad.

### PRINCIPIOS

1. **Adherirse** a las normas internacionales y respetar los derechos de las personas migrantes.
2. **Formular** políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno.
3. **Forjar** asociaciones para encarar la migración y las cuestiones conexas.

### OBJETIVOS

1. **Fomentar** el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad.
2. **Abordar** eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.
3. **Asegurar** una migración segura, ordenada y regular.

como fundamento de los

## IGM

### QUÉ SON



Un conjunto de indicadores que aportan ideas acerca de los instrumentos de política que los países pueden utilizar para fortalecer sus estructuras de gobernanza de la migración



Una herramienta que permite definir las buenas prácticas y los ámbitos o esferas susceptibles de mejora



Un proceso consultivo que promueve el diálogo sobre la gobernanza de la migración, al aclarar qué se podría entender por “migración bien gestionada” en el contexto de la Meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)\*

que facilitan la medición de los

### QUÉ NO SON



No son una clasificación de países



No son una herramienta para evaluar los efectos de las políticas



No son prescriptivos



*Nota:* “El Pacto Mundial para la Migración es coherente en su formulación con la Meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por la cual los Estados Miembros se comprometen a cooperar en el plano internacional para facilitar una migración segura, ordenada y regular.”

Los IGM a nivel local se componen de unos 80 indicadores agrupados en seis dimensiones de la gobernanza de la migración que se basan en las categorías del Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF)<sup>19</sup>:



DERECHOS DE  
LAS PERSONAS  
MIGRANTES  
PÁGINA 27

Los indicadores de esta categoría se utilizan para definir la medida en que las personas migrantes tienen acceso a determinados servicios sociales, como la salud, la educación y la seguridad social. También permiten analizar las medidas adoptadas para garantizar la integración y el acceso al empleo.



ENFOQUE DE  
GOBIERNO  
INTEGRAL  
PÁGINA 29

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar los marcos institucionales de las ciudades, los municipios y los estados en lo referente a la migración. También permiten examinar la existencia de estrategias de migración acordes a los objetivos de desarrollo, así como la transparencia y coherencia institucionales en relación con la gestión de la migración.



ALIANZAS  
PÁGINA 31

Los indicadores de esta categoría se centran en las medidas adoptadas por ciudades, municipios o estados para cooperar en asuntos relacionados con la migración con el gobierno nacional y otras ciudades y agentes no gubernamentales pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.



BIENESTAR  
SOCIOECONÓMICO  
DE LAS PERSONAS  
MIGRANTES  
PÁGINA 33

Los indicadores de esta categoría permiten evaluar las iniciativas de las ciudades, los municipios o los estados en relación con la movilidad de los estudiantes internacionales, el acceso al mercado laboral y las condiciones de trabajo decente para los trabajadores migrantes. También se incluyen en esta categoría los aspectos relativos a la participación de la diáspora en el país de origen y las remesas de las personas migrantes.



MOVILIDAD EN  
SITUACIONES  
DE CRISIS  
PÁGINA 35

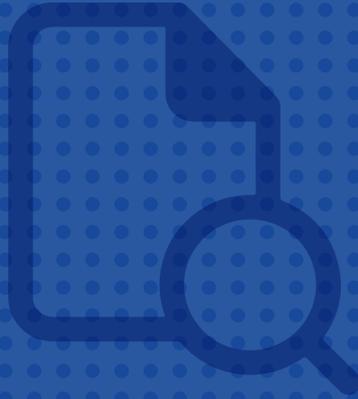
Los indicadores de esta categoría permiten examinar el tipo y nivel de preparación de las ciudades, los municipios o los estados para hacer frente a la movilidad en las situaciones de crisis. Se presta especial atención a los procesos establecidos para nacionales y no nacionales en situaciones de desastre y cambio climático y, en particular, se evalúa la disponibilidad de asistencia humanitaria para personas migrantes y nacionales.



MIGRACIÓN  
SEGURA,  
ORDENADA  
Y REGULAR  
PÁGINA 37

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar el enfoque que aplican las ciudades, los municipios o los estados en relación con la seguridad de las personas migrantes, las políticas de retorno y reintegración y la lucha contra la trata de personas.

<sup>19</sup> Consejo de la OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración, 106ª reunión, C/106/40 (4 de noviembre de 2015).



# RESUMEN

## RESUMEN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

### Derechos de las personas migrantes

En Quintana Roo las leyes reconocen el derecho a la salud de todas las personas migrantes. La Secretaría de Salud de Quintana Roo acerca sus servicios con módulos de atención en los campos agrícolas durante la época de cosecha. La Secretaría de Educación cuenta con el Protocolo de Atención a Estudiantes Migrantes y opera cuatro Escuelas Migrantes para las hijas e hijos de jornaleros(as) agrícolas. Las personas migrantes pueden obtener asesoramiento legal en dos municipios del Estado: en la Unidad de Atención al Migrante en el municipio de Solidaridad; y en la Ventanilla Única para Atención a Personas Migrantes en el municipio de Othón P. Blanco. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Quintana Roo cuenta con dos Centros de Asistencia Social para recibir a niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes. El Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de Quintana Roo implementa brigadas integrales de atención para familias migrantes en épocas de cosecha.

Son áreas con potencial de desarrollo adicional: realizar campañas de sensibilización para combatir la xenofobia y la exclusión e implementar medidas para prevenir la discriminación contra las personas migrantes en la provisión de servicios sociales; fortalecer la colaboración del Gobierno Estatal con los gobiernos municipales y considerar la mención expresa a las personas migrantes en la legislación estatal relevante; y ampliar la actual oferta de servicios de orientación y bienvenida para personas migrantes recién llegadas.

### Enfoque de gobierno integral

La Secretaría de Gobierno es responsable de diseñar y aplicar las políticas de población del Estado, así como intervenir y colaborar de manera coordinada con las autoridades competentes en materia de migración. El Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 (2023) tiene un enfoque transversal de derechos humanos, considera a las personas migrantes y repatriadas como sujetas de asistencia social preferente y reconoce la existencia de limitaciones que enfrentan las mujeres. El Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos (2023) incluye líneas de acción en torno a la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas y la atención prioritaria a la niñez y adolescencia migrante. Las ventanillas de atención a migrantes en los municipios de Solidaridad y Othón P. Blanco operan como mostradores universales de servicios en su territorio. Algunos mecanismos de coordinación estatal son: la Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria de Quintana Roo, reinstaurada en 2023; y el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres establecido en 2007.

Entre los principales ámbitos con potencial de desarrollo adicional se encuentran: crear un área institucional encargada del diseño e implementación de la política migratoria estatal y de la coordinación interinstitucional con los tres niveles de gobierno; generar normativa estatal para la atención, protección e integración de personas migrantes; trazar estrategias de trabajo con comunidades de la diáspora extranjera; ampliar la difusión de información sobre los derechos, obligaciones y servicios disponibles para personas migrantes, incluyendo la difusión de la Guía para la Atención y Protección de las Mujeres en Contexto de Migración en la Frontera Sur de México (2022); y generar una base de datos de personas migrantes en el Estado a partir de los servicios otorgados en las instituciones y organizaciones.

### Alianzas

La importancia de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se reconoce en las estrategias y políticas de Quintana Roo y está explícita en el Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 (2023) y el Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 (2023). Existen colaboraciones puntuales con OSC, como el convenio firmado en 2021 entre la Secretaría de Gobierno de Quintana Roo y la Fundación

CISVAC para proveer servicios de asesoramiento legal. El Gobierno de Quintana Roo ha establecido alianzas con el sector privado para la inclusión laboral de personas migrantes y coopera con la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional del Trabajo en la implementación de políticas migratorias.

Como ámbitos con potencial de desarrollo se identifican: colaborar formalmente con OSC para su participación en políticas públicas migratorias estatales; identificar y colaborar formalmente con organizaciones de personas migrantes que residen en el territorio; establecer alianzas con la academia para su participación en la agenda pública migratoria local; y formar parte de alguna red internacional de intercambio de conocimientos o mejores prácticas en materia de migración multilateral.

## Bienestar socioeconómico de las personas migrantes

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) cuenta con la Estrategia de atención a personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en busca de empleo en Quintana Roo (2023). La STyPS organiza ferias de empleo e imparte capacitaciones específicas para apoyar a personas migrantes a acceder al empleo en el sector privado y a los empleadores para contratar a personas migrantes. Asimismo, implementa el Programa Capacítate y Empléate Mujer, accesible a las mujeres migrantes en condición migratoria regular, para promover la igualdad de género en la fuerza laboral.

En contraste, se consideran áreas por desarrollar: crear programas de financiamiento y fortalecimiento del emprendimiento para las personas migrantes; establecer evaluaciones de monitoreo de la demanda de inmigrantes en el mercado laboral local y sobre la oferta laboral estatal; y ampliar medidas para promover y facilitar la inclusión de trabajadores migrantes.

## Movilidad en situaciones de crisis

Quintana Roo cuenta con el Sistema Estatal de Protección Civil para la gestión de riesgos y emergencias y con sistemas de comunicación para informar a la población en emergencias. El Estado dispone de programas especializados como el Programa Especial de Prevención de Incendios Forestales y Manejo del Fuego (2024) y el Programa Especial Fenómenos Hidrometeorológicos: Ciclones Tropicales (2023), además de manuales para la gestión de riesgos. La Secretaría de Turismo, por medio de la aplicación *Guest Assist*, asiste a turistas en Quintana Roo ante situaciones que afecten su integridad física o bienes personales. Con el sistema *Guest Locator* apoya a turistas en contingencias hidrometeorológicas como huracanes. La Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo (2014) reconoce los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, como el derecho a recibir atención médica y psicológica especializada de emergencia, alojamiento y alimentación.

Se identificaron como ámbitos con potencial de desarrollo: diseñar medidas específicas para proporcionar asistencia a personas migrantes durante crisis; fortalecer los sistemas de comunicación durante crisis, considerando las necesidades específicas de la población migrante (por ejemplo, proporcionando información específica y en múltiples idiomas e incluyéndoles como grupo de atención en la aplicación *Guest Assist*); establecer un plan de gestión y reducción de riesgo de desastres para abordar los impactos del desplazamiento por desastres; formular un plan de contingencia para gestionar la movilización de personas a gran escala; transversalizar la perspectiva de género en Ley de Protección Civil, planes y estrategias; y considerar la movilidad humana en las políticas ambientales y de cambio climático.

## Migración segura, ordenada y regular

La Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo (2012) reconoce explícitamente el acceso a la justicia a toda persona migrante independientemente de su situación migratoria. La Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en contra de los Migrantes atiende denuncias de todas las personas migrantes, sin importar su condición migratoria, y la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo atiende a las personas migrantes que requieran presentar quejas en materia de derechos humanos. El Estado dispone de regulaciones e instituciones para combatir la trata de personas, incluyendo la Comisión Interinstitucional Estatal y el Programa para la Prevención, Combate y Sanción de los Delitos en Materia de Trata de Personas (2023). Existen medidas para combatir la explotación laboral, como la Guía de Acción para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores cuyos Derechos han sido Restringidos o Vulnerados (2022), Estrategia para la Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes impulsada en 2022 y la Estrategia contra la Explotación Sexual Comercial en Quintana Roo adoptada en 2023. La Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo se actualizó en 2024, disponiendo la creación de un protocolo para la prevención de la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes.

Entre las áreas con potencial de desarrollo se encuentran: establecer un programa de capacitación formal y continuo para policías locales, fuerzas de seguridad y personas servidoras públicas estatales y municipales en la adecuada atención, protección e integración de la población migrante; publicar regularmente información sobre las actividades para combatir la trata de personas a nivel estatal; y desarrollar una política o protocolo específico para responder a los casos de desaparición o fallecimiento ocurridos en el proceso de migración.



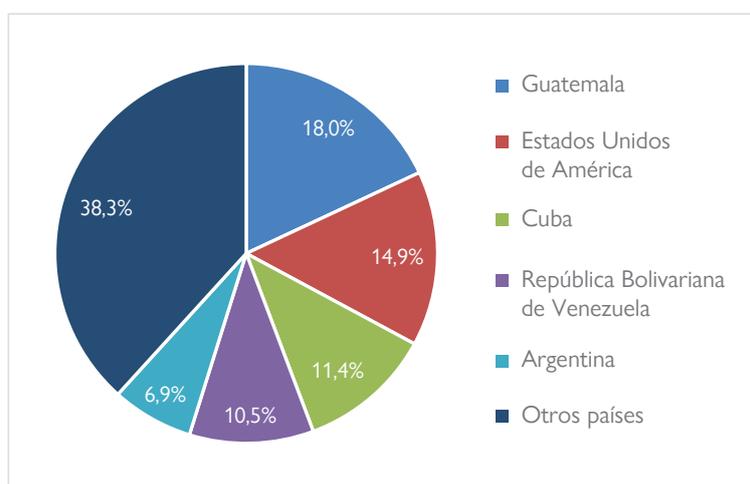
CONTEXTO

## Tendencias migratorias

Según el Diagnóstico de la Movilidad Humana en Quintana Roo (2022) de la Unidad de Política Migratoria, Registro, e Identidad de Personas (UPMRIP), el Estado es un referente turístico nacional e internacional caracterizado principalmente por movilidad internacional documentada, migración interna y en menor medida procesos de emigración, migración de retorno y recepción de remesas.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Quintana Roo tiene 1.857.985 habitantes. De estos, 945.101 personas, lo que equivale a la mitad de la población, han nacido en otra entidad federativa, mientras que 39.586 personas son nacidas en el extranjero, representando el 2,1% del total de la población del Estado. Del total de habitantes nacidos en el extranjero, 51,7% son mujeres y 48,3% son hombres. Los principales países de origen de estas personas son Guatemala (18%), los Estados Unidos (14,9%), Cuba (11,4%), la República Bolivariana de Venezuela (10,5%) y Argentina (6,9%) (véase el Gráfico 1). La inmigración internacional en Quintana Roo representa el 3,3% del total nacional, ocupando el lugar 12 de las 32 entidades federativas en número de inmigrantes<sup>20</sup>.

**Gráfico 1. Origen de la población nacida en el extranjero en Quintana Roo, 2020**



Fuente: SEGOB, CONAPO y BBVA (2021).

Por otro lado, de acuerdo con la UPMRIP (2022), basándose en datos del INEGI de 2021, el saldo neto migratorio interno en Quintana Roo es el más alto del país con 6,8%, convirtiéndose en un polo de atracción de personas migrantes internas en México. De las 945.101 personas nacidas en otra entidad federativa, dos terceras partes provienen de cuatro entidades circunvecinas: Yucatán (25,2%), Tabasco (15,2%), Veracruz (12,3%) y Chiapas (12,3%).

Según la UPMRIP, en 2023 Quintana Roo emitió 6.380 Tarjetas de Residente Temporal (TRT) y 6.222 Tarjetas de Residente Permanente (TRP), posicionándose como la segunda entidad del país con más emisiones de TRT y la tercera en más emisiones de TRP<sup>21</sup>. Además, se observa un incremento en el número de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH): en 2016 se emitieron 26 TVRH, mientras que en 2023 se emitieron 1.462. Los principales países de nacionalidad a quienes se otorgaron TVRH en 2023 fueron Cuba (696 TVRH), la República Bolivariana de Venezuela (157 TVRH), Colombia (124 TVRH) y Guatemala (108 TVRH)<sup>22</sup>.

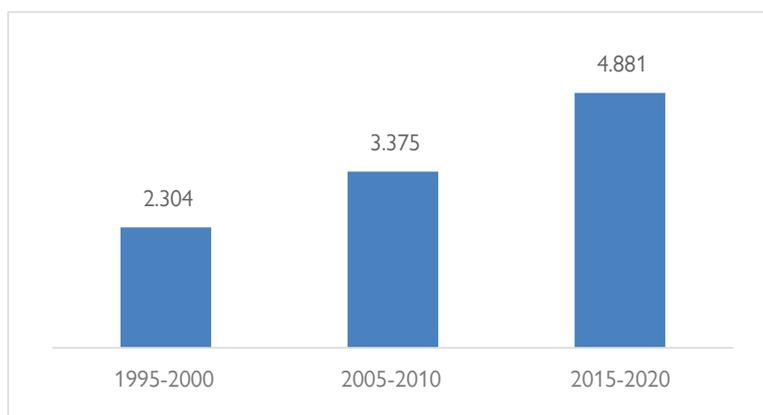
<sup>20</sup> SEGOB, CONAPO y BBVA, Anuario de Migración y Remesas México 2021 (2021).

<sup>21</sup> UPMRIP, Boletines Estadísticos: II Documentación y condición de estancia en México, 2023.

<sup>22</sup> UPMRIP, Boletines Estadísticos: II Documentación y condición de estancia en México, 2016 y II Documentación y condición de estancia en México, 2016.

En cuanto a la emigración internacional, entre 2015 y 2020 salieron oficialmente del Estado 4.881 personas (44,6% eran mujeres y 55,4%, hombres), un aumento del 44,7% respecto al número de emigrantes durante el quinquenio 2005-2010 (véase el Gráfico 2). Esta cifra representa el 0,8% del total nacional de población emigrante, ubicándose en la posición 27 de las 32 entidades federativas. Las principales causas de la emigración son: motivos laborales y económicos (36%); familiares (24,7%); educativos (19,5%); y personales (7,1%)<sup>23</sup>.

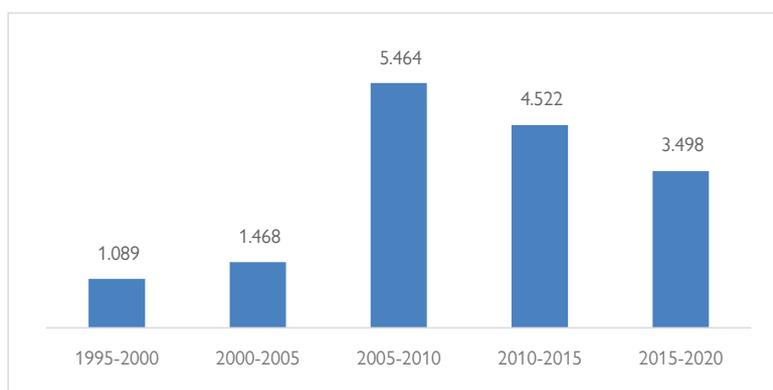
**Gráfico 2. Población emigrante de Quintana Roo por período**



Fuente: SEGOB, CONAPO y BBVA (2021).

Quintana Roo ha experimentado una disminución en cuanto a la migración de retorno, representando únicamente el 0,3% del total nacional en 2023 y ubicándose en la posición 30 de las 32 entidades federativas<sup>24</sup>. De acuerdo con datos del Censo 2020, durante el quinquenio 2005-2010 se estimó que 5.464 personas migrantes oriundas de México retornaron a residir al Estado, mientras que para 2015-2020 esta cifra fue de 3.498 personas, representando una reducción del 36% entre estos periodos (véase el Gráfico 3).

**Gráfico 3. Población migrante de retorno por período en Quintana Roo**



Fuente: SEGOB, CONAPO y BBVA (2021).

<sup>23</sup> UPMRIP, Diagnóstico de la Movilidad Humana en Quintana Roo (2022).

<sup>24</sup> UPMRIP, Boletines Estadísticos: V Devolución de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos (antes, repatriaciones de mexicanos) (2023).

## Estructura administrativa

Quintana Roo es una de las 32 entidades federativas (o estados) en México, localizada en la zona sureste del país, cuya superficie representa el 2,3% del territorio nacional (INEGI, 2020). Limita al norte con el Estado de Yucatán, al este con el Mar Caribe, al sur con Belice y al oeste con el Estado de Campeche<sup>25</sup>.

Según el Censo 2020, Quintana Roo ocupa el lugar 24 de los 32 estados respecto al número de habitantes, con una población de 1.857.985 personas (1,5% de la población nacional). El Estado se divide en 11 municipios<sup>26</sup>, pero la mayoría de la población vive en los municipios Solidaridad, Othón P. Blanco y Benito Juárez<sup>27</sup>.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (2013) establece las bases de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado. La Administración Pública Central se conforma por la Gobernatura del Estado y 15 dependencias adscritas a su despacho (Artículos 4 y 19)<sup>28</sup>.

## Competencias del Estado de Quintana Roo

### Nivel de descentralización de las autoridades estatales

México es un país de organización política federal en su división territorial y organización política y administrativa, de lo que resulta la delimitación de atribuciones, competencias y responsabilidades entre sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal<sup>29</sup>. El Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917) establece que la Constitución, las leyes federales y los tratados celebrados por el o la presidente de la República serán superiores a las constituciones o leyes de las entidades federativas o estados.

Asimismo, el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1975) establece que el Estado es libre y soberano, en tanto sus miembros determinan la organización, funcionamiento y fines de la comunidad que integran y en cuanto todos los poderes emanan de la voluntad colectiva. Sin embargo, como entidad federativa está vinculado a los Poderes de la Unión (normatividad nacional), en todo lo que se delinea expresamente en la CPEUM.

El Artículo 73 de la CPEUM ha concentrado diversas facultades en el Congreso Federal en materia de nacionalidad, emigración e inmigración (Sección XVI), economía (Sección XXIX-E), y derechos de niñas, niños y adolescentes (Sección XXIX-P), entre otras. Consecuentemente, el nivel de descentralización varía en la prestación de servicios a nivel local a partir de las provisiones que se especifican en las leyes generales a nivel federal. En los sectores de salud y educación hay una mayor gestión gubernamental y responsabilidad a nivel local<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> INEGI, Cuéntame: Quintana Roo, Territorio.

<sup>26</sup> Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos.

<sup>27</sup> INEGI, Panorama Sociodemográfico de Quintana Roo, Censo de Población y Vivienda (2020).

<sup>28</sup> Las 15 dependencias que integran la Administración Pública Central, según el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, son las siguientes: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable; Secretaría de Obras Públicas; Secretaría de Ecología y Medio Ambiente; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca; Secretaría de Educación; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo; Secretaría de la Contraloría; Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo; y la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

<sup>29</sup> El federalismo en México. La relación del gobierno federal con los ejecutivos de los estados (2021). Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017 (2019).

<sup>30</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Un recorrido por la ruta de la descentralización gubernamental en México (2019).

Competencia de las entidades federativas en materia de migración

En materia de salud, el Artículo 13 (B)(I) de la Ley General de Salud (1984) atribuye la competencia a los gobiernos estatales, dentro de sus jurisdicciones territoriales, de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general. En materia educativa, la Ley General de Educación (2019) establece, en el Artículo 2, que toda persona tiene el derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad y, en el Artículo 114, confiere a las autoridades locales la responsabilidad exclusiva para prestar los servicios de educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria).

Asimismo, tal como establece el Artículo 27(V) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), le corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.

La Ley de Migración (2011) establece en el Artículo 4 que la atención al fenómeno migratorio corresponde a la SEGOB, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria. En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores puede aplicar las disposiciones establecidas en esta ley, de conformidad con su ámbito de competencia.

Las entidades federativas están obligadas a seguir las disposiciones de la CPEUM y las leyes que de ella emanen, por lo cual, tal como lo establece el Artículo 117 en materia de migración, ningún Estado puede “gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”. Las entidades federativas tienen la obligación de velar por el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren en su territorio, además de facilitarles el acceso a servicios.

El Gobierno Federal tiene la facultad de diseñar la política migratoria del Estado mexicano. No obstante, las autoridades estatales tienen la capacidad de promulgar leyes que establezcan concurrencia con la federación, las entidades federativas y los municipios, así como implantar las bases de coordinación entre estos, en el ámbito de sus propias competencias. Lo anterior no puede contravenir los principios constitucionales y debe apegarse al cumplimiento de los tratados internacionales de los que México sea parte.

La Ley de Migración (2011), la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011) y la Ley General de Población (1974) son los principales instrumentos normativos en materia migratoria y de refugiados y protección complementaria a nivel nacional, de los cuales se deriva la facultad de la SEGOB de formular y dirigir la política migratoria, de población y de personas refugiadas del país. Si bien no hay delegación a las autoridades estatales de esta facultad, los estados tienen obligaciones concurrentes de garantizar el respeto a los derechos de toda persona, incluidas las personas migrantes. La Ley de Migración, en cumplimiento de las leyes mexicanas y los tratados internacionales, otorga a todas las personas extranjeras las facilidades para llevar a cabo procedimientos migratorios para su ingreso y estancia en territorio nacional con estricto apego a la protección de los derechos humanos.

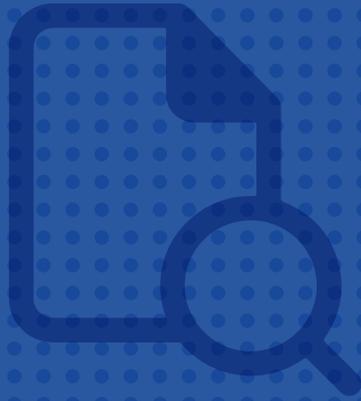
	<p>Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 de Quintana Roo considera los derechos humanos como uno de sus enfoques transversales. El objetivo del Plan es que cada acción del Gobierno contribuya a la protección y prevención de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas. Además, mediante el Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 (2023), el Gobierno del Estado establece las acciones y metas para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Este Programa aborda específicamente el contexto de movilidad humana y migración en la entidad e incluye estrategias y líneas de acción en torno a tres temas: la protección de los derechos humanos de las personas en condición de movilidad; el fortalecimiento de acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas; y la atención prioritaria a la niñez y adolescencia migrante.</p>
<p>Mecanismos estatales de financiamiento y restricciones a su uso</p>	<p>Los principales mecanismos de financiamiento son los ramos generales, en los que el gasto federal se transfiere a gobiernos estatales y municipales. Si bien algunos, como el Ramo 33 (Aportaciones Federales), permiten a los estados planear su gasto sin negociaciones políticas, muchos fondos que se entregan a los estados y municipios se basan en directrices federales que dejan poca posibilidad de maniobra.</p> <p>Las fuentes de financiamiento de las autoridades estatales se encuentran previstas en la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo (2024), mientras que la asignación, ejercicio y control del gasto público estatal se encuentra previsto en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo (2024), que considera como eje rector al Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027</p>
<p>Participación estatal en la formulación de políticas migratorias nacionales</p>	<p>La gestión en materia de migración, refugio y protección complementaria está a cargo de la SEGOB (entidad federal), por medio de las distintas áreas de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración. El área encargada de desarrollar las políticas migratorias del país es la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), que es responsable de diseñar y promover las estrategias, programas y acciones para políticas relacionadas con la migración internacional y la movilidad humana. El Instituto Nacional de Migración se encarga de implementar las políticas migratorias y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene las atribuciones en materia del reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria.</p> <p>En el Artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (2019) se establece que entre las atribuciones de la UPMRIP se encuentra proponer a la persona titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, en coordinación con las instancias competentes y en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la política migratoria del país en un marco de respeto a los derechos humanos, con una división intercultural, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Además, la UPMRIP debe recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y de la sociedad civil organizada y coordinar los mecanismos y los grupos de trabajo que sean necesarios para tal efecto. Para ello, se cuenta con el Consejo Consultivo de la Política Migratoria (CCPM).</p>

Según el Acuerdo por el que se crea el CCPM (2012), entre sus funciones se encuentran el establecimiento de un diálogo interinstitucional y la emisión de recomendaciones en la materia. Con base en sus atribuciones, el CCPM puede analizar los programas, proyectos y acciones en la materia para proponer iniciativas de promoción y protección de los derechos de las personas migrantes (Art. 5). Son invitados permanentes representantes de diversas autoridades federales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Art. 3). De conformidad con el Acuerdo, el CCPM debe sesionar por lo menos tres veces al año (Art. 8).

La participación de los estados en la formulación de la política nacional migratoria se ha dado en la modalidad de participación en foros de consulta nacionales, entre ellos la consulta del Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024 (2019)<sup>31</sup>. Sin embargo, el Estado de Quintana Roo no formó parte de las entidades federativas que participaron del proceso.

El Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024 (2020) establece la Acción 4.1.7 de “Fomentar la implementación de políticas públicas, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno para la atención integral de la población migrante en la Frontera Sur, con énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad, perspectiva de género y pleno respeto a los Derechos Humanos”.

<sup>31</sup> SEGOB, Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024. Etapa consultiva.



RESULTADOS



## 1

## ADHERIRSE A LAS NORMAS INTERNACIONALES Y RESPETAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

### 1.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

En Quintana Roo todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho a servicios de salud de primer y segundo nivel en hospitales o unidades médicas gratuitas gestionadas por el Gobierno estatal. La Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo (2012) reconoce expresamente el derecho de personas migrantes a recibir cualquier tipo de atención médica independientemente de su condición migratoria (Art. 19). Además, la Ley de Salud del Estado de Quintana Roo (1994) establece la responsabilidad del Gobierno del Estado de proporcionar atención médica con perspectiva de género y derechos humanos, dando preferencia a grupos vulnerables (Art 5). Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 (2020) incluye entre sus acciones el otorgamiento de servicios integrales a niñas, niños y adolescentes (NNA), así como a personas migrantes no acompañadas que se encuentran en Centros de Asistencia Social del Estado.

La Secretaría de Salud de Quintana Roo realiza acciones específicas para acercar los servicios de salud a las personas migrantes. Particularmente, en los campos agrícolas instala módulos de atención para personas trabajadoras migrantes durante la época de cosecha<sup>32</sup>. En estos módulos se proporcionan servicios de salud, incluyendo detección de enfermedades crónicas, salud bucal y seguimiento de esquemas de vacunación. A la fecha de este informe, el último módulo fue instalado en marzo del 2024.

La Ley de Educación del Estado de Quintana Roo (2022) establece el derecho a la educación de NNA independientemente de su condición migratoria. Esta Ley establece la responsabilidad de las autoridades estatales y municipales de adoptar medidas para que, sin importar su nacionalidad o condición migratoria, las NNA o jóvenes reciban servicios educativos públicos, facilitando así su incorporación y permanencia en el sistema [Art. 105(X)]. Para ello, la Secretaría de Educación de Quintana Roo cuenta con el Protocolo de Atención a Estudiantes Migrantes (s.f.) (documento interno)<sup>33</sup>, que indica los pasos a seguir para la inscripción en educación básica de estudiantes sin documentos.

La Secretaría de Educación también prioriza la atención a hijos e hijas de jornaleros(as) agrícolas mediante cuatro Escuelas Migrantes y lleva a cabo iniciativas ad hoc para promover la integración de NNA migrantes en las comunidades de acogida. Por ejemplo, en 2018 llevó a cabo el “Encuentro de niños y niñas migrantes” en el municipio Othón P. Blanco para que NNA migrantes y sus familias compartieran costumbres en su lengua materna, mientras que en 2020 lideró sesiones de integración en la ludoteca de la Comunidad Javier Rojo Gómez para que NNA locales y migrantes desarrollaran habilidades en convivencia.

Las personas migrantes pueden acceder a servicios de asesoramiento legal en dos municipios del Estado. La Unidad de Atención al Migrante en el municipio de Solidaridad y la Ventanilla Única para Atención a Personas Migrantes en el municipio de Othón P. Blanco<sup>34</sup> proporcionan, entre otros servicios, información sobre trámites de regularización y asesoramiento para la vinculación y canalización a las autoridades o instituciones correspondientes según las necesidades identificadas. Dichos servicios solo existen en estas dos de los once municipios del Estado.

<sup>32</sup> Período de cosecha de caña de azúcar, usualmente entre noviembre y mayo del siguiente año. Véase el artículo.

<sup>33</sup> El Protocolo incluye los siguientes pasos: registrar todos los datos posibles del estudiante y sus tutores; ubicar al estudiante en el grado correspondiente a su edad mediante una evaluación diagnóstica; desarrollar estrategias diversificadas para atender el rezago educativo o las aptitudes sobresalientes del estudiante; identificar y desarrollar apoyos o lenguajes alternativos necesarios para su inclusión; implementar acciones para que el estudiante se sienta parte del grupo y en sinergia con la diversidad cultural; y realizar las vinculaciones necesarias con organizaciones para registrar al estudiante con cédula de migrante y establecer su personalidad jurídica en el país.

<sup>34</sup> En coordinación con la OIM.

Quintana Roo cuenta con regulaciones y medidas específicas para la protección de la niñez migrante. La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo (2015) establece que las autoridades estatales deberán “adoptar medidas especiales de protección para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana” (Art. 72). Entre las medidas señaladas por la Ley, se incluye la habilitación de espacios de alojamiento o albergues para recibir a NNA migrantes (Art. 76). En este sentido, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Quintana Roo cuenta con dos Centros de Asistencia Social (CAS): el CAS para NNA migrantes en Cancún (Benito Juárez), que ofrece alojamiento para 50 personas; y la Casa de Asistencia Temporal para NNA Migrantes no Acompañados (Othón P. Blanco), con capacidad para 16 personas.

El Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de Quintana Roo, fue creado en 2015 para abordar transversal y colaborativamente las problemáticas sociales que enfrentan NNA, y a la fecha de este informe ha instalado oficinas locales en los once municipios del Estado e implementa brigadas integrales de atención para familias migrantes en épocas de cosecha<sup>35</sup>. En dichas brigadas se proporciona información, servicios de salud y educación, con el objetivo de restituir los derechos de NNA y sus familias. En ellas participan diversas instituciones como el Registro Civil, la Secretaría de Educación y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, entre otras. Finalmente, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Familia proporciona asistencia jurídica y social a NNA migrantes y a sus familias.

## 1.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

La Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo dispone la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades de las personas migrantes, incluyendo garantizar el derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, acceso a servicios educativos y el derecho a la procuración e impartición de justicia independientemente de su condición migratoria (Art. 19). La implementación de medidas para prevenir la discriminación contra las personas migrantes en la provisión de servicios sociales es un ámbito a desarrollar, como la capacitación del personal de centros de salud y hospitales en la atención a personas migrantes extranjeras para facilitar el otorgamiento de servicios cuando carecen de documentos.

Desarrollar campañas de sensibilización para combatir la xenofobia y la exclusión y promover la aceptación hacia las personas migrantes y la cohesión social es un área con potencial de desarrollo. Las últimas medidas de este tipo fueron implementadas entre 2019 y 2021, cuando la Secretaría de Gobierno realizó una campaña contra la discriminación en la que informó a la población en general sobre las leyes que protegen sus libertades y derechos, y en 2019 cuando difundió en redes sociales una infografía sobre los derechos humanos de las personas migrantes.

Fortalecer la colaboración del Gobierno Estatal con los gobiernos municipales en materia de atención a la población migrante y considerar la mención expresa a las personas migrantes en la legislación estatal relevante son otras áreas por desarrollar, así como ampliar la actual oferta de servicios de orientación y bienvenida a las personas migrantes recién llegadas a la entidad.

<sup>35</sup> Las brigadas se llevan a cabo durante la temporada de corte de caña (de noviembre a mayo). Durante esos seis meses se realizan una o dos visitas en cada comunidad.



## 2

## FORMULAR POLÍTICAS BASADAS EN DATOS Y APLICACIÓN DE ENFOQUES DE GOBIERNO INTEGRALES

### 2.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Con las facultades otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (2014), la Secretaría de Gobierno, a través de su Subsecretaría de Gobierno, asume funciones de planeación y coordinación interinstitucional en materia migratoria. En cuanto a los derechos humanos, tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de medidas administrativas en colaboración con las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos (Art. 31). La Subsecretaría Técnica de la Secretaría de Gobierno, con sus competencias para dar seguimiento a proyectos en sinergia con otras entidades, aborda también algunas temáticas migratorias.

El Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027, en su enfoque transversal de derechos humanos, considera a las personas migrantes y repatriadas como sujetas de asistencia social preferente y reconoce la existencia de limitaciones, brechas y discriminación que enfrentan las mujeres en el Estado. El Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos (2023) de Quintana Roo se enfoca en tres temas prioritarios: la protección de derechos humanos; el fortalecimiento de acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas; y la perspectiva de niñez y adolescencia.

Las ventanillas de atención a migrantes en los municipios de Solidaridad y de Othón P. Blanco operan como mostradores universales de orientación en su territorio. Como se mencionó previamente, estas ventanillas proporcionan asesoría sobre trámites migratorios para la regularización. Además, ofrecen apoyo para la obtención de documentos de identidad, siendo este uno de los servicios más solicitados por parte de la población extranjera<sup>36</sup>. La Unidad de Atención al Migrante de Solidaridad cuenta a su vez con un albergue y una bolsa de trabajo.

Para la coordinación en el seguimiento de políticas nacionales migratorias, en julio de 2023 se reinstaló la Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria de Quintana Roo, con el objetivo de generar sinergias y acciones para facilitar la integración de las personas refugiadas en el Estado<sup>37</sup>. En 2007 se estableció el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, siguiendo la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo (2007). El Sistema es presidido por la Secretaría de Gobierno, su Secretaría Ejecutiva está a cargo del Instituto Quintanarroense de la Mujer y participan instituciones estatales y organismos municipales para la atención y protección de los derechos de la mujer<sup>38</sup>. La Ley asigna responsabilidades específicas para la protección de mujeres migrantes, como el diseño de políticas integrales para la prevención de delitos contra mujeres, por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, y la garantía de calidad en la atención médica y respeto a derechos humanos por parte de la Secretaría de Salud. En forma complementaria, a nivel nacional la Secretaría de Gobernación publicó en 2022 la Guía para la Atención y Protección de las Mujeres en Contexto de Migración en la Frontera Sur<sup>39</sup> de México, con el objetivo de proporcionar información y orientación a las personas servidoras públicas no especializadas en tema migratorio, pero que por sus funciones puedan tener contacto con mujeres en contexto de movilidad.

<sup>36</sup> Esto principalmente porque en Quintana Roo no existen consulados de Belice y Guatemala.

<sup>37</sup> Con participación de la Secretaría de Educación de Quintana Roo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Quintana Roo y la Oficina Central del Registro Civil, entre otros.

<sup>38</sup> El Sistema debe sesionar de manera ordinaria al menos dos veces al año.

<sup>39</sup> Quintana Roo es parte de los estados de la frontera sur, junto a Tabasco, Chiapas y Campeche.

## 2.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

A la fecha de este informe aún no existe una normativa estatal para la atención, protección e integración de personas migrantes. La creación de un área institucional encargada de su diseño e implementación, así como de la coordinación interinstitucional con los tres órdenes de gobierno, se consideran ámbitos con potencial de desarrollo.

En Quintana Roo aún no existen órganos consultivos estatales que incluyan a representantes de comunidades migrantes, ni una institución responsable de coordinar programas con grupos de diáspora existentes en el territorio. Trazar estrategias de trabajo con comunidades de diáspora extranjera establecida en el Estado y generar vínculos y espacios para la participación de representantes de personas migrantes son áreas potenciales de desarrollo.

Ampliar la difusión de información sobre los derechos, obligaciones y servicios disponibles para personas migrantes, mediante la centralización y publicación de información en una página web estatal, es otra área con potencial de desarrollo, incluyendo la difusión y aplicación de la Guía para la Atención y Protección de las Mujeres en Contexto de Migración en la Frontera Sur de México (2022).

Si bien la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación publica boletines de estadísticas migratorias mensuales<sup>40</sup> con datos a nivel nacional y desagregados por estado, en los cuales se puede consultar la información de Quintana Roo, y las autoridades estatales recopilan datos internos de los servicios brindados a personas migrantes, aún no existe un proceso estandarizado de colección, diseminación y publicación de datos migratorios. La generación de una base de datos de personas migrantes en el Estado, a partir de los servicios otorgados en las instituciones y organizaciones, es otra área con potencial de desarrollo.

---

<sup>40</sup> Véase: Boletines Estadísticos.

## 3

## FORJAR ALIANZAS DURADERAS PARA HACER FRENTE A LA MIGRACIÓN Y A LAS CUESTIONES CONEXAS

## 3.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

La importancia de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) queda explícitamente reconocida en las estrategias y políticas de Quintana Roo. El Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 establece como una línea de acción impulsar, coordinar y supervisar el desarrollo de proyectos sociales ejecutados en colaboración y en coinversión con las OSC del Estado. El Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 reconoce a la sociedad civil como actor clave para el logro de los objetivos y metas de las líneas de acción establecidas en el Programa. Se identifican colaboraciones puntuales, como el convenio firmado en 2021 entre la Subsecretaría Social e Interinstitucional en la Zona Norte, adscrita a la Secretaría de Gobierno de Quintana Roo, y la Fundación CISVAC<sup>41</sup> para brindar servicios de asesoramiento legal a la comunidad migrante y mexicana local.

Quintana Roo ha establecido alianzas con el sector privado para la inclusión laboral de personas migrantes. En 2021 la Secretaría de Trabajo y Previsión Social convocó a empresas del sector turístico local para organizar sesiones de reclutamiento con personas refugiadas que se encuentran en Quintana Roo. Por su parte, el Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 establece como una de sus líneas de acción la planeación y desarrollo de la infraestructura económica necesaria para el desarrollo industrial, en coordinación con el sector privado y dependencias del sector público. No obstante, no hace referencia directa a colaboración con el sector privado en materia migratoria.

El Gobierno estatal coopera con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en asuntos migratorios. En 2022 la Comisión Interinstitucional del Estado de Quintana Roo, en colaboración con la OIM, llevó a cabo la actualización del Flujograma de Canalización de Víctimas de Trata de Personas del Protocolo para Proteger y Asistir a Víctimas de Trata de Personas en el Estado de Quintana Roo. En 2022 la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y la OIM elaboraron el diagnóstico Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia Migrante en Quintana Roo para reforzar los canales de coordinación en la atención a las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad. En 2019 el personal de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo Zona Norte recibió una capacitación impartida por ACNUR sobre herramientas para informar a personas en situación de movilidad sobre sus derechos y obligaciones. Desde 2023 Quintana Roo es también parte del Programa AccioNNAr para la Eliminación del Trabajo Infantil, Trata de Personas y Explotación Sexual, liderado por la OIT<sup>42</sup>.

## 3.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Identificar y relacionarse formalmente con OSC y organizaciones de personas migrantes que residen en el territorio para su participación en políticas públicas migratorias estatales, es un ámbito por desarrollar.

El Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027 señala la importancia de “promover la participación de legisladores locales y federales en las mesas de trabajo temáticas para que la ciudadanía tenga diálogo circular con ellos,

<sup>41</sup> El Convenio no se encuentra disponible en línea, pero más información puede verse en la página web de CISVAC.

<sup>42</sup> Véase: La OIT en México implementa un nuevo proyecto para eliminar el trabajo infantil.

desde los diversos sectores sociales, especialmente en las universidades del Estado” (pág. 447). Por su parte, el Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 destaca a la Universidad Autónoma de Quintana Roo como una de las entidades que participará de manera transversal en las acciones encaminadas al cumplimiento de las metas y objetivos del Programa. En ese sentido, se considera un ámbito con potencial de desarrollo establecer alianzas con la academia para su participación en la agenda pública migratoria local y para colaborar en el diseño y desarrollo de programas sobre migración

Quintana Roo aún no forma parte de ninguna red internacional de intercambio de conocimientos o mejores prácticas en materia de migración. A nivel nacional, sin embargo, existen foros regulares para discutir los temas migratorios, como los Foros Regionales sobre Movilidad Humana, organizados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Quintana Roo participó en el Foro Sur realizado en noviembre de 2022 en Campeche<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Información disponible en la página web de la [SEGOB](#).



## 4

## FOMENTAR EL BIENESTAR SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LA SOCIEDAD

## 4.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

El Gobierno de Quintana Roo promueve la inclusión de personas migrantes en la fuerza laboral. En 2023 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Quintana Roo (STyPS) elaboró la Estrategia de atención a personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en busca de empleo en Quintana Roo<sup>44</sup> para favorecer la integración de este grupo en el empleo formal y fomentar su desarrollo económico<sup>45</sup>. La Estrategia contiene la propuesta de instalar un módulo de atención<sup>46</sup> dentro de las oficinas del Instituto Nacional de Migración (INM) en Quintana Roo, que permita dar certeza en trámites de formalización laboral, así como proveer información sobre vacantes y vinculación al Sistema de Administración Tributaria y al INM. Por otro lado, el Estado cuenta con una bolsa de empleo gestionada por el Servicio Estatal de Empleo y Capacitación para el Trabajo. Dicha bolsa fue creada a partir del Convenio de Coordinación para la operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)<sup>47</sup> (2023) entre el Estado de Quintana Roo y el Ejecutivo Federal a través de la STyPS. Otra iniciativa federal que se aplica en Quintana Roo es la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo, dirigida a personas guatemaltecas o beliceñas que desean trabajar en México. La Tarjeta permite entradas y salidas múltiples con el fin de realizar actividades remuneradas en los estados de la frontera sur (Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo), con vigencia de un año<sup>48</sup>.

La STyPS organiza ferias de empleo e imparte capacitaciones específicas para apoyar a personas migrantes a acceder al empleo en el sector privado. En 2021 impartió un taller a personas migrantes en el albergue Casa la Esperanza (municipio de Othón P. Blanco) para la elaboración de solicitudes de empleo y recomendaciones sobre entrevistas laborales. En el mismo año, en coordinación con el Ayuntamiento de Solidaridad, organizó la feria de empleo Día por el Empleo Permanente, para vincular a personas migrantes con empresas de hotelería. Las personas migrantes reclutadas recibieron apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para la tramitación de sus permisos de trabajo, clave única de registro de población y afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social. Más recientemente, en 2023 la STyPS llevó a cabo 162 talleres para buscadores de empleo, beneficiando a un total de 1.266 personas.

También existen algunas iniciativas para ayudar a empleadores(as) a contratar a personas migrantes. La STyPS y el Servicio Estatal del Empleo y Capacitación para el Trabajo, por ejemplo, proporcionan información a las empresas en torno a los requisitos para la contratación de personas extranjeras y se les invita a que consideren el reclutamiento de personas refugiadas.

Quintana Roo cuenta con el Programa Capacítate y Empléate Mujer, que promueve la igualdad de género en la fuerza laboral y es accesible a mujeres migrantes en condición migratoria regular. Implementado por la STyPS, el Programa<sup>49</sup> brinda talleres de empleo gratuitos en sectores tradicionalmente excluyentes de las mujeres, como carpintería, reparación, mantenimiento, plomería y electricidad. Además, destina apoyos económicos para aquellas mujeres que desean autoemplearse. Asimismo, en 2023 la STyPS llevó a cabo la feria de empleo Empléate Mujer Chetumal para promover la vinculación laboral entre empresas y buscadoras de empleo, accesible a personas migrantes.

<sup>44</sup> No disponible en línea

<sup>45</sup> La estrategia fue desarrollada en coordinación con el Sistema de Administración Tributaria, el INM y el Servicio Estatal del Empleo y Capacitación para el Trabajo.

<sup>46</sup> A la fecha de este informe aún no se ha instalado el módulo.

<sup>47</sup> El Programa de Apoyo al Empleo es un programa federal que busca "ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan los buscadores de trabajo y los empleadores para articularse en el mercado laboral".

<sup>48</sup> Véase: Acciones y Programas del Instituto Nacional de Migración

<sup>49</sup> Entre los requisitos se encuentra la clave única de registro de población, por lo que el programa es accesible solo a mujeres migrantes en situación regular.

## 4.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien la Secretaría de Desarrollo Económico de Quintana Roo promueve diversos programas de financiamiento para fortalecer la autonomía de productores y emprendedores locales, estos no son accesibles a todas las personas migrantes. Programas como Crédito Unidas Emprendiendo, Crédito Hecho en Quintana Roo y Crédito Transforma Tu PYME, entre otros, ofrecen condiciones crediticias competitivas, incluyendo bajas tasas de interés y períodos preferenciales para el pago, pero solo están disponibles para personas mexicanas o naturalizadas.

Establecer evaluaciones para monitorear la demanda de trabajadores inmigrantes en el mercado laboral estatal y la oferta laboral es un área con potencial de desarrollo adicional. El Panorama Sociodemográfico de Quintana Roo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática incluye información relevante en torno al mercado laboral estatal, pero no incluye datos desagregados por condición migratoria.

La ampliación de medidas para promover y facilitar la inclusión de trabajadores migrantes en la fuerza laboral es otro ámbito con potencial de desarrollo. Si bien Quintana Roo tiene medidas puntuales para promover la inclusión, como la Estrategia de atención a personas solicitantes de la condición de refugiado (2023) y el Convenio para la operación del PAE (2023), aún no cuenta con programas específicos y regulares (como servicios de asesoramiento o capacitación profesional) accesibles a todas las personas migrantes independientemente de su condición migratoria.



## 5

## ABORDAR EFICAZMENTE LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA MOVILIDAD EN SITUACIONES DE CRISIS

### 5.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Según la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo (2013), el Sistema Estatal de Protección Civil<sup>50</sup> de Quintana Roo, es el mecanismo de enlace entre la Administración Pública del Estado, los poderes Judicial y Legislativo y los municipios del Estado, así como de diversos grupos sociales, privados y otras autoridades federales. Su objetivo es conjuntar “esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas públicas, servicios y acciones institucionales destinados a la prevención, detección, mitigación, protección, cooperación, coordinación, comunicación, restauración y atención a las situaciones generadas por el impacto de siniestros o fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno en su ámbito territorial” (Art. 10).

El Consejo Estatal de Protección Civil (CEPC), órgano consultivo del Sistema Estatal de Protección Civil (Art. 16) y presidido por el o la gobernadora del Estado, tiene entre sus atribuciones la aprobación y publicación del Programa Estatal de Protección Civil y los Programas Especiales que de él se deriven (Art. 20). Entre los programas con los que cuenta Quintana Roo se encuentra el Programa Especial de Prevención de Incendios Forestales y Manejo del Fuego (2024) y el Programa Especial Fenómenos Hidrometeorológicos: Ciclones Tropicales (2023). Si bien el Programa Estatal de Protección Civil aún no ha sido publicado, se cuenta con el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Estatal de Protección Civil (2016), que detalla la metodología y secuencia de los procesos que se llevan a cabo en caso de crisis o desastre. Los procedimientos de gestión de emergencias se aplican a todas las personas sin distinción migratoria.

El CEPC es también la entidad responsable de informar y publicar el estado de alerta ante la inminencia de todo fenómeno que ponga en riesgo de peligro a las y los habitantes del Estado<sup>51</sup>. El Consejo utiliza predominantemente el sitio web oficial de la Coordinación Estatal de Protección Civil para publicar información sobre las crisis y mecanismos de asistencia<sup>52</sup>, así como las redes sociales para comunicar avisos en tiempo real, alertas y recomendaciones a la población. Además, la Secretaría de Turismo, por medio de la aplicación *Guest Assist*<sup>53</sup>, proporciona asistencia y orientación a turistas nacionales y extranjeros que visitan el Estado de Quintana Roo ante situaciones que afecten su integridad física o bienes personales. Adicionalmente, con el sistema *Guest Locator*, el cual se activa durante la temporada de huracanes, el Gobierno del Estado puede identificar y ubicar a turistas que se encuentren en el territorio, para brindarles asistencia, incluyendo el contacto con consulados acreditados en Quintana Roo.<sup>54</sup> Finalmente, la Coordinación Estatal de Protección Civil gestiona la línea telefónica 9-1-1 como principal medio para que el público pueda expresar sus necesidades a las autoridades locales.

La Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo (2014) reconoce y garantiza los derechos de las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos y establece que las autoridades deben proporcionar garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, entre los cuales se incluyen a personas migrantes y personas en situación de desplazamiento interno (Art. 5). Entre los derechos de ayuda, asistencia y protección, la Ley menciona que las personas víctimas de delitos, así como del desplazamiento interno, deberán recibir atención médica y psicológica especializada de

<sup>50</sup> El Sistema se integra por el o la gobernadora del Estado, las y los presidentes municipales, el Consejo Estatal de Protección Civil, el o la directora general de la Coordinación Estatal, los Sistemas Municipales de Protección Civil, las y los directores o coordinadores de Protección Civil de los Municipios y representantes de los sectores social y privado, instituciones educativas, voluntarios y expertos en diferentes áreas relacionadas con la protección civil (Art.12).

<sup>51</sup> Atribuido por el Artículo 20 la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo.

<sup>52</sup> Al respecto, es posible consultar la localización de refugios, el atlas de riesgo del estado, el boletín de incendios forestales, la identificación de ciclones tropicales con influencia en el territorio estatal, alertas, y recomendaciones para la temporada de ciclones, entre otras.

<sup>53</sup> Véase en *Guest Assist*.

<sup>54</sup> Quintana Roo es vulnerable al impacto de huracanes tropicales de junio hasta noviembre. Más información [aquí](#).

emergencia, alojamiento y alimentación (Art 8). Asimismo, en el caso de víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta a su entidad de origen, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá garantizar su debido registro, atención y reparación (Art. 91).

## 5.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Si bien las regulaciones estatales de gestión de emergencias se aplican a todas las personas sin distinción migratoria, el diseño de medidas específicas para proporcionar asistencia a personas migrantes durante crisis es un área con potencial de desarrollo. Por ejemplo, la Ley de Protección Civil del Estado reconoce a grupos vulnerables en general, pero no hace referencia expresa a personas migrantes. De forma similar, el Plan Estatal de Desarrollo incluye líneas de acción para el abordaje de la protección civil, pero no incluye acciones para prestar asistencia a las personas migrantes.

El Estado aún no cuenta con un plan de gestión y reducción de riesgo de desastres que aborde los impactos del desplazamiento por desastres. Ni el Manual de organización (2016), el Manual de procedimientos de la Coordinación Estatal de Protección Civil (2016) o la Ley de Protección Civil del Estado mencionan medidas para prevenir y abordar el desplazamiento por desastres. Similarmente, el Programa Especial Fenómenos Hidrometeorológicos: Ciclones Tropicales (2023) identifica a las personas migrantes y refugiadas como grupos en situación de discriminación y señala que se deben tratar sus necesidades de manera específica en situación de crisis, pero no establece tampoco ninguna medida concreta ni líneas de acción en la temática.

Formular un plan de contingencia para gestionar la movilización de personas a gran escala es otra área con potencial de desarrollo adicional. La Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo considera de orden público e interés social “la formulación de planes de contingencia” (Art. 4) y prevé que la Coordinación Estatal de Protección Civil deberá promover programas de formación continua y actualización de las y los servidores públicos en materia de contingencias y emergencias (Art 92). A la fecha de este informe aún no se cuenta con un documento programático en la materia.

Adicionalmente, son ámbitos con potencial de desarrollo: fortalecer los sistemas de comunicación durante crisis, considerando las necesidades específicas de la población migrante (por ejemplo, proporcionando información específica y en múltiples idiomas en la página oficial de la Coordinación Estatal de Protección Civil y ampliando los servicios de la aplicación *Guest Assist* más allá de turistas como grupo de atención primaria); transversalizar la perspectiva de género en la Ley de Protección Civil, planes y estrategias; y considerar la movilidad humana en las políticas ambientales y de cambio climático.



## 6

## VELAR POR QUE LA MIGRACIÓN SE EFECTÚE DE MANERA SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

### 6.1. Gobernanza de la migración: ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Quintana Roo cuenta con regulaciones e instituciones específicas para garantizar el acceso a la justicia a las personas migrantes. La Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo (2023) establece que las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho a la procuración e impartición de justicia, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos (Art. 19). Además, la Ley establece que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo (CDHEQROO) es responsable de conocer y resolver los procedimientos de queja (Art. 21), y establece como forma de discriminación toda acción que conlleve “impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia” (Art. 9). La Comisión, a través de su Coordinación de Atención a Centros Penitenciarios y de Asuntos Especiales, atiende a las personas migrantes, quienes pueden acudir a sus oficinas o solicitar mediante llamada telefónica la presencia de su personal en alguna institución. Por su parte, la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en contra de los Migrantes, creada en 2018 y reformada en 2023, con cobertura estatal, atiende denuncias por hechos delictivos en contra de personas migrantes, sin importar su condición migratoria. La Fiscalía brinda el servicio de un(a) intérprete a toda persona migrante cuando así lo requiera.

Existen programas estatales de capacitación en derechos humanos dirigidos al funcionariado público, así como capacitaciones ad hoc implementadas por organizaciones internacionales. La CDHEQROO cuenta con el Catálogo de Capacitación en Materia de Derechos Humanos (2024), que incluye temas relacionados con grupos históricamente discriminados o que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En 2021 el Gobierno Estatal publicó el Programa Único de Capacitación Estatal con Perspectiva de Género para el Estado de Quintana Roo, dirigido a servidoras y servidores públicos del Estado y que incluye fichas curriculares que abordan el tema de multiculturalidad e interculturalidad, incluyendo la atención a niñas y mujeres indígenas, así como solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas. Por su parte, en 2023 funcionarios estatales de diversas secretarías<sup>55</sup> participaron en el taller Formador de Personas Formadoras del Funcionariado Público para la Detección y Canalización de Víctimas de Trata de Personas, impartido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La Comisión Interinstitucional contra los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo (Comisión Interinstitucional)<sup>56</sup>, creada por la Ley en Materia de Trata de Personas (2014), es responsable de coordinar las acciones relacionadas y elaborar y ejecutar el Programa Estatal (Art. 13). Consecuentemente, en 2023 se adoptó el Programa para la Prevención, Combate y Sanción de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo 2023-2027, que constituye el instrumento rector para la protección y asistencia a víctimas. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo presentó en 2022 una estrategia para la prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (NNA), que considera la creación de mesas de trabajo para desarrollar acciones en la materia<sup>57</sup>. En marzo de 2024 el Congreso actualizó la Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo (2014), estableciendo la creación de un protocolo para la prevención de la explotación sexual y comercial de NNA en el contexto del turismo, orientada a regular el acceso

<sup>55</sup> Secretaría de Seguridad Ciudadana; Secretaría de Salud; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y la Fiscalía General del Estado.

<sup>56</sup> De acuerdo con el Artículo 14 de la ley, la Comisión se integra por el o la gobernadora del Estado; la Secretaría de Gobierno; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Salud; la Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Fiscalía General del Estado; el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; el Instituto Quintanarroense de la Mujer; los presidentes municipales de los ayuntamientos del Estado; un representante del Poder Judicial; y un representante del Poder Legislativo.

<sup>57</sup> Véase: Presentan Estrategia para la Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Quintana Roo.

de menores a centros de hospedaje sin la debida acreditación, así como el establecimiento de políticas específicas para la protección y prevención (Artículo 9, Fracción XXVIII).

El Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 destaca además las siguientes actividades impulsadas desde la Comisión Interinstitucional: entre 2021 y 2022 elaboró un proyecto para impulsar ante el Congreso del Estado una nueva Ley en Materia de Trata de Personas; y en coordinación con la OIM actualizó el Flujograma de Canalización de Víctimas de Trata de Personas del Protocolo para Proteger y Asistir a Víctimas de Trata de Personas en el Estado de Quintana Roo (pendiente de publicación en 2024).

Existen medidas estatales para combatir la explotación laboral, específicamente en relación con la trata de personas y la explotación laboral infantil. La Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo asigna a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la responsabilidad de implementar inspecciones en los centros de trabajo para prevenir y detectar instancias de explotación laboral. La Comisión Interinstitucional del Estado de Quintana Roo para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida, creada en 2013, aprobó la Guía de Acción para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores Cuyos Derechos Han Sido Restringidos o Vulnerados (2022), que incluye medidas de prevención, denuncia, atención y restitución de derechos. En esta misma línea, en diciembre de 2021 el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Quintana Roo llevó a cabo el curso Prevención y Atención del Trabajo Infantil, dirigido a funcionarios de seguridad pública y encargados del auxilio de NNA en situación de trabajo infantil. Finalmente, el Gobierno Estatal, por medio de la Comisión, adoptó en 2023 la Estrategia contra la Explotación Sexual Comercial en Quintana Roo, con el fin de prevenir, atender y combatir la explotación sexual comercial en el Estado. La Estrategia incluye a entidades estatales como la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Seguridad Ciudadana, e involucra a empresarios y trabajadores del sector turístico, a fin de que contribuyan a la identificación, prevención, atención y combate de este delito.

## 6.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Establecer un programa de capacitación formal y continuo para policías locales, fuerzas de seguridad y personas servidoras públicas estatales y municipales en la adecuada atención, protección e integración de la población migrante, es un ámbito con potencial de desarrollo adicional.

La publicación regular de información sobre las actividades para combatir la trata de personas a nivel estatal es otro ámbito con potencial de desarrollo. La Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo establece que las autoridades estatales y municipales deben “generar indicadores sobre la ejecución de métodos para prevenir y eliminar cualquier modalidad de los delitos de trata de personas [...] y que los indicadores serán del dominio público y se difundirán por los medios disponibles” (Art. 40). Sin embargo, la Comisión Interinstitucional contra los Delitos en Materia de Trata de Personas no cuenta con una página oficial, por lo que difunde información sobre sus actividades de manera ad hoc a través de la sección de noticias del sitio web oficial del Gobierno de Quintana Roo y de la Coordinación General de Comunicación de Quintana Roo.

Las autoridades estatales aún no cuentan con una política o protocolo específico para responder a los casos de desaparición o fallecimiento ocurridos en el proceso de migración. No obstante, en 2020 la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado inició operaciones para coadyuvar en representación de familias y víctimas directas e indirectas y en coordinación con las autoridades y entidades que tengan injerencia en las situaciones de desaparición. La Comisión colabora con la Fiscalía especializada y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo para la activación de protocolos y alertas de búsqueda, mediante el seguimiento de despliegue de las funciones que realiza la Policía de Investigación de la Fiscalía General del Estado. El Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027 incluye como una de sus líneas de acción el cumplimiento y aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (2020) dentro del Estado de Quintana Roo.



ANEXO

## El proceso de los IGM a nivel local



### 1 Reunión introdutoria de los IGM a nivel local

El proceso de los IGM a nivel local surge de un proceso consultivo sobre la gobernanza de la migración a nivel local y nacional. El proceso comienza con una presentación del proyecto al gobierno local y nacional participante.



### 2 Recopilación de datos y evaluación preliminar

Se realiza una investigación en profundidad sobre la política y estrategia migratoria de la localidad basada en la herramienta ajustada de IGM nacional. El borrador de perfil local con los principales hallazgos de la investigación es compartido con las contrapartes gubernamentales.



### 3 Diálogo multisectorial

Los hallazgos se presentan en una reunión multisectorial con representantes de gobierno local y nacional, además de otros actores clave. El objetivo de ésta es iniciar un diálogo sobre el estado de la gobernanza de la migración en la localidad/municipio/entidad subnacional, identificar las áreas bien gestionadas y las de posible mejora y aportar insumos al borrador de perfil.



### 4 Perfil de gobernanza de la migración a nivel local

El perfil de gobernanza de la migración es el producto de la aplicación de los IGM a nivel local y se convierte en una herramienta para medir el avance en cada localidad/municipio/entidad subnacional. Una vez que el perfil de gobernanza de la migración local ha sido finalizado y aprobado por el gobierno correspondiente, se publica en el [Portal de Datos sobre Migración](#) y en la [Plataforma de publicaciones de la OIM](#).

## Después de los IGM

La OIM desea agradecer a las autoridades de Quintana Roo por su participación en este proceso. La Organización espera que los resultados de este ejercicio enriquezcan las reflexiones internas de las autoridades locales en lo referente a la gobernanza de la migración y contribuyan a lograr un cambio positivo en materia de políticas, en particular:



El reporte de los IGM puede ser utilizado para informar el trabajo en políticas con el apoyo de la OIM.



Una evaluación de seguimiento puede llevarse a cabo, tres años después de haber concluido la primera para medir el progreso.



Los hallazgos pueden integrarse en actividades para el desarrollo de capacidades, que pueden vincularse con otras actividades de la OIM.



Los gobiernos pueden intercambiar buenas prácticas y soluciones innovadoras con otros gobiernos que han participado de los IGM.



# FUENTES PRINCIPALES\*

\* Todos los hipervinculos proporcionados estaban activos cuando se redactó este informe.

## Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

- 2018 [Guía para la acción pública para la prevención de prácticas de perfilamiento racial.](#)
- 2022 [Comunicación sin xenofobia: Recomendaciones para medios y redes.](#)
- 2024 Catálogo de Capacitación en materia de Derechos Humanos 2024. No disponible en línea.

## Comisión Interinstitucional del Estado de Quintana Roo

- 2022 Flujograma de Canalización de Víctimas de Trata de Personas del Protocolo para Proteger y Asistir a Víctimas de Trata de Personas en el Estado de Quintana Roo. No disponible en línea.

## Congreso del Estado de Quintana Roo

- 1975 [Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.](#)
- 1994 [Ley de Salud del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2002 [Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2007 [Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2012 [Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo.](#)
- 2013a [Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2013b [Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2014a [Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2014b [Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2014c [Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2015 [Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2022 [Ley de Educación del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2023 [Convenio de Coordinación para la Operación del Programa de Apoyo al Empleo.](#)
- 2024a [Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo, 2024.](#)
- 2024b [Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2024.](#)

## Coordinación Estatal de Protección Civil de Quintana Roo

- 2016 [Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Estatal de Protección Civil Quintana Roo.](#) No disponible en línea.
- 2023 [Programa Especial de Protección Civil para Fenómenos Hidrometeorológicos: Ciclones tropicales 2023.](#) No disponible en línea.
- 2024 [Programa Especial de Prevención de Incendios Forestales y Manejo del Fuego 2024.](#) No disponible en línea.

## Diario Oficial de la Federación

- 1917 [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.](#)
- 1970 [Ley Federal del Trabajo.](#)
- 1974 [Ley General de Población.](#)
- 1976 [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.](#)
- 1984 [Ley General de Salud.](#)
- 2011a [Ley de Migración.](#)
- 2011b [Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.](#)
- 2019 [Ley General de Educación.](#)
- 2020 [Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024.](#)

## Fundación CISVAC

- 2021a [CISVAC crea alianza con la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo.](#)
- 2021b [Firma de Convenio con el DIF de Benito Juárez.](#)
- 2021c [Instituto IPJ y CISVAC firman importante convenio educativo.](#)

## Gobierno de Quintana Roo

- 2018 [Protocolo para Proteger y Asistir a Víctimas de Trata de Personas en Quintana Roo.](#)
- 2021 [Programa Único de Capacitación Estatal con Perspectiva de Género para el Estado de Quintana Roo.](#) No disponible en línea.

- 
- 2022a Guía de Acción para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores cuyos Derechos Han Sido Restringidos o Vulnerados. No disponible en línea.
- 2022b Reglamento para el funcionamiento del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
- 2023a Estrategia contra la Explotación Sexual Comercial en Quintana Roo. No disponible en línea.
- 2023b Plan Estatal de Desarrollo 2023-2027.
- 2023c Programa Especial de Protección de los Derechos Humanos 2023-2027.
- 2023d Realizan Primera Sesión de la Comisión Interinstitucional en Quintana Roo para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil.
- 2023e Programa para la Prevención, Combate y Sanción de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo. No disponible en línea.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- 2020 Panorama Sociodemográfico de Quintana Roo: Censo de Población y Vivienda 2020.
- Instituto Nacional de Migración
- 2020 Protocolo de Actuación del Protocolo de Atención en México a Personas Migrantes en Flujos Masivos.
- 2024 Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2024.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- 2012 Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.
- 2019 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- 2020 Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
- 2021 Acuerdo SNBP/002/2021 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes.
- 2022 Guía para la Atención y Protección de las Mujeres en Contexto de Migración en la Frontera Sur de México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB), Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)
- 2021 Anuario de Migración y Remesas México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 2023 Estrategia de atención a personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en busca de empleo en Quintana Roo. No disponible en línea.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y Organización Internacional para las Migraciones
- 2022 *Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia migrante en Quintana Roo.*
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP)
- 2016 Boletines Estadísticos: II Documentación y condición de estancia en México, 2016.
- 2022 *Diagnóstico de la Movilidad Humana en Quintana Roo.*
- 2023a Boletines Estadísticos: II Documentación y condición de estancia en México, 2023.
- 2023b Boletines Estadísticos: V Devolución de mexicanas y mexicanos desde Estados Unidos (antes, repatriaciones de mexicanos), 2023.



[www.migrationdataportal.org/es/mgi](http://www.migrationdataportal.org/es/mgi)

#migrationgovernance

 @IOM

 @UNmigration

 @UNmigration

 MGI@iom.int