Contribución del **Programa de Asuntos Migratorios Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Red Franciscana para Migrantes equipo México** y **la Red Jesuita con Migrantes Latinoamérica y el Caribe**

y con el apoyo técnico de **Franciscans International**

En respuesta al llamado a contribuciones por el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes para su informe sobre **“Cómo ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular” en México**

**Febrero 2023**

Nuestras organizaciones han tenido la oportunidad de acompañar y asesorar a personas en situación de movilidad, así como a las organizaciones que los acompañan en varios países de América Latina. Por lo tanto, la información que nos permitimos aportar para su informe responde a la constante labor que realizamos en la región.

**1. Procesos de regularización y el disfrute de los derechos humanos.**

Aquellas personas y familias migrantes en las que ningún integrante tiene un estatus migratorio regular, están más expuestas a la violación de derechos humanos. Por ejemplo, la posibilidad efectiva de acceder a un empleo bajo condiciones que aseguren una remuneración y, con ello, un nivel de vida adecuado incluyendo una alimentación adecuada; así como educación, movilidad, recreación, entre otros. Así, en términos generales, la regularización de las personas migrantes abre posibilidades de acceder al disfrute de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

En vías de garantizar efectivamente el acceso y disfrute de derechos sociales y políticos (DCyP) a las personas migrantes, la regularización juega un papel fundamental, pues las principales violaciones de DCyP que enfrentan las personas migrantes están relacionadas con detenciones arbitrarias, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, desaparición forzada y por particulares; ejecuciones extrajudiciales, cometidas en su mayoría por fuerzas armadas y policiales, esto durante controles migratorios y a lo largo de las rutas. Asimismo, las personas migrantes se enfrentan de forma sistemática a la comisión de delitos, tanto por parte del crimen organizado como actores no estatales, en contextos de impunidad y falta de acceso a la justicia.

Si bien la regularización no es el único elemento necesario para generar íntegramente protección de las personas migrantes, es un factor prioritario, con miras a generar dinámicas normativas y sociales con costos significativos para quienes cometen estas agresiones.

Por otra parte, la integración y acogida real de las personas migrantes se ve limitada por lógicas de xenofobia y racismo de parte de personas funcionarias públicas (autoridades migratorias y fuerzas de seguridad, especialmente), personal de empresas y la sociedad en general, por lo que todo proceso de regularización debe ir acompañado de dinámicas de sensibilización y reeducación, de tal forma que se garantice realmente el acceso a derechos. Estos esfuerzos deberán partir de principios básicos de igualdad, no discriminación e interculturalidad, pues si bien tienen como eje fundamental el acceso pleno a derechos, también requieren abordar el entendimiento de aspectos socioculturales diversos: idiomas, historias y costumbres, de tal forma que se transite de entornos adversos y hostiles, a unos diversos, hospitalarios, inclusivos y plurales.

**2. Soluciones nacionales y adopción de otros mecanismos**

En México, se prevén varias vías de regularización migratoria y permanencia en el país. Si bien estas figuras responden a dinámicas transfronterizas y prácticas socioculturales históricas que han beneficiado no solo a las personas migrantes, sino a comunidades completas de México y del país de origen, también han operado como estímulos económicos y de intercambio comercial.[[1]](#footnote-1)

Sin embargo, en los últimos años, el acceso a estas vías de regularización migratoria se ha obstaculizado a partir de la ralentización de los procedimientos, así como la arbitrariedad y discrecionalidad para su otorgamiento. Además, existen diversos casos en los que se cobran por los trámites gratuitos, o se establecen tarifas más altas a las oficiales en el caso de los trámites con costo, todo ello a cambio de agilizar los procesos. Lo cual deriva en que las personas no accedan o desistan de los procedimientos y queden sin poder regularizar su estatus migratorio, a pesar de cumplir con los perfiles para acceder a dichas vías.

Respecto a programas o mecanismos temporales, se identifican los siguientes:

1. De 2015 a 2017 se implementó anualmente un Programa Temporal de Regularización Migratoria, que era publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Algunos beneficios que este programa incluía eran la residencia temporal por hasta cuatro años sin necesidad de renovación, impulso de la unificación familiar y la posibilidad de solicitar la residencia permanente al concluir el periodo de residencia temporal. Con este estatus, las personas migrantes podían circular libremente por todo el país, solicitar un empleo, entrar y salir del país sin limitaciones, así como la obligación del Estado mexicano de garantizarles los mismos derechos que a todas las personas mexicanas.
2. En enero de 2019, a poco más de un mes de haber iniciado la actual administración de México, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador anunció el lanzamiento de un Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) ante la llegada de diversas caravanas de personas centroamericanas, por un período de dos semanas. Este programa fue improvisado y las capacidades para implementarlo implicaron el traslado de equipos y agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) de otras entidades del país a Chiapas, lo que dejó desatendidas otras entidades. Además, aunque permitió la regularización de 12,574 personas, obligó a las personas a permanecer en territorio guatemalteco mientras se procesaban sus solicitudes, lo que resultó en el descontento, que llegó a agresiones físicas contra las personas migrantes en Tecún Umán, Guatemala, por no haber la infraestructura necesaria ni adecuada para alojar a las personas.[[2]](#footnote-2) [[3]](#footnote-3) La emisión de TVRH ante los flujos de personas migrantes en caravanas se ha replicado en otros momentos,[[4]](#footnote-4) sin embargo, se ha documentado que, de manera sistemática, una vez que se cumple el año de vigencia por el que se otorgan las TVRH en estas coyunturas, el INM niega la posibilidad de renovación y las personas quedan en situación irregular.
3. En enero de 2022 comenzó a implementarse un programa de alternativas de regularización migratoria para población haitiana en condiciones de vulnerabilidad, coordinado por la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), ACNUR y OIM,[[5]](#footnote-5) con miras a facilitar su reubicación, inserción laboral e integración. De manera práctica, este programa replica el modelo de reasentamiento del ACNUR en México. Tras cinco meses de ejecución, 62 personas haitianas estaban siendo asistidas en su integración, después de ser reubicadas en el estado de San Luis Potosí, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el INM.[[6]](#footnote-6) No obstante, existen importantes limitaciones a dicho programa ya que, por ejemplo, uno de sus requisitos es que al menos un miembro de la familia hable español. Además, traslada a las personas a una entidad federativa (San Luis Potosí) en donde no existen redes migratorias de la comunidad haitiana, como sí existen en otros estados como Baja California o Nuevo León, lo que, en el mediano y largo plazo, ha generado el abandono del programa por parte de diversas familias.
4. En armonía con el artículo 8 de la Ley de Migración, en octubre de 2022 y en respuesta al incremento de solicitudes de condición de refugiado por parte de la población infantil y adolescente migrante no acompañada, la Secretaría de Educación Pública (SEP) en colaboración con la SRE, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la UNICEF, implementaron el protocolo de acceso a la educación básica dirigido a esta población que entra a territorio nacional de manera irregular y refugiada,[[7]](#footnote-7) buscando con ello su inclusión educativa. Si bien consideramos que esta iniciativa es un avance, en la práctica aún se tienen restricciones legales y acciones xenófobas indirectas por parte de las autoridades educativas, como la solicitud de documentos apostillados o requisitos difíciles de cumplir, impidiendo con ello no sólo la inclusión educativa, sino también la integración y el goce de otros derechos.

**3. Prácticas prometedoras y desafíos de país.**

Uno de los principales desafíos para México es desarrollar medidas de regularización efectivas, de tal suerte que, más allá del marco normativo, se lleven a la práctica y sean del conocimiento amplio de todo el funcionariado público implicado o que, eventualmente, pueda tener trato con las personas regularizadas.

La evidencia de los últimos años nos muestra que personas migrantes que ya se encuentran en alguna etapa del proceso de regularización, o bien que ya obtuvieron una respuesta positiva, se enfrentan a la xenofobia, racismo y violencia institucionales de funcionarios públicos de salud, educación, hacienda y finanzas, empleo, vivienda, entre otros, quienes no reconocen la validez de sus documentos migratorios.

Además, en los últimos años se ha identificado y documentado una práctica sistemática y generalizada de agentes del INM y de las fuerzas de seguridad, quienes realizan revisiones migratorias en transporte público, privado, aeropuertos, estaciones de autobuses y carreteras[[8]](#footnote-8) y les detienen arbitrariamente, les quitan o rompen sus documentos, bajo el argumento de que son falsos, aun cuando cuentan con características que los acreditan como documentos emitidos por el propio INM.[[9]](#footnote-9)

Sobre esto, también es importante destacar la colaboración de empresas y sociedad en general. Mediante el oficio INM/DGJDHT/213/2019 del INM, se dieron a conocer las sanciones económicas y penales para aquellas empresas y concesionarios que transportaran vía terrestre, marítima o aérea, a personas migrantes que no cumplieran con los requisitos de documentación exigidos por el Estado mexicano. Lo que ha derivado en que, aún cuando las personas cuenten con documentación migratoria, las aerolíneas y empresas de transporte terrestre no reconocen los documentos emitidos por el INM, ya sea por desconocimiento, por temor a las sanciones, o por prácticas discriminatorias.[[10]](#footnote-10)

Lo anterior también sucede con empleadores privados que no conocen la documentación migratoria en México y niegan el acceso al empleo por desconocimiento de las normativas, además de situaciones de xenofobia y racismo.

Además de lo anterior, se ha documentado de forma generalizada las siguientes prácticas del INM:

1. Detener, e incluso deportar, a personas solicitantes de la condición de refugiado que cuentan con una TVRH por movilizarse a una entidad federativa distinta de la que presentaron su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Lo cual, no está contemplado en el reglamento vigente para la emisión y validez de las TVRH. Si bien en la Ley de Asilo, Refugio y Protección Complementaria[[11]](#footnote-11) se prevé que las personas solicitantes no pueden abandonar la entidad federativa en la que iniciaron su procedimiento hasta concluirlo, en la Ley de Migración y su reglamento no se prevé ninguna restricción territorial a las TVRH, por lo que esta práctica de las autoridades del INM es arbitraria y resulta en que no existen garantías mínimas de no detención y no devolución, lo que genera una incertidumbre jurídica permanente para las personas regularizadas por esta vía.
2. No renovar las TVRH tras el año de su vigencia, aún y cuando la Ley prevé que esto es posible si los motivos por los cuales se otorgó siguen vigentes. Sin embargo, la discrecionalidad de su otorgamiento excusa a las autoridades migratorias para no reconocer los motivos por los cuales se otorgó la TVRH.

El enfoque de igualdad y no discriminación también implica, necesariamente, hacer ajustes en materia de costos por trámite y multas, pues muchas veces resultan impagables y esto limita el acceso para un gran sector de la población migrante y solicitante de refugio, debido a la alta precariedad en que está viajando y/o habitando en México. Organizaciones de derechos humanos han documentado casos de trámites que se realizan mediante pagos seccionados, las personas realizan el primero y el segundo pago, pero al no poder pagar el tercero, su trámite se anula y pierden el dinero pagado previamente.[[12]](#footnote-12)

Otra cuestión estructural tiene que ver con los altos niveles de corrupción en el INM. Esta situación ya se ha documentado y denunciado; es tal, que miembros del gobierno lo han reconocido públicamente.[[13]](#footnote-13)

Otro reto es que se garantice el derecho al libre tránsito en el territorio nacional, así como la posibilidad de cambiar la situación migratoria temporal a permanente (o bien, obtención de la residencia). Es decir, que la normativa se implemente adecuadamente y se garantice la estancia regular sin restricciones geográficas ni temporales, tal y como se establece en la Ley de Migración.

Entre las prácticas prometedoras, destacamos que en 2021 la Comar tuvo el índice más alto de otorgamiento de asilo: del total de resoluciones emitidas ese año (38.054), el 72% fueron positivas.[[14]](#footnote-14) Estos datos nos parecen rescatables en la medida en que evidencian que altos porcentajes de solicitudes de refugio aprobadas, no son un problema significativo para el Estado mexicano dado su tamaño, estructura de gobierno y condiciones económicas. Sin embargo, señalamos que esas 38,054 resoluciones de 2021 corresponden a, apenas, el 29% del total de solicitudes recibidas ese año (130,627).[[15]](#footnote-15) Hay un atraso significativo en el procesamiento de las solicitudes, lo cual tiene impactos directos en las vidas de las personas y familias migrantes.[[16]](#footnote-16)

Esto se relaciona con una tendencia a reducir a la Comar, en tanto instancia a cargo de la implementación de la política de refugio, lo cual ha sido reconocido públicamente por su titular: debilitamiento institucional, presupuesto insuficiente y capacidades limitadas para atender adecuadamente el incremento en las solicitudes de la condición de refugiado.[[17]](#footnote-17) Ello implica un desafío estructural que transversaliza todas las problemáticas planteadas.

México ha optado por respuestas temporales y aisladas que han forzado el sistema de asilo, en lugar de fortalecer y facilitar el acceso a vías de regularización contempladas en el marco jurídico. Ante estos hechos, documentamos situaciones de mayor inestabilidad e incertidumbre para las personas, procesos de devolución a sus países y de re-emigración sin garantías ni acompañamiento.

1. 1. Visa por razones humanitarias. Se otorga a personas que han sido víctimas de algún delito grave en territorio mexicano, a personas solicitantes de refugio y/o en especial vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes migrantes, quienes no podrán ser devueltos, expulsados, deportados o retornados. Es gratuita.
   2. Visitante regional. Se otorga únicamente a personas provenientes de Guatemala, Belice, El Salvador y Honduras. Permite el tránsito sólo por estados del sur de México, por hasta siete días y no permite trabajar. Es gratuita.
   3. Visitante trabajador fronterizo. Solo es para personas de Guatemala y Belice. Se requiere una oferta de trabajo para obtenerla y permite laborar legalmente sólo en Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco. Tiene costo.
   4. Por vínculo familiar. Tiene costo para las personas, aun cuando están establecidas algunas excepciones. Se debe priorizar la unidad familiar.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano (2019), *Impactos de la política migratoria de México en la Frontera Sur. Hallazgos de la misión de observación de derechos humanos en Tapachula, Chiapas.* Ver en: <https://bit.ly/3jcRWPi> [↑](#footnote-ref-2)
3. En razón de esto, el Relator Felipe González, en articulación con otras Relatorías y personas expertas internacionales, envió una comunicación al Estado de Guatemala, señalando sus falencias y ausencias en el proceso de regularización impulsado por México, que tuvo consecuencias como retrasos en la expedición de la tarjeta, así como una falta de coordinación para entregar todas las tarjetas pertenecientes a unidades familiares completas y la permanencia de algunas personas hasta 12 días en Tecún Umán, donde no existía una infraestructura adecuada para la atención de las personas migrantes, en particular en materia de albergue, agua y saneamiento, y alimentación. Ver: Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y otras (2019), *Comunicación al Estado de Guatemala*. Disponible en:<https://bit.ly/3x8HKuk> [↑](#footnote-ref-3)
4. Programa de Asuntos Migratorios, Universidad Iberoamericana Ciudad de México (2022), *La caravana migrante en la Ciudad de México, 12-22 de diciembre de 2021*. Ver en: <https://bit.ly/3jOYDHu> [↑](#footnote-ref-4)
5. ACNUR (2022), *Proyecto piloto para la inserción socioeconómica de población vulnerable en situación de movilidad implementado bajo la Comisión Intersecretarial de atención integral en materia migratoria (CIAIMM)*. Ver en: <https://www.acnur.org/es-mx/62813ff64> [↑](#footnote-ref-5)
6. ACNUR (2022), *Presentan ACNUR y OIM primer reporte sobre proyecto piloto para la inserción socioeconómica de personas haitianas en México*. Ver en: <http://bit.ly/40HtXZf> [↑](#footnote-ref-6)
7. Gobierno de México (2022), Boletín no. 243 *Implementará SEP protocolo de acceso a la educación para menores migrantes y refugiados*. Ver en: <http://bit.ly/3YDXroZ> [↑](#footnote-ref-7)
8. Esta práctica es inconstitucional, según lo determinó en mayo de 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

   SCJN (2022), Comunicado de prensa *El procedimiento de revisión migratoria que se efectúa en lugares distintos al de tránsito internacional es inconstitucional por aplicarse a personas nacionales y extranjeras sin distinción alguna: Primera Sala*. Ver en: <http://bit.ly/40IvONv> [↑](#footnote-ref-8)
9. Programa de Asuntos Migratorios (2022), *supra*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Programa de Asuntos Migratorios (2022), *supra*. [↑](#footnote-ref-10)
11. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Misión de Observación de Derechos Humanos en la frontera sur de México (2020), *Informe de hallazgos*. Ver en: <https://bit.ly/3RUfllq> [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver: (2019) *INM una de las instituciones más corruptas: Sánchez Cordero,* <http://bit.ly/3JSIJ9F> y *Despiden a 500 agentes migratorios por corrupción, es una limpia al INM, dice AMLO* <http://bit.ly/40MiiZ2>; (2021) *Prevalence corrupción en el INM* <https://bit.ly/40LPOi2> y (2022) *La otra cara de la política migratoria* <https://bit.ly/3jPBh4r> [↑](#footnote-ref-13)
14. WOLA (2022), *Luchando por sobrevivir: la situación de las personas solicitantes de asilo en Tapachula, México*. Ver en: <https://bit.ly/3YFCnPa> [↑](#footnote-ref-14)
15. WOLA (2022), *supra*. [↑](#footnote-ref-15)
16. La pandemia de Covid-19 y las consecuentes políticas dirigidas a la contención del virus, tuvieron efectos directos en un sistema mexicano de asilo y regularización de por sí colapsado y con poca voluntad política. A partir del 24 de marzo de 2020, el INM y Comar suspendieron los plazos de sus procedimientos administrativos. Aunque las solicitudes de refugio se siguieron recibiendo, se habilitaron correos electrónicos para dar seguimiento a los trámites, mientras que las entrevistas se realizaban vía telefónica. Trámites como la CURP o registros de nacimiento para iniciar regularización migratoria por vínculo familiar también se vieron detenidos. Tras estos cierres y suspensión de trámites de varios meses, los procesos se ralentizaron y hasta la fecha no han sido debidamente restaurados, por lo que los rezagos de trámites de regularización y refugio se siguen acumulando. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ver: (2018) *México bate récord de solicitudes de asilo, pero recortan presupuesto para Comisión de Refugiados,* <http://bit.ly/3HRlWs3>; (2019) *Urge Comar mayor presupuesto*, <http://bit.ly/3IcrX2X>; (2020) Boletín No. 414/2020 *Expone COMAR necesidades en mesa de trabajo rumbo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 en Cámara de Diputados,* <http://bit.ly/3YoLYdp>; (2021) *“A la Comar le falta presupuesto y alternativas migratorias para los haitianos”* <http://bit.ly/40LeOGp> [↑](#footnote-ref-17)