

LISTA DE CUESTIONES PREVIAS A LA PRESENTACIÓN DEL 4o INFORME PERIÓDICO DE MÉXICO CON RESPECTO A LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Estimados miembros del Comité de Trabajadores Migratorios, la presente lista de cuestiones es una contribución de organizaciones de la sociedad civil: el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., la Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés), el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. (IMUMI) y el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), respecto al análisis de situación de acceso a la regularización migratoria en México, que parte del cumplimiento de recomendaciones emitidas por el Comité en los informes periódicos previos.

El reporte presenta un panorama general sobre las vías de acceso a la regularización temporal y permanente, y el impacto sobre el goce de otros derechos principalmente los económicos, sociales y culturales. Asimismo, se presenta una lista de cuestiones a consideración del Comité.

I. Información general

Situación de acceso a la regularización migratoria en México

El 2018 representó un parteaguas respecto al flujo y dinámicas migratorias en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos. A partir de entonces, hubo un incremento progresivo y significativo de personas que transitan de manera irregular por México, así como de solicitantes de asilo, y al mismo tiempo, las nacionalidades de origen y la conformación de los grupos migratorios se diversificaron.

Ante el primer éxodo migratorio que partió de Honduras en octubre del mismo año, el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto, quien estaba en la recta final de su mandato, desplegó a más de 200 elementos de la Policía Federal en la frontera sur de México para asistir al Instituto Nacional de Migración (INM) en las acciones de control migratorio. Por su parte, el entonces presidente electo y actual titular del ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, enfatizó que en su gobierno ofrecería visas humanitarias a las personas desplazadas.

La respuesta humanitaria de la actual administración no se transformó en prácticas y políticas migratorias para ofrecer alternativas a personas que están siendo forzadas a migrar -ante la violencia generalizada en sus países, crisis políticas y sociales, persecución política, falta de acceso a empleos y vida digna y el impacto climático, como principales causales- sino que se dio continuidad a la visión de securitización de las fronteras por encima de la seguridad humana.

El 27 de mayo del 2019 con la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional¹, el Gobierno mexicano otorgó funciones de control migratorio a la Guardia Nacional, desplegando a más de 28 mil elementos en las fronteras norte y sur del país. En consecuencia, las detenciones se incrementaron en 200% , pasando de 131 mil 445² en el 2018 a 444 mil 439 en el 2022, de acuerdo con la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas, entidad dependiente de la Secretaría de Gobernación³.

Las vías de acceso a la regularización migratoria en México son limitadas y no responden a las múltiples causas estructurales de los desplazamientos en la región.

¹ Diario Oficial de la Federación (2019), DECRETO por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional

² Unidad de Política Migratoria (2018), Personas en situación migratoria irregular antes extranjeros presentados y devueltos, 2018, consultado en <https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2018&Secc=3>

³ Unidad de Política Migratoria (2022), Personas en situación migratoria irregular antes extranjeros presentados y devueltos, 2022, consultado en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2022&Secc=3>

De acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Migración, una persona puede acceder a la regularización bajo los siguientes supuestos 1) tener un hijo(a) mexicano(a), 2) estar casado(a) con una persona mexicana, 3) tener una oferta de empleo formal en México, 4) haber sido víctima de un delito grave (secuestro, tráfico de personas, trata, etc.), 5) Ser niño, niña o adolescente migrante o bien estar a cargo de un niño, niña o adolescente separado.

Las personas solicitantes de refugio también pueden acceder a una regularización migratoria temporal en tanto se desarrolla el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Como consecuencia de las limitadas vías de acceso a la regularización migratoria y los escasos esfuerzos del Instituto Nacional de Migración por informar a las personas sobre sus opciones; con frecuencia las personas se ven forzadas a optar por solicitar refugio, lo que sumado a la negativa de incrementar el presupuesto y las capacidades de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ha ocasionado una presión significativa sobre la COMAR para dar respuesta al número de solicitudes de acuerdo con lo establecido en el marco normativo vigente..

En 2015 y 2017 el INM puso en marcha Programas Temporales de Regularización Migratoria (PTRM) que benefició a 9,003 personas⁴. Sin embargo, durante la presente administración no se han puesto en marcha.

II. Información relacionada con los artículos de la Convención

En momentos críticos de aumento de la llegada de personas en movilidad a la frontera sur de México, particularmente en Tapachula -ciudad por donde ingresan alrededor del 80% de personas solicitantes de asilo- una de las respuestas del INM ha sido la emisión de Formas Migratorias Múltiples, documento de autorización de ingreso a México, que no constituye una vía de acceso a la regularización.

En este sentido, el Gobierno mexicano ha incumplido la recomendación 36, referente a:

“la evaluación exhaustiva y en diálogo con todos los actores concernidos sobre el impacto de los operativos de verificación migratoria (...) para promover que las políticas y prácticas migratorias estén centradas en el enfoque de derechos humanos y de seguridad humana, incluyendo la creación de vías seguras y regulares”.

Asimismo, en este contexto, el Gobierno mexicano ha implementado la apertura de campamentos para otorgar dichas FMMs como respuesta sistemática de julio de

⁴ Sin Fronteras IAP, Análisis de los Programas Temporales de Regularización Migratoria, consultado en <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/programas-regularizacion.pdf>

2022 al cierre del presente documento, desde los puntos de ingreso irregular en el río Suchiate -límite natural entre México y Guatemala- y hasta 670 kilómetros hacia el centro del país.

En marzo de este año, ante el anuncio del Gobierno de los Estados Unidos sobre la implementación de la aplicación CBP One para que personas solicitantes de asilo, accedan a una cita para ingresar a territorio estadounidense, el Instituto Nacional de Migración en México anunció que permitiría el tránsito a personas migrantes que cuenten con una cita⁵, para el pasado mes de septiembre dicha autorización concluyó.

En el mismo mes, ante el incremento en la llegada de personas migrantes y solicitantes de protección internacional, el gobierno mexicano estableció tres Centros de Movilidad Migratorios (CMM)⁶ en Tapanatepec, Juchitán y San Sebastián Tutla, Oaxaca, sitios en donde se concentra a las personas, y sin que se otorgue un documento migratorio, empresas privadas gestionan la venta de boletos de autobús con destino a Ciudad de México, solamente a personas originarias de Nicaragua, Haití, Cuba y Venezuela que buscan obtener o cuentan con citatorio de CBP One, manteniendo también la externalización de la frontera de este país en territorio mexicano y trasladando la responsabilidad a empresas privadas.

La falta de prácticas y políticas de gestión migratoria coordinadas, ha forzado a las personas a desplazarse caminando desde la frontera sur hasta dichos puntos, a más de 600 kilómetros de distancia, agudizando las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran.

Las personas están permanentemente sujetas al riesgo de deterioro físico, de salud y salud mental, por las condiciones extremas del clima, de la delincuencia y el crimen organizado, así como de la corrupción que impera en el INM; a estos impactos se suman los de la espera prolongada en los campamentos, sin ninguna condición de acceso a servicios y con poca o nula información de las autoridades. Además, al no contar con un documento de regularización migratoria, las personas están en riesgo constante de detención y deportación.

Otra práctica de gestión de la migración en el caso de desplazamientos masivos o éxodos, han sido los programas emergentes de emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), como ocurrió en enero del 2019, en donde se

⁵ Instituto Nacional de Migración (2023). Comunicado 185/2023 Autoriza INM paso a migrantes extranjeros que cuenten con cita confirmada por CBP”, consultado en <https://www.gob.mx/inm/prensa/autoriza-inm-paso-a-migrantes-extranjeros-que-cuenten-con-cita-confirmada-por-cbp-329581?idiom=es>

⁶ Secretaría de Gobierno de Oaxaca (2023). Cuenta Oaxaca con Tres Centros de Movilidad Migratoria, consultado en <https://www.oaxaca.gob.mx/sego/cuenta-oaxaca-con-tres-centros-de-movilidad-migratoria/>

entregaron 13 mil 270 tarjetas⁷, con vigencia de un año, si bien la tarjeta es una opción temporal, las personas rara vez pueden acceder a una segunda y tercera renovación, que les permita tener una regularización migratoria permanente.

Aunado a esto, la TVRH no constituye un documento reconocido ampliamente por las autoridades migratorias o de otro carácter, por lo que, con frecuencia las organizaciones hemos documentado casos de personas que bajo criterios discrecionales y como consecuencia del perfilamiento racial, son despojadas de dicho documento y detenidas o devueltas a sus países de origen.

Como se mencionó líneas arriba, en la presente administración hubo un incremento significativo en el número de detenciones. Si bien las Estaciones Migratoria (EM) y Estancia Provisionales, no se reconocen como espacios de privación de la libertad, sino como centros de alojamiento, protección o albergue, como se denominan de manera eufemística, hechos como el incendio en la EM de Ciudad Juárez, en el que murieron 39 personas y una veintena más resultaron heridas, evidencian que la detención tiene prioridad por sobre la vida y la seguridad de las personas.

En este sentido, el Estado Mexicano ha incumplido la recomendación 38 inciso d, sobre la garantía

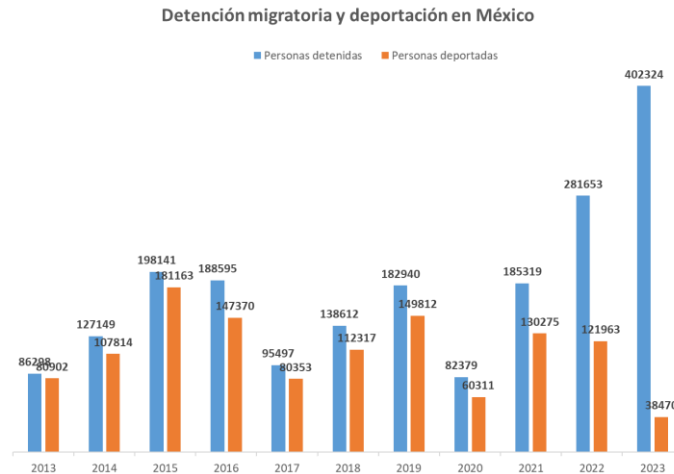
“(…) en la ley y en la práctica, la existencia de medidas alternativas a la privación de la libertad, para trabajadores migratorios en situación migratoria irregular, las cuales deben aplicarse de manera prioritaria y con base en las circunstancias de cada persona, por las autoridades administrativas y/o judiciales correspondientes.

Detención y deportación sistemáticas

Una vez que la persona está sujeta a detención migratoria, sus opciones de regularización temporal o permanente son mucho más limitadas, y en la mayoría de las ocasiones el procedimiento administrativo migratorio (PAM) concluye en una devolución a país de origen.

⁷ Instituto Nacional de Migración (2019). Finaliza Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, consultado en <https://www.gob.mx/inm/articulos/finaliza-programa-emergente-de-emision-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias?idiom=es>

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos UPM

Como se observa en el gráfico, la detención y deportación sistemáticas son pilares fundamentales de la política migratoria en México. A partir del 17 de marzo de 2023, el INM anunció en el Comunicado No. 173/2023 que se respetaría el plazo constitucional de 36 horas para la detención migratoria como procedimiento administrativo, sin embargo es preocupante que la mayoría de las personas sujetas a detención sean devueltas a sus países de origen sin poder optar por alternativas de regularización.

El Comité señaló en la recomendación 43 su preocupación sobre el retorno voluntario y asistido que:

“se aplica mientras las personas están privadas de libertad, sin asistencia jurídica e información adecuada, y sin alternativas para su regularización. Observa con preocupación el elevado número de personas que desisten de la solicitud del estatus de refugiado, y que las medidas de “retorno” pudieran disponerse sin indagar adecuadamente posibles riesgos para la vida y la integridad física de la persona en el país de origen.”

El “retorno voluntario” sigue siendo una práctica sistemática y no hay datos desagregados que permitan conocer los perfiles y necesidades de quienes se acogen a esta figura y, de acuerdo con los testimonios de personas migrantes, las personas firman y aceptan la devolución bajo presión o sin conocimiento de lo que están aceptando.

Respecto a la situación diferenciada de la niñez migrante y sus familias, si bien la armonización de la Ley de Migración, La Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley General de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, representa un avance significativo para poner fin a la detención migratoria y garantizar el interés superior de la niñez, las organizaciones también hemos documentado que los espacios de alojamiento para la niñez no acompañada se han constituido como centros de privación de la libertad, que no cuentan con las condiciones adecuadas para propiciar el libre desarrollo de la personalidad y la restitución de derechos.

Asimismo, el hecho de que el INM tenga una función preponderante en la activación de la ruta de protección ha implicado que, la niñez y sus familias no logren obtener una regularización migratoria temporal con independencia del procedimiento administrativo migratorio (PAM). Por tanto, el INM ha incumplido en la implementación de las reformas de 2021 al no emitir TVRH a toda niña, niño y adolescente migrante, acompañado y no acompañado, y en beneficio de sus acompañantes. Persiste la falta de atención por parte de las autoridades migratorias para asegurar que la niñez cuente con documentación migratoria.⁸

La regularización migratoria es un derecho fundamental que determina el acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Si bien la normativa mexicana establece en el artículo 1º constitucional que las personas migrantes gozarán de todos los derechos con independencia de su situación migratoria, en la práctica existen múltiples barreras para que las personas en diversos contextos de movilidad puedan efectivamente acceder a una vivienda digna, a la salud, educación y/o trabajo, como derechos fundamentales.

La Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (REDESCA-CIDH) señaló en su informe sobre acceso a DESCAs de personas en movilidad que:

“Existe una falta de datos oficiales sobre las condiciones de vida, relacionadas con el acceso efectivo a la salud, educación, vivienda, el trabajo y otros DESCAs. Consecuentemente, generando un vacío de conocimiento para el monitoreo y diseño de políticas públicas enfocadas en la integración social de las personas en movilidad”.

Víctimas de delitos graves

La falta de acceso a regularización temporal o permanente también tiene un impacto negativo sobre el acceso a la justicia. Las organizaciones de la sociedad

⁸ Animal Político (2022). Niñez migrante, promesa de papel, consultado en <https://www.animalpolitico.com/ninez-migrante-promesas-papel>

civil hemos documentado que las personas migrantes que han sido víctimas de delitos en México, con frecuencia enfrentan la negativa de las Fiscalías Especializadas en atención a migrantes para interponer denuncias, y en ocasiones, las autoridades les indican que se levantarán actas circunstanciadas de hechos, que no les permiten, en el caso de quienes son víctimas de delitos graves, acceder al reconocimiento de la calidad de víctimas y, por ende, a la regularización migratoria.

Cuando las personas migrantes sí logran interponer denuncias y ser reconocidas como víctimas, la impunidad es la regla. De acuerdo con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), entre 2014 y 2016 se interpusieron 5,824 denuncias por delitos cometidos contra migrantes y apenas 49 lograron una sentencia condenatoria.⁹

La regularización temporal en estos casos tiene una vigencia de un año, y como consecuencia de la falta de coordinación institucional entre las fiscalías, la persona tiene que movilizarse año con año a la ciudad donde realizó la denuncia para obtener nuevamente la constancia de estado procesal y renovar su documento de residencia temporal.

Visitante de trabajador fronterizo

Las personas trabajadoras fronterizas acceden a un documento de regular estancia temporal con vigencia de un año, que les permite transitar por estados de la frontera sur en un periodo máximo de 7 días, lo que impide el establecimiento de planes de vida en el país de destino, además las organizaciones hemos documentado que personas con dicho estatus migratorio, al exceder los días permitidos por dicho documento en razón del cumplimiento de obligaciones laborales, son detenidas y se ven obligadas a pagar una multa para ser liberadas.

Lista de cuestiones

A partir de los desafíos anteriormente descritos para que la política migratoria transite de una visión de seguridad fronteriza, a un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos, y que garantice efectivamente el acceso a todos los derechos, incluyendo el derecho a la regularización migratoria, las organizaciones que suscriben este informe remiten la siguiente lista de cuestiones:

1. Indique el nombre y periodicidad de acciones, proyectos, planes y programas regionales para promover la regularización temporal o permanente de personas trabajadoras migrantes.
2. Indique el nombre y periodicidad de acciones, proyectos, planes y programas regionales para promover la regularización por vínculo familiar de personas trabajadoras migrantes y sus familias

⁹ WOLA (2017), El acceso a la justicia para personas migrantes en México, consultado en , https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia_Versionweb_Julio20172.pdf

3. Indique el nombre y periodicidad de acciones, proyectos, planes y programas de regularización temporal vigentes y el número de personas que se han beneficiado de los mismos.
4. Mencione acciones de carácter legislativo, judicial o administrativo orientadas a generar opciones de acceso a la regularización migratoria temporal o permanente.
5. Indique los mecanismos vigentes de vías de regularización para la admisión y estancia de personas migrantes antes de la llegada a un puerto de entrada.
6. Indique los mecanismos vigentes de vías de regularización para la admisión y estancia de personas migrantes en situación de vulnerabilidad que ya se encuentran en territorio.
7. Indique los mecanismos de coordinación interinstitucional vigentes para la promoción de nuevas vías de regularización permanente.
8. Mencione los mecanismos de consulta a organizaciones de la sociedad civil vigentes, para la promoción de acciones, proyectos, planes y programas orientados a la regularización temporal o permanente de personas migrantes.
9. Indique el número de personas que han accedido a la regularización migratoria permanente (edad, sexo, género, nacionalidad).
10. Indique el número de personas que han accedido a la regularización migratoria temporal o permanente después de haber permanecido en las estaciones migratorias, desagregando por edad, sexo, género, nacionalidad y entidad federativa en la que se expidieron.
11. Indique el número de niños, niñas y adolescentes que han accedido a la regularización migratoria temporal o permanente en Centros de Asistencia Social, Albergues o cualquier otro espacio de alojamiento destinado a la atención de la niñez migrante y sus familias
12. Indique el número de personas que han accedido a la regularización temporal o permanente a partir del reconocimiento de que han sido víctimas y/o testigos de un delito en México (edad, sexo, género, nacionalidad, delito, entidad federativa)
13. Indique el número de personas migrantes que han accedido a servicios de salud sin un documento de regular estancia en México (entidad federativa, edad, sexo, género, nacionalidad)
14. Indique el número de personas migrantes que han accedido a servicios educativos sin un documento de regular estancia en México (entidad federativa, edad, sexo, género, nacionalidad).
15. Indique el número de acciones orientadas a que personas migrantes que ingresan a los servicios de salud o educación, tengan acceso a opciones para la regularización temporal o permanente.
16. Indique el número de personas que han accedido a visas por razones humanitarias desde las representaciones en el exterior de 2018 a la fecha, desagregando por país de origen, edad, condición de viaje, sexo, género y lugar de emisión de la visa.

17. Proporcionar información sobre las medidas legislativas y de política pública encaminadas a garantizar la asequibilidad de los trámites de regularización migratoria o en su caso las medidas puestas en marcha para avanzar hacia su gratuidad.

18. Enliste las acciones encaminadas para incentivar que las personas en contextos de migración opten por regularizar su situación migratoria, partir de las distintas causales para ello.