

Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?

POR Elba Coria y Patricia Zamudio



Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?

Autoras: Elba Coria y Patricia Zamudio

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).

El Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios del CIDE (CIDE-MIG) tiene como objetivo general posicionar al CIDE entre la academia, el sector público, privado, y la sociedad civil, como una institución experta en el análisis y discusión del tema migratorio desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, que realiza investigaciones con alto rigor académico y, al mismo tiempo, con relevancia par la toma de decisiones y para informar a la opinión pública.

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.

Este documento fue posible gracias al apoyo invaluable del CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta.

1ª edición, abril de 2018.

©, 2018, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México

Editado e impreso en México.

ISBN: en trámite

Los autores agradecen los comentarios de los dictaminadores anónimos y el apoyo de la Fundación Vidanta.

Contenido

- 5** Resumen Ejecutivo
- 6** Introducción
- 7** ¿México incluyente? La política migratoria de los desafíos
- 8** Política de control y contención a la migración irregular
- 11** Ineficacia en los intentos de protección a inmigrantes.
- 17** Política selectiva a la migración.
- 18** Sin derechos no hay integración.
- 21** ¿Por dónde comenzar?
- 23** Referencias



Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?

● **Elba Coria* y Patricia Zamudio****

Resumen ejecutivo

En esencia, hoy como ayer, en México no hay una política migratoria o social de integración a inmigrantes. Esto en sí mismo se traduce en actos de rechazo, discriminación y exclusión, así como en obstáculos para la construcción de políticas institucionales y sociales que permitan la adecuada recepción e integración de personas migrantes. A lo anterior, se suma la política de contención de los últimos 30 años que, dirigida hacia personas en situación irregular y en tránsito por México, impide la identificación, acceso, recepción e integración de aquellas personas a las que la ley misma les reconoce derechos, incluyendo el regularizarse y permanecer en el país.

El documento busca visibilizar elementos cualitativos en la migración internacional, con el objeto de contribuir a generar, en el corto y en el largo plazo, respuestas eficientes y efectivas de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas que, por voluntad propia u otras circunstancias, hacen de México su país de destino temporal o permanente. En concreto, aborda la intersección y conflictos entre las políticas y prácticas de control y contención a la migración y aquellas necesarias para su recepción e integración. Para ayudar en la reflexión, abordamos la figura de “estancia de visitante por razones humanitarias”, medida de protección a derechos introducida en la legislación migratoria para personas víctimas del delito, solicitantes de la condición de refugiadas y otras en situación de vulnerabilidad.

Sobre las autoras

*Está al frente de la Clínica Jurídica para personas refugiadas Alaíde Foppa-IBERO de la Universidad Iberoamericana (UIA). elba.coria@uia.mx

**Profesora-Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Golfo. zamudiograve@ciesas.edu.mx

Se entiende por política migratoria 'todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio.

Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?¹

Introducción

México dejó de ser un país de destino o inmigración desde la Independencia. Tras la Revolución Mexicana, el logro de los objetivos de desarrollo nacional se cimentó en el crecimiento demográfico de la población nativa (Ordorica Mellado, 2014) y se instauró una política nacionalista, selectiva y restrictiva a la inmigración (OECD-BID, 2014). La inmigración era vista con recelo, pero aceptada en la medida en que respondía a un perfil económico, social o profesional considerado benéfico o necesario para el país. Así, las y los perseguidos políticos que acoge México hasta la década de los setenta son un colectivo de "inmigrantes" con el que se buscará, tanto brindar protección a quienes lo necesitan, como favorecer una inmigración deseable. La política y realidad migratoria del siglo pasado no sólo da cuenta de las filias y fobias sociales y políticas frente a la inmigración; también muestra que, en esencia, hoy como ayer, en México no hay una política migratoria (Corte IDH, 2003)² o social de integración a inmigrantes. Esto en sí mismo se traduce en actos de rechazo, discriminación y exclusión, así como en obstáculos para la construcción de políticas institucionales y sociales que permitan la adecuada recepción e integración de personas migrantes.

A lo anterior, se suma la política de contención de los últimos 30 años que, dirigida hacia personas en situación irregular y en tránsito por México, impide la identificación, acceso, recepción e integración de aquellas personas a las que la ley misma les reconoce derechos, incluyendo el regularizarse y permanecer en el país.

Este artículo busca visibilizar elementos cualitativos en la migración internacional, con el objeto de contribuir a generar, en el corto y largo plazos, respuestas eficientes y efectivas de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas que, por voluntad propia u otras circunstancias, hacen de México su país de destino temporal o permanente. En concreto, aborda la intersección y conflictos entre las políticas y prácticas de control y contención a la migración y aquéllas necesarias para su recepción e integración. Para ayudar en la reflexión, abordamos la figura de "estancia de visitante por razones humanitarias", medida de protección a derechos introducida en la legislación migratoria para personas víctimas del delito, solicitantes de la condición de refugiadas y otras en situación de vulnerabilidad.

¹Contribución al proyecto de Informes de Política Pública e Intervención Social Migratoria. (Fundación Vidanta – CIDE – COLMEX – Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM).

² Se entiende por política migratoria 'todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio' (Corte IDH, 2003)

¿México incluyente? La política migratoria de los desafíos

Una política de inclusión de personas migrantes en el país debe tener como principio su pertenencia a la comunidad. Tal pertenencia es el reflejo, tanto del respeto a la dignidad humana y el acceso efectivo a derechos, como de medidas y acciones que facilitan la recepción e integración social, económica y cultural de las personas. Tales condiciones no se reúnen en la política y práctica migratorias de México.

Entre los grandes logros de la Ley de Migración (2011) está el postular la protección a derechos humanos con énfasis en la no discriminación, el acceso a la justicia, el debido proceso, la educación, la salud, la unidad familiar y la identidad. En contraposición a este logro, en la práctica México mantiene una política migratoria que se expresa, de forma dominante y prioritaria, en la contención de personas migrantes en tránsito, con la finalidad de evitar que ingresen de forma irregular a Estados Unidos. Asimismo, es históricamente restrictiva y selectiva de la migración de destino (INM, 1998).³ No se trata propiamente de una política migratoria de atracción de capital humano equiparable a la de países desarrollados que buscan mantener o incrementar su población, productividad y desarrollo a través de la captación y el otorgamiento de facilidades migratorias para personas altamente calificadas. Más bien es una política de aceptación de personas migrantes que pueden generar esos beneficios. De forma tal que la inmigración es aceptada en la medida en que satisface criterios de conveniencia y beneficio social, económico o productivo, traducidos en una ponderación de la capacidad económica, la escolaridad, profesionalización u otras cualidades o características deseables de las personas migrantes.⁴

Así, la política migratoria de México posee una vertiente de contención y otra de selección de inmigrantes; cada una con situaciones y problemáticas específicas que se complementan e impactan en el acceso y protección a derechos de las personas en contexto de movilidad. La política de contención, aunque reconoce los derechos de las y los migrantes, en su operación y ante conflictos entre garantía de derechos y acciones de contención a la migración, privilegiará la adopción de decisiones que respondan con mayor eficacia a esta finalidad del sistema, aun si ello resulta en el incumplimiento y violación de derechos humanos. Por su parte, la selectividad migratoria, corolario de la contención, pero subordinada y alienada a ella, se erigirá también en un obstáculo para la permanencia regular en condiciones de igualdad sustantiva y acceso a derechos. En particular, la selectividad afecta a personas en situación de vulnerabilidad como las víctimas del delito, solicitantes de la condición de refugiadas –que llamaremos también “solicitantes de asilo”–,⁵ pero también a otras personas inmigrantes cuya fuerza laboral no calificada les excluye de una condición migratoria

³ Ya desde la legislación migratoria de 1926 se expresa que 'es indispensable que el Poder público esté en posibilidad de seleccionar los inmigrantes y de excluir a los individuos que, por su moralidad, su índole, su educación, sus costumbres y demás circunstancias personales, no sean elementos deseables o constituyan un peligro de degeneración física para nuestra raza'.

⁴ Pese a que no se han emitido las normas regulatorias correspondientes, los sistemas de cuotas y puntos que establece la Ley de Migración son ejemplificativos de estas características.

⁵ Término empleado a nivel internacional para referirse a las personas que solicitan la condición de refugiado conforme al Derecho Internacional de los Refugiados.

regular. De tal suerte que, en sus dos vertientes, la política migratoria tendrá sus mayores repercusiones en las poblaciones migrantes o refugiadas que no cumplen con el “perfil” para ingresar o permanecer de forma regular en el país.

El desafío será, entonces, construir una política migratoria que, atenta al contexto migratorio regional y nacional, permita eliminar la exclusión estructural de las personas migrantes y construir medidas y acciones que favorezcan su recepción e integración. Ello requerirá reconocer que México no tiene una condición inmutable de país de tránsito. Por el contrario, ya es país de destino para muchas personas en contexto de migración (Nájera Aguirre, 2016). Asimismo, debe aceptarse que la política de selección de migrantes no sólo es incongruente con el trato que México exige de Estados Unidos respecto hacia las y los migrantes mexicanos, sino perjudicial a largo plazo para alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar social que persigue.

Política de control y contención a la migración irregular

La política de control y contención a la migración irregular en tránsito tiene entre sus principales características el ejecutar una estrategia de frontera vertical, de controles migratorios unidireccionales (sur-norte), con un despliegue reforzado de operativos en los estados del sur del país.

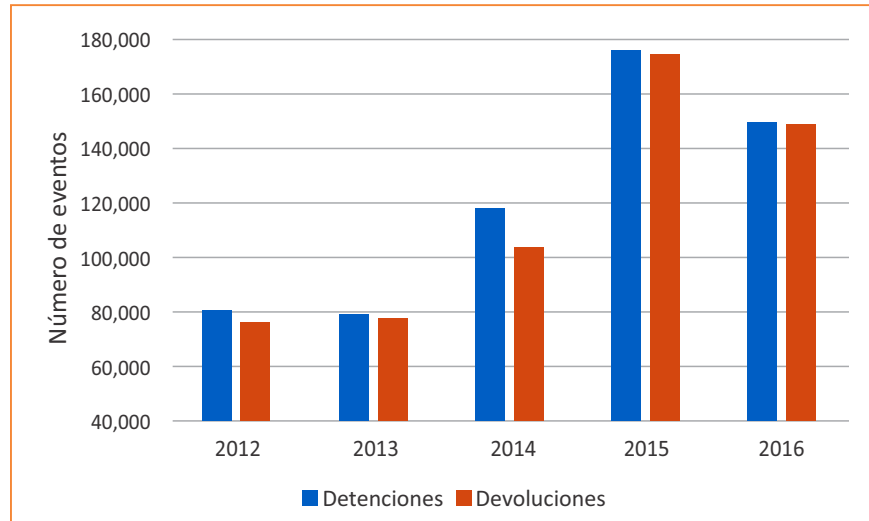
La política de control y contención a la migración irregular en tránsito tiene entre sus principales características el ejecutar una estrategia de frontera vertical, de controles migratorios unidireccionales (sur-norte), con un despliegue reforzado de operativos en los estados del sur del país. Las acciones de esta política crean un proceso sistemático de detecciones, detenciones y deportaciones⁶ dirigido de forma prominente hacia personas migrantes de Guatemala, El Salvador y Honduras, los llamados países del Norte de Centroamérica (NCA),⁷ catalogadas en forma inmediata como migrantes en tránsito (Silva Hernández, 2015). Un indicio cuantitativo de esta tendencia se expresa en el prácticamente nulo diferencial entre eventos de detención y devolución de personas del NCA, en comparación con la brecha notoriamente más amplia en el resto de nacionalidades (Gráficas I.1 y I.2).⁸

⁶ La legislación migratoria mexicana refiere a este proceso en el uso de los términos: revisión migratoria, presentación y alojamiento (en estaciones migratorias) y retorno o deportación.

⁷ El término es empleado sin la intención de perpetuar la visión monolítica y sin distinciones sociales, culturales y políticas de las y los guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, sino en referencia a ella y a las situaciones y problemáticas que genera sean compartidas.

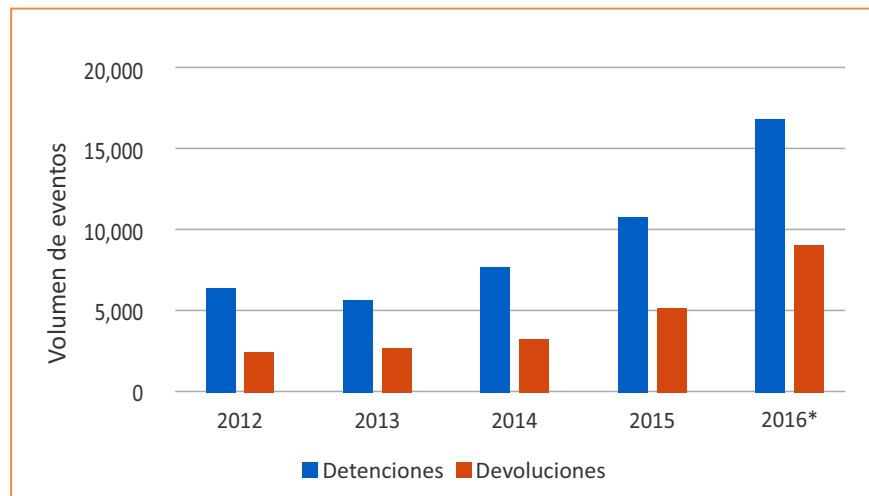
⁸ Según las estadísticas migratorias oficiales, hay una diferencia promedio de 53 por ciento entre detención y deportación si se excluye al NCA, mientras que en éstos últimos el promedio es del 4 por ciento.

Gráfica I.1. México. Detenciones y deportaciones del NCA 2012-2016
(No incluye otras nacionalidades)



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPM de distintos años

Gráfica I.2. México. Detenciones y deportaciones todas las nacionalidades 2012-2016 (No incluye NCA)⁹



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPM de distintos años

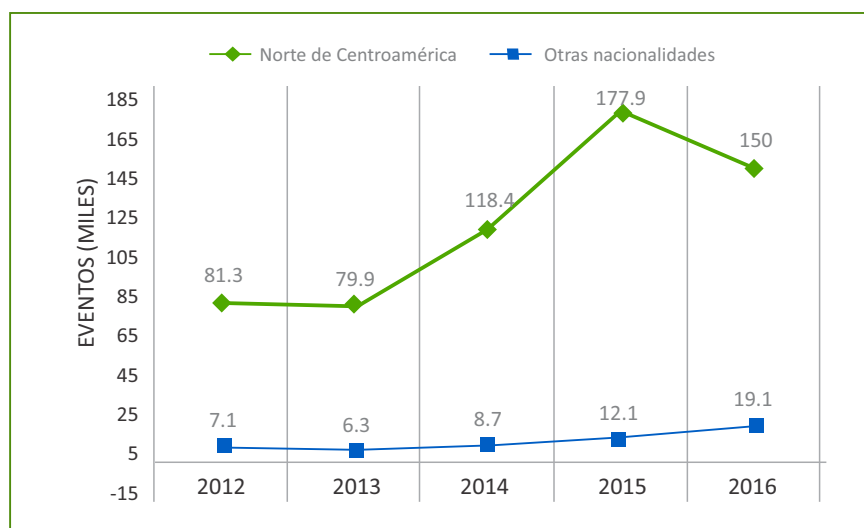
Con iniciativas como la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur (Diario Oficial de la Federación, 2014) y la 'crisis humanitaria de niñas, niños y adolescentes (NNA) del NCA', evidenciada en 2014 (CBP, 2016),¹⁰ se refuerzan distintas medidas de contención y aumentan las detenciones.¹¹ En particular, destacan las y los nacionales del NCA y NNA. Un indicativo de ello son las cifras de detención de personas del NCA versus otras nacionalidades (Gráfica I.3), así como el comparativo adultos-NNA del NCA (Gráfica I.4).

⁹ A fin de mostrar la tendencia, los eventos de deportación y devolución 2015 y 2016 reflejan el número de eventos que resultan de aplicar la media aritmética a los eventos de nacionales de Cuba en 2015 y de Haití en 2016. En ambos casos, el incremento de las detenciones fue coyuntural.

¹⁰ La migración de NNA era ya preocupante años atrás, pero desde 2012, se evidencia un ascenso en las detenciones del grupo en Estados Unidos y en México: en Estados Unidos es de más del 100 por ciento anual y, en México, de menos de 60 por ciento. Es en 2014 que la detención de NNA en México asciende drásticamente 140 por ciento, y 66 por ciento más para 2015, mientras que, en este año, en Estados Unidos se reduce 45 por ciento.

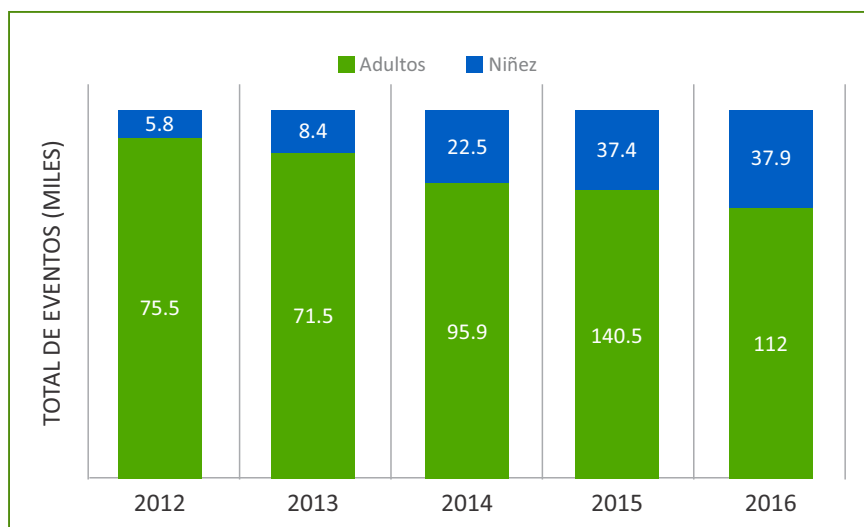
¹¹ De 2013 a 2015, el incremento de eventos de detención del NCA supera por un estimado del 30 por ciento al del resto de nacionalidades.

Gráfica I.3. México. Detenciones NCA y otras nacionalidades 2012-2016¹²



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPM de distintos años

Gráfica I.4. México. Detenciones adultos y NNA del NCA 2012-2016¹³



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPM de distintos años

Resulta claro, entonces, que la política de contención no busca ser una solución a causas estructurales de la migración: es la respuesta del Estado mexicano frente a contingentes de personas en situaciones de vulnerabilidad obligadas a migrar de manera irregular ante los obstáculos que, en una lógica de exclusión, impiden su ingreso regular. Tal respuesta homogeneiza a las personas debido a su situación migratoria y origen nacional,¹⁴ así como de su condición de migración en tránsito. Así pues, la política de contención no sólo reduce a las personas a categorías impersonales y estigmatizantes durante el ciclo detección, detención y deportación sino que también perpetúa y genera

¹²Los eventos de detención de 2015 y 2016 se ajustaron a la media aritmética de detenciones de nacionales de Cuba y de Haití para mostrar una tendencia de crecimiento menos coyuntural.

¹³Los eventos 2012 y 2013 relativos a niñas, niños y adolescentes del NCA que se presentan, corresponden a las devoluciones por no existir hasta 2014 estadísticas oficiales de detenciones de NNA por nacionalidad.

¹⁴Los contextos y diferencias sociales, culturales o políticos de tal origen no son valorizados.

La política de contención genera vulnerabilidad, violencia, criminalización, extorsiones, secuestros y otras violaciones graves a derechos humanos de las y los migrantes “en tránsito”.

estereotipos y percepciones institucionales y sociales de las y los migrantes, que redundan en actos y omisiones de discriminación y violación de derechos humanos, ya sea en el ámbito operacional de la contención o fuera de él.

Ineficacia en los intentos de protección a inmigrantes

La política de contención genera vulnerabilidad, violencia, criminalización, extorsiones, secuestros y otras violaciones graves a derechos humanos de las y los migrantes “en tránsito”, particularmente del NCA. De ello emerge la voluntad política para la acción legislativa y otras políticas públicas orientadas a aminorar sus efectos, pero también para garantizar los derechos de poblaciones con necesidades específicas de protección, como las y los refugiados. Entre éstos, desde 2006, figuran personas del NCA que huyen de la violencia y persecución (ACNUR, 2016).¹⁵ En esta tesitura, la condición de estancia de “visitante por razones humanitarias” (VRH), introducida en el artículo 52 de la Ley de Migración, es la medida más relevante para garantizar el acceso a la justicia penal y la protección de derechos de víctimas del delito, solicitantes de asilo y otras personas en situación vulnerable, con independencia de su condición migratoria o nacional.

Aunque este tipo de acciones abre la puerta a respuestas y abordajes de asistencia social desde un enfoque de derechos humanos y seguridad humana, no lo hace sin fricciones y complicaciones. El sistema cíclico detección – detención – deportación sigue generando violaciones y obstáculos al acceso a derechos en perjuicio de las personas en situación irregular, tengan o no intenciones de transitar por México. Para empezar, como ha sido expresado, las revisiones migratorias encuadran a la migración objetivo en razón del origen nacional y la irregularidad migratoria. Sobre ella se despliegan vastos operativos de control migratorio unidireccionales a lo largo del territorio y con participación de diversos cuerpos de seguridad (Suárez, AÑO). Tales revisiones, de cuestionable constitucionalidad (Díaz Prieto, 2016), con frecuencia se practican sobre una base de discriminación que busca, en los ‘rasgos físicos, vestimenta o apariencia’ u otras características visibles de las personas, su origen centroamericano y por ende, irregularidad migratoria (CNDH, 2015; CNDH, 2016; OEA, 2013). Por su parte, la detención en sí misma profundiza la situación de vulnerabilidad de las personas. A factores de riesgo como el desconocimiento de la cultura local, las leyes, el idioma, la ausencia de redes de apoyo e incluso condición socioeconómica, se suma el control absoluto de las autoridades migratorias sobre las personas detenidas, que resulta en su aislamiento, invisibilidad social e incapacidad de defensa o respuesta, así

¹⁵ Las causas de la violencia y el desplazamiento en cada país del NCA tienen antecedentes y características particulares; no obstante, incluso ante ello, se tiende a homogeneizar sus necesidades de protección. Para una mejor comprensión de las diferentes necesidades consultar las Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras (Doc. HCR/EG/HND/16/03, 27 de julio de 2016); El Salvador (Doc. HCR/EG/SLV/16/01, marzo de 2016) y de Guatemala (HCR/EG/GTM/18/01, enero 2018, inglés)

como en afectaciones a su salud física y mental, entre otras consecuencias adversas (CCINM, 2017).

El respeto irrestricto de derechos implica tiempo y actuaciones diversas a las marcadas por el ciclo del sistema migratorio. De ahí que, en aras de sostener la operatividad en las "estaciones migratorias"¹⁶ subsistan medidas y prácticas que violentan y obstaculizan el debido proceso, el acceso a la justicia, a la condición de refugiado, la defensa legal, la comunicación con el exterior y la protección judicial (CCINM, 2017). Lo contrario implicaría afectar un propósito esencial de la detención: facilitar la deportación o retorno expedito de las personas. De tal suerte que, hasta el momento, no existen acciones que eviten deportaciones violatorias de derechos humanos. Por el contrario, acciones como los acuerdos de repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador –componente esencial en la eficiencia de la política migratoria de contención–, favorecen el retorno masivo (equiparable a la deportación), sin la observancia a derechos.

El sistema migratorio descrito no tiene la capacidad suficiente para identificar y valorar situaciones diferenciadas que le permitan adoptar decisiones justas, sean migratorias o de otra índole. Ello requeriría asegurar derechos como el debido proceso y el acceso a la justicia en los procedimientos migratorios, los cuales no se observan efectivamente, tanto por la necesidad del sistema migratorio de prescindir de ellos, como por el "descrédito" de las personas, catalogadas como migrantes en tránsito 'con permanentes intenciones de paso' (Silva Hernández, 2015), aun cuando esto pareciera estar cada vez más alejado de la verdad.

De especial atención y preocupación es la situación y los derechos de personas en situación de vulnerabilidad o con necesidades de protección, tales como las y los solicitantes de asilo, víctimas del delito en situación irregular y con derechos adquiridos o motivación para residir en el país. Conforme a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, su identificación debe realizarse desde la etapa de detección migratoria: se debe contar con una legislación que garantice y reconozca la privación de la libertad por motivos migratorios como una excepción, medidas no privativas de la libertad, programas de alternativas a la detención en los que puedan participar activamente actores sociales y de sociedad civil, así como mecanismos que garanticen el acceso a derechos y servicios a nivel local y municipal.

No obstante, las víctimas de delito y los solicitantes de asilo enfrentan retos y obstáculos diversos, desde la identificación –máxime si están en detención–, hasta el acceso efectivo, oportuno, humano y eficiente a las medidas de protección o derechos que reconoce el marco legal. Con frecuencia, sus derechos son coartados por deficiencias normativas, de interpretación o implementación –incluso si la persona fue identificada– y en una lógica de contención y rechazo a personas cuyo nivel socio-económico, educativo o cultural no responde a los criterios de una política de inmigración selectiva y tienen origen centroamericano.

En el caso de personas víctimas del delito, la identificación en detención es deficiente o nula por parte del INM, y no hay procedimientos que permitan a la persona que ha sido detenida acceder a las fiscalías,

¹⁵ El término "estación migratoria" es una forma eufemística de nombrar a los lugares de detención de migrantes.



*El término “**estación migratoria**” es una forma eufemística de nombrar a los lugares de detención de migrantes.*

locales o federales, para interponer la denuncia. Son las organizaciones de sociedad civil las que generalmente apoyan a las víctimas en los procesos penales, ya sea porque las identifican en visitas a estaciones migratorias o porque son notificadas por las autoridades de impartición de justicia. Por su parte, el presentar una denuncia en libertad implica recibir de los ministerios públicos (MP) un trato poco respetuoso e incluso criminalizante y violatorio de derechos humanos. En muchas ocasiones, resulta en que sean los MP quienes reportan al INM a las personas migrantes en condición irregular y éstas sean conducidas a una estación migratoria, pudiendo pasar buena parte del procedimiento penal en detención.

La dificultad de la identificación y la ineficacia de las prácticas institucionales de acceso a la justicia llevan a una impunidad casi total de los delitos cometidos. La información es escasa, pero existen indicios preocupantes sobre su magnitud. Reportes de organizaciones sociales refieren que, en 2016, 16 por ciento de las y los migrantes que llegaron a sus albergues reportaron haber sido víctimas o testigos de los delitos de: robo, lesiones, extorsión, secuestro y abuso de autoridad. Esto equivalía a 5,239 personas, con más de 90 por ciento proveniente del NCA (REDODEM, 2017). Desafortunadamente, hay poca disposición de las fiscalías para perseguir los delitos cometidos en contra de migrantes. Justifican sus omisiones –que son más bien negligencias– con el argumento de que las víctimas no permanecen en el lugar donde presentaron la denuncia. Este argumento ignora los riesgos que tal permanencia puede ocasionar a la persona, por la posibilidad de que sus agresores tomen represalias en su contra, y no termina de entender el contexto y situación de las y los migrantes. Además, exhibe la poca disposición –o mucha ignorancia– de la autoridad, al no hacer uso de las provisiones de la ley que le permiten recabar “pruebas anticipadas”,

cuando la víctima o testigo tienen impedimentos para acudir a la audiencia de juicio. No extraña, entonces, que de los 5,824 delitos cometidos contra personas migrantes registrados en cinco estados (Chiapas, Coahuila, Oaxaca, Sonora y Tabasco) y a nivel federal, entre 2014 y 2016, se dictaron sólo 49 sentencias (Suárez *et al.*, 2017). Así, a pesar de que hay provisiones legales para la protección y trato diferenciado de esta población,¹⁷ la impunidad prevalece y, aunque no es exclusiva para delitos contra migrantes, la irregularidad migratoria es un impedimento adicional para acceder a la justicia.

En cuanto a las personas con necesidades de protección como refugiadas, los retos y obstáculos a la identificación y acceso al procedimiento son similares. Además, la presencia de refugiados en la migración irregular provoca tensión en la política migratoria, en particular, cuando de 2012 a la fecha, los dos principales países de origen de solicitantes son Honduras y El Salvador. Guatemala está también en las principales nacionalidades de origen.

En los últimos años, sociedad civil e instituciones nacionales e internacionales han impulsado la identificación de personas con necesidades de protección dentro y fuera de la detención migratoria. Gracias a la existencia de una legislación que frena la política de contención, así como de medidas como la no detención de solicitantes que acuden a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a solicitar protección y la liberación de solicitantes de asilo detenidos en estaciones migratorias (COMAR, 2017),¹⁸ hay avances en la protección que se reflejan en el incremento anual de solicitudes de la condición de refugiado. La información disponible es insuficiente para establecer el estimado de personas del NCA con necesidades de protección inmersas en el sistema de control migratorio. No obstante, conviene observar que las 13,845 personas del NCA que accedieron al procedimiento ante la COMAR en el periodo 2013-2016 representan 2.6 por ciento de los eventos de detención del NCA reportados por el INM durante el mismo periodo (526,338).

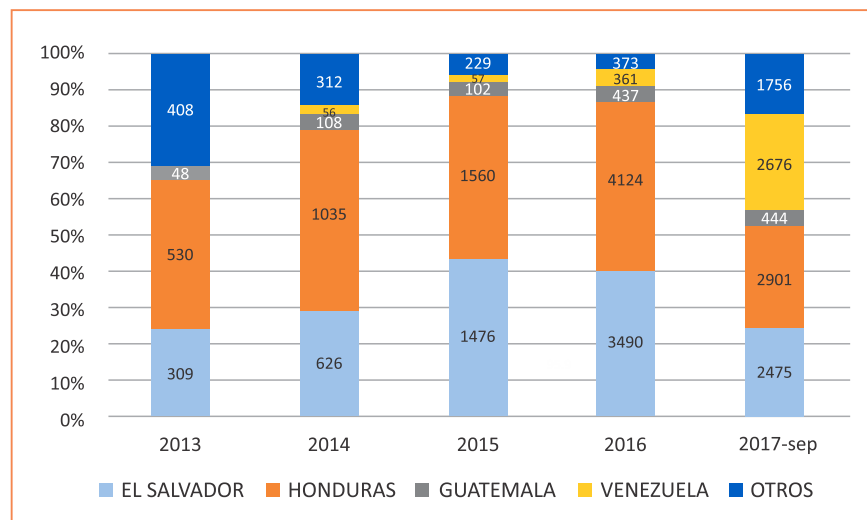
El contexto de violencia, inseguridad e impunidad en los países del NCA y la política de contención implementada en México sugieren que el número de personas con necesidades de protección es mucho mayor al número de las que solicitan la condición de refugiadas. Desafortunadamente, subsiste una identificación endeble de refugiados por el INM y la COMAR en estaciones migratorias y hay poca información del derecho; además, subsisten los obstáculos y desincentivos para acceder al procedimiento, entre otras condiciones que no favorecen la confianza y credibilidad en las instituciones (CCINM, 2017).

¹⁷Provisiones contenidas, por ejemplo, en la Ley General de Víctimas y en la misma Ley de Migración, la creación de Fiscalías Especializadas para investigar delitos en contra de personas migrantes en siete estados de la República (Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Veracruz, Coahuila y Quintana Roo), así como la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR (establecida en 2015), que investiga delitos federales.

¹⁸Desde 2016 el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados coordinan esfuerzos para liberar de solicitantes de la condición de refugiados, en cumplimiento a la línea de acción 3.3.3 del Programa Especial de Migración 2014-2018, así como por el compromiso asumido por México en la Mesa Redonda de Alto Nivel 'Llamado de acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica' y la Cumbre de Líderes sobre Refugiados (9/20). Con el apoyo de la sociedad civil y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, se proveen servicios y satisfacen necesidades básicas de los solicitantes liberados. Oficio COMAR/D.A.D/1004/2017, de 9 de agosto de 2017, en respuesta a la solicitud de información pública (INAI) No.0422000025517.

Asimismo, llama la atención la caída en 2017 de solicitudes protección de personas provenientes del NCA y que, en el último año, las y los venezolanos representan 26 por ciento de las solicitudes, tan sólo 2 por ciento menos que las solicitudes de hondureños (ver Gráfica I.5) (COMAR, 2017).

Gráfica I.5. Solicitantes de la condición de refugiado en México por país de nacionalidad (Principales países de nacionalidad)



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPM de distintos años

A diferencia de las y los solicitantes del NCA, las y los venezolanos que solicitan la condición de refugiados suelen ingresar al país de manera regular y tener un perfil educativo y socio-económico medio. Estas características les colocan en una posición distinta, pero no privilegiada, respecto a la política de contención a la migración: en la medida en que se hace más presente esta población, se visibilizan retos como el rechazo en frontera y la detención migratoria.

Ante los retos del sistema de contención sobre estas poblaciones, la condición de estancia de VRH es un contrapeso normativo relevante que busca garantizar derechos de víctimas del delito y solicitantes de la condición de refugiados, entre otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. En víctimas y solicitantes posibilita el acceso a la justicia penal o a la protección como refugiadas, así como sustanciar los procedimientos respectivos en libertad con pleno goce de derechos. La condición de VRH permite residir de forma regular en el país por un año, es renovable y, eventualmente, debe permitir el acceso a la residencia permanente. Pese a sus beneficios, en cada caso presenta retos derivados de su diseño.

En víctimas del delito en situación irregular, uno de los retos más grandes es lograr que el delito en su contra sea calificado como "grave" por el MP (según la normativa penal local), condición de la que se hace depender la regularización. Los efectos adversos de tal requisito se evidencian, por ejemplo, en el diferencial entre las personas migrantes que reportan haber sido víctimas o testigos del delito en 2016 (16 por ciento de las personas atendidas por la REDODEM) y las resoluciones positivas de trámites de la condición de estancia de VRH en ese año (ver

Tabla I.1). Por otra parte, la situación de vulnerabilidad de las personas del NCA se aprecia en los porcentajes que ocupan entre quienes han recibido la condición de VRH en los últimos tres años por ser víctimas del delito, como se observa en la Tabla I.1.

Tabla I.1. México. Resoluciones Positivas de Trámites por Razones Humanitarias por ser víctima o testigo del delito, 2015-2017, con porcentaje de víctimas de países del NCA

	2015	2016	2017
Total de resoluciones positivas, por ser víctima o testigo del delito	1074	1948	1214
Porcentaje de víctimas o testigos de Honduras, El Salvador y Guatemala	93%	93%	88%

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio del INM.

Sin tener acceso a orientación o representación legal oportunas ni la posibilidad de acceder a una protección básica de sus derechos –a través de la condición de VRH–, la víctima del delito, muy probablemente centroamericana, continuará padeciendo las vicisitudes de una política de contención que lo cataloga en constante tránsito y le niega una recepción digna.

En los últimos años, sociedad civil e instituciones nacionales e internacionales han impulsado la identificación de personas con necesidades de protección dentro y fuera de la detención migratoria.

Política selectiva a la migración

La inmigración, entendida como los mecanismos para el ingreso y regular estancia en el país, tiene un carácter accesorio en relación con la contención migratoria, aunque se interpelan constantemente. Los censos de población de 1921 a 2010 muestran que las y los extranjeros en el país nunca superaron 0.5 por ciento de la población hasta 2000. En el Censo 2010, las y los extranjeros alcanzaron 0.7 por ciento y en 2015 se estiman en 1 por ciento. El incremento se explica parcialmente por las y los hijos de migrantes mexicanos que nacieron en Estados Unidos y residen en México.

Aunque la legislación migratoria reconoce los aportes de las y los migrantes a las sociedades de origen y de destino, la política de inmigración mantiene un enfoque selectivo de recepción a personas migrantes de tipo laboral, de negocios, de formación profesional y de personas refugiadas (Cobo, 2010). Estas últimas, como criterio tradicional de protección en el ámbito humanitario, pero que también ha estado históricamente motivado en el aprovechamiento de capital humano con ciertos perfiles y nivel de calificación.

La poca representatividad de las y los extranjeros en la población, y las propias características de la migración que tradicionalmente es aceptada, parecieran llevar a asumir que no se requiere de políticas que favorezcan su recepción e integración, que su sola llegada al país y regularización migratoria, como condición impuesta, solventa todas sus necesidades y crea condiciones propicias para la integración temporal o permanente a la sociedad. El perfil que privilegia la escolaridad, la alta calificación y la nacionalidad podría sostener esta lógica (Bobes y Pardo, 2016), pero las y los inmigrantes no son una minoría homogénea y aún las personas con esos perfiles enfrentan retos. La nueva legislación migratoria introduce medidas como las visas, las cuotas y el sistema de puntos que limitan o reducen aún más los espacios reales para la inmigración, incluso la del perfil deseable.

Como el perfil de las y los migrantes temporales y permanentes en México se ha enfocado en personas con alta competencia en áreas científicas, tecnológicas, deportivas y artísticas, son contadas las modificaciones sustantivas que permiten incluir a poblaciones trabajadoras sin especialización. La modificación más significativa es que la legislación se flexibiliza para la estancia regular de migrantes víctimas del delito y personas solicitantes de asilo en la estancia de VRH con opción a la residencia permanente o bien la residencia temporal o permanente por lazos familiares (unidad familiar) y de trabajadores agrícolas.

Ante la política selectiva de migrantes, pueden observarse cuando menos dos posibles retos. El primero es el perfil y las situaciones de vulnerabilidad de las personas víctimas del delito y solicitantes de la condición de refugiadas. La política de contención y de selección de poblaciones migrantes permea el tratamiento de sus casos de regularización. No sólo siguen siendo migrantes en tránsito, sino personas con bajo nivel socio-económico, por lo que pueden ser percibidas más como una carga que como un aporte. El segundo reto es que otras poblaciones migrantes trabajadoras y de bajos recursos que no se adecuan a los casos de excepción quedan excluidas del acceso a

Aunque la legislación migratoria reconoce los aportes de las y los migrantes a las sociedades de origen y de destino, la política de inmigración mantiene un enfoque selectivo de recepción a personas migrantes de tipo laboral, de negocios, de formación profesional y de personas refugiadas.

una regular estancia. De ahí también que los programas temporales de regularización migratoria sean un mecanismo para remediar en alguna medida los defectos o sesgos de una política selectiva a la migración.

Sin derechos no hay integración

México reconoce los derechos humanos de las personas migrantes a la no discriminación, la salud, la educación, la justicia, la seguridad jurídica y la identidad, entre otros, pero la observancia y exigibilidad de derechos no se da de manera automática a partir de la ley. En un país como México, con un legado anti-inmigrante de filias y fobias y con las características ya descritas de su política migratoria, se requieren estrategias, acciones concertadas e intersectoriales que favorezcan condiciones de recepción e integración de las personas migrantes a la vida y el desarrollo social, productivo y económico. Un elemento que da muestra de esa necesidad son los retos en materia de discriminación de las y los extranjeros. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010 (ENADIS), las y los extranjeros (migrantes) son el tercer grupo específico más discriminado después de los homosexuales e indígenas (CONAPRED, 2011). Esta situación se traduce, finalmente, en limitaciones y restricciones al acceso y goce de derechos.

La construcción de una política de integración requiere de la concurrencia y participación de autoridades en materia de salud, educación, identidad, procuración de justicia y desarrollo social, entre otras. Contrario a los efectos de la política migratoria existente, la regularidad migratoria no debe erigirse en el elemento natural para el acceso a derechos: las personas migrantes deben estar en posibilidad de disfrutar de ellos con independencia de su situación migratoria y de la temporalidad de su permanencia.



Hasta el momento, las respuestas en apoyo a las necesidades sociales de víctimas del delito y de solicitantes de la condición de refugiado han provenído mayoritariamente de la sociedad civil, que ha logrado establecer modelos de atención y referencia para la satisfacción de sus necesidades. A pesar de ello, los avances se ven limitados ante obstáculos de hecho o de derecho por parte de las instituciones.

El INM, como entidad abocada a implementar la política migratoria, tiene un papel relevante en la adopción de medidas que garanticen y promuevan la exigibilidad de derechos y, por tanto, el desarrollo de políticas de recepción e integración de personas extranjeras. Pero no es deseable que las acciones se centralicen en él y le den un carácter rector en su protección y exigibilidad. Disposiciones de la legislación migratoria como el prohibir que autoridades distintas al INM lleven a cabo de manera independiente actividades de control migratorio o el reconocimiento del derecho a la educación, la salud, los actos civiles y la justicia penal son un ejemplo de la necesidad de transversalizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas e incluso replantear el significado de su garantía. Tal es el caso del acceso a la justicia, derecho que debe garantizarse en un sentido amplio para comprender también a la justicia civil y administrativa.

La recepción e integración de personas migrantes tiene dos dimensiones, una de ellas en el ámbito de la actuación del INM y otra en el ámbito de la interacción de las personas en la comunidad con instituciones de los tres niveles de gobierno. En el ámbito migratorio, las principales preocupaciones respecto a la recepción e integración de las personas están dadas por la contención y selectividad de las personas migrantes. Como se ha mencionado, la condición de estancia de VRH ha permitido vislumbrar caminos hacia la recepción e incluso integración. Pero éstos no son, por mucho, suficientes. De ahí que resulte necesario enmendar las prácticas que limitan su efectividad y el acceso a derechos, así como reconocer otras situaciones que requieren de respuestas diferenciadas.

En el caso de víctimas del delito y a fin de favorecer el acceso a la justicia penal, la condición de estancia de VRH apunta hacia la atención y seguimiento de sus necesidades en la comunidad y la reconstrucción de su proyecto de vida. Desafortunadamente, la deficiente regulación y falta de certidumbre en el procedimiento penal deriva en la incertidumbre en otros procedimientos y en dicho proyecto de vida. Sucede así porque la persona víctima debe renovar su condición de VRH al año de haberla obtenido, lo cual es posible sólo si la investigación penal sigue abierta,

pues debe presentar al INM una constancia al respecto elaborada por la fiscalía. Mencionamos ya la poca disposición que tienen las autoridades para perseguir los delitos contra migrantes. Una consecuencia de su negligencia es el cierre de la investigación, por lo que la persona migrante víctima del delito, además de no acceder a la justicia, pronto pierde el estatus migratorio regular, con todo lo que ello implica en el entorno social y estatus jurídico.

A pesar de todo ello, cuando las personas deciden permanecer en el país para dar continuidad a sus procesos penales y obtienen la condición de VRH, requieren de procesos de integración a la sociedad que les permitan hacerlo. El acceso a programas sociales que faciliten un trabajo y vivienda dignos, lo mismo que a la salud, la educación y la vida económica (que implica también estrategias de acceso a cajas populares y cuentas de ahorro), son esenciales.

En el caso de las y los refugiados, a fin de favorecer el acceso al derecho de asilo contenido en el artículo 11 Constitucional, desde el 2016 el Estado Mexicano asumió el compromiso de adoptar 'alternativas al alojamiento' (alternativas a la detención migratoria) de personas solicitantes de la condición de refugiadas y, adicionalmente, las personas que solicitan la condición de refugiado antes de ser identificadas por el INM no son detenidas y pueden acceder a la estancia de VRH. Ello es positivo en tanto que comienza a crear un sistema de recepción en la comunidad que favorece los procesos de integración.

No obstante, subsisten retos importantes: 1) el acceso a las alternativas de alojamiento carece de criterios claros y transparentes para su operación por parte del INM y la COMAR; 2) las condiciones a las que se condiciona su libertad no son eficientes ni responden a valoraciones sobre su necesidad e idoneidad; 3) las personas están inhabilitadas para acceder a una estancia por razones humanitarias, reduciéndose el estándar de protección; 4) las acciones gubernamentales para facilitar la estancia en la comunidad se reducen a autorizar la realización de actividades remuneradas; y, 5) los mecanismos de recepción en la comunidad para satisfacer necesidades básicas en tanto se resuelven los procedimientos ante COMAR recaen en organizaciones de sociedad civil.

Aunado a ello, el principal obstáculo de acceso a la condición de estancia de VRH para solicitantes de la condición de refugiado recae en personas que fueron liberadas de detención y se encuentran en procedimiento. Éstas no tienen acceso a la tarjeta de VRH que acredite su regular estancia. En el resto de solicitantes, los obstáculos comunes son la falta de información y asistencia legal y apoyo institucional de la COMAR para realizar el trámite de forma exitosa ante el INM.

Hasta el momento, las respuestas en apoyo a las necesidades sociales de víctimas del delito y de solicitantes de la condición de refugiado han provenido mayoritariamente de la sociedad civil, que ha logrado establecer modelos de atención y referencia para la satisfacción de sus necesidades. A pesar de ello, los avances se ven limitados ante obstáculos de hecho o de derecho por parte de las instituciones. El más reciente de ellos es la exclusión de víctimas del delito y solicitantes de la condición de refugiado del acceso a la Clave Única del Registro de Población (CURP), documento indispensable para acceder al derecho a la identidad y llave del derecho al trabajo, la educación y la salud, entre otros. Sin embargo, en virtud de una interpretación del artículo 59 de la

Ley de Migración, restrictiva e inconsistente con el respeto a los derechos humanos de las y los migrantes y solicitantes de asilo, se niega a las personas con estancia de VRH el derecho a contar con dicha clave. De esta manera, la falta de asignación de una clave CURP para esta población implica que lo único que garantiza la condición de estancia regular como VRH es la libertad de movimiento y la no detención, negándoseles condiciones mínimas de protección y acceso a derechos para la vida digna e integración, temporal o permanente en el país.

¿Por dónde comenzar?

La situación de vulnerabilidad, la ineffectividad en la protección de derechos y la falta de políticas de recepción e integración para personas migrantes o refugiadas que por diversas causas eligen a México como su residencia temporal o permanente no son preponderantemente resultado del diseño deficiente u omiso de las leyes. Más bien, están fuertemente trazadas por una política anti-inmigrante y las limitaciones e interpretaciones institucionales y jurídicas en que se coordinan las acciones y se entretajan criterios y temas diversos como migración, protección internacional y seguridad nacional.

El primer paso es reconocer el problema y admitir que, en parte, es una consecuencia de las propias prácticas y prioridades de las políticas públicas en materia migratoria. Se debe reconocer que el fortalecimiento de la política de contención y selectiva de personas migrantes tiene como efecto construir a la regularidad migratoria como el elemento necesario para el acceso a derechos, lo que lleva a excluir a personas migrantes en desventaja social, con bajos niveles de escolaridad y trabajadora no especializada que por diversos motivos tienen a México como país de destino temporal o permanente. Esto es contrario a los principios de igualdad y justicia social.

Si el gobierno mexicano reconoce el problema y admite sus causas, estaría en condiciones de comprometerse a resolver las contradicciones inherentes de su política migratoria. Podría empezar por asegurar que el Principio Pro Persona sustente las prácticas de todas las instituciones responsables de garantizar el acceso de migrantes a sus derechos,

La política migratoria debe sustentarse en el principio ético de pertenencia social, que reconozca la membresía de las y los migrantes que, como las víctimas del delito o solicitantes de asilo, han decidido residir en el país.

independientemente de su condición migratoria. Al mismo tiempo, podría fomentar una coordinación interinstitucional efectiva, con recursos económicos y humanos suficientes, que disminuya los factores de riesgo que afectan a las y los migrantes y les ayude a afirmar certidumbres básicas para la (re)construcción de sus proyectos de vida.

La política migratoria debe sustentarse en el principio ético de pertenencia social, que reconozca la membresía de las y los migrantes que, como las víctimas del delito o solicitantes de asilo, han decidido residir en el país. De la misma manera, el combate a la discriminación y la construcción de acciones dirigidas a fomentar la tolerancia son medidas necesarias para desarrollar una política de recepción e integración de las y los migrantes consistente con el respeto de los derechos humanos.

Referencias

- Bobes León, V., y Pardo, A. 2016. "Los propios migrantes. Caracterización de la población extranjera residente y de tránsito por México". En *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*. México: FLACSO-México.
- Cobo, S. 2010. "Los inmigrantes españoles contemporáneos en México: Una mirada a sus perfiles sociodemográficos y sus patrones de participación laboral". En Ernesto Rodríguez Chávez (coord.) *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*. México: CEM/DGE.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Estadísticas 2013-2017. "Datos Preliminares". México: SEGOB. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-2013-2017?idiom=es>. [9 de octubre de 2017].
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). 2011. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados Generales*, Segunda edición corregida: junio, CONAPRED, México.
- Consejo Ciudadano del INM (CCINM). 2017. *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. México: INM.
- Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH). 2003. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03.
- Diario Oficial de la Federación. 2014. "Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur." 8 de julio de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014 [9 de octubre de 2017].
- Department of Homeland Security (DHS). 2017. "Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016", en. Washington, D.C.: *Office of Immigration Statistics*. Disponible en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016#> [9 de octubre de 2017].
- Díaz Prieto, G. 2016. *Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México: Una práctica discriminatoria e ilegal, Cuadernillo de Divulgación*. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, S. A. 2015. *Transit strategies of independent Central American adolescent migrants: coping with Vertical Border in Mexico*. Brasilia, v.23, n. 44.
- Instituto Nacional de Migración (INM). 1998. *Compilación histórica de la legislación migratoria en México*. INM.
- Nájera Aguirre, J. "El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias". En *Migraciones Internacionales*. Tijuana, v.8 n.3
- OECD-BID. 2012. *Segundo Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*. SICREMI: OEA.
- Ordorica-Mellado, M. 2014. "1974: momento crucial de la política de población". En *Papeles Población*. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, v. 20, n. 81.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes REDODEM. 2017. *Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016*. México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB), Boletines Estadísticos (2009-2016). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México: SEGOB-INM.
- Suárez, X., Díaz, A., Knippen J., y Meyer, M. 2017. *Acceso a la justicia para personas migrantes en México: Un derecho que existe sólo en papel*. México: Casa del Migrante de Saltillo "Frontera con Justicia", A.C., Red Migrante Sonora, Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino, Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Los Documentos de Política Migratoria DPM-01 al DPM-07 son resultado del **Seminario ¿Qué hacer frente a la crisis migratoria? Nuevas visiones y propuestas de acción**", organizado por el CIDE, El Colegio de México, el PUED-UNAM y la Fundación Vidanta, los días 23 y 24 de octubre de 2017 en la Ciudad de México.

Diseño de la imagen de portada
Erick Jeovani Díaz.

Diagramación y producción general
Bernardo García Bravo

Los documentos DPM-01 al DPM-07 fueron realizados gracias al patrocinio de la Fundación Vidanta.

Coordinadores de la Serie
Nuty Cárdenas Alaminos
Guadalupe González González
Carlos Heredia Zubieta
Jorge A. Schiavon Uriegas



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM



EL COLEGIO
DE MÉXICO

