

11 EJES  
PARA UNA

# NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO

2024-  
2030

## Organizaciones de la sociedad civil, redes y personas defensoras de derechos humanos que suscriben\*:

- Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C.
- Asylum Access México
- Centro de Atención a la Familia Migrante Indígena A.C.(CAFAMI)
- Comisión de Acción Social Menonita
- Derechos Humanos Integrales en Acción A.C. (DHIA)
- Dimensión Pastoral del Trabajo
- Educación contra el Racismo, A.C. (Racismomx)
- Federación Luterana Mundial
- FM4 Paso Libre
- Fundación por la Justicia y el Estado de Derecho (FJEDD)
- Grupo de Acción por la No Detención de Personas Refugiadas
- Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM): Aldeas Infantiles SOS México, I.A.P.; Alianza Américas; American Friends Services Committee; Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C.; Asylum Access México (AAMX) A.C.; Casa del Migrante Saltillo (Frontera con Justicia A.C.); Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.; Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Fundación Appleseed México, A.C.; DHIA. Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C.; IMUMI Instituto para las Mujeres en la Migración; Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.; INSYDE Instituto para la Seguridad y la Democracia; M3 Movimiento Migrante Mesoamericano; Paso de Esperanza A.C.; REDIM Red por los Derechos de la Infancia en México; Save the Children México, Sin Fronteras, I.A.P.; Servicio Jesuita a Refugiados; SMR Scalabrianas: Misión con Migrantes y Refugiados; Leticia Calderón Chelius, analista en temas migratorios; Brenda Valdés; Manuel Ángel Castillo, investigador; Gloria Ciria Valdez Gardea, fundadora y coordinadora del Seminario Niñez Migrante; IDC International Detention Coalition (observadoras); Melissa Vértiz Hernández, secretaria técnica.
- Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI)
- Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C. – INSYDE
- Movilidades Libres y Elegidas-CoLibres
- Paso de Esperanza, A.C.
- Pastoral de Migración de la Iglesia Luterana Mexicana
- Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
- Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas, Todos y Totes” (Red TDT)
- Sin Fronteras I.A.P.
- Uno de Siete Migrando A.C.

### A título individual

- Alethia Fernández de la Reguera, UNAM
- Dr. Juan Carlos Narváez Gutiérrez, director general de Investigación Multidisciplinaria Aplicada, Laboratorio Social
- Lucía G. Chávez Vargas
- Manuel Ángel Castillo, investigador especialista en migración

\* Adheiones hasta agosto de 2024.

### Para más información y contacto:

**Diana Martínez Medrano**  
Grupo de Acción por la No Detención de Personas Refugiadas.  
56 2773.3603  
dmartinez@idcoalition.org

**Dinorah Arceta**  
Coordinadora de Incidencia.  
Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI).  
55 1195.2667  
incidencia@imumi.org

**Melissa Vértiz Hernández**  
Secretaría Técnica. Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM).  
55 2398.6483  
gtpoliticamigratoria@gmail.com

# Índice

Presentación	05
Contexto sobre movilidad humana en México	07
I. Construcción de una política de integración sostenible mediante la cual los derechos de las personas en contextos de movilidad sean respetados, protegidos y garantizados	09
II. Fortalecimiento del sistema de asilo	16
III. Atención y reducción de delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de personas en contextos de movilidad	21
IV. Eliminación de la privación de la libertad por razones migratorias y alternativas a la detención	24
V. Prevención, atención y erradicación de la discriminación racial en contra de personas en situación de movilidad	27
VI. Desmilitarización del control migratorio	31
VII. Protección de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad	34
VIII. Transversalización de la perspectiva de género en la política migratoria y de asilo, y atención integral a la violencia basada en género	38
IX. Fortalecimiento de la política exterior en materia de migración y asilo	43
X. Fortalecimiento de acciones binacionales para avanzar hacia la garantía y el respeto de los derechos de las personas mexicanas en el exterior y en situación de retorno en México	47
XI. Reconocimiento del cambio climático y de los desastres como causa estructural e irreversible de la movilidad forzada	51



# PRESENTACIÓN

Una veintena de organizaciones de la sociedad civil, redes, activistas, defensoras y acompañantes de la población en situación de movilidad humana en México y Centroamérica lanzamos la iniciativa **11 ejes para una nueva política migratoria y de asilo, 2024 - 2030**. Se trata de un esfuerzo apartidista y sin fines de lucro que busca generar un consenso entre las fuerzas políticas, sociales y empresariales con el fin de colocar en el centro de la agenda nacional las necesidades de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas, con protección complementaria, retornadas, deportadas y mexicanas residentes en el exterior. Es un programa urgente que busca atender el contexto actual, donde las violaciones a los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana son la regla y no la excepción, hechos que requieren de **acciones concretas** para enfrentar los desafíos desde todos los sectores de la sociedad mexicana.

Las organizaciones impulsoras de esta Iniciativa partimos de la fuerte convicción de que invertir en la **integración duradera** de personas en situación de movilidad humana en el país no solo es un deber moral, sino la base para la prosperidad sostenible y el enriquecimiento cultural de la sociedad mexicana. Indignadas y preocupadas por la tendencia en aumento de un discurso negativo, provocativo y divisivo en torno a las migraciones, y la adopción de políticas migratorias basadas en un enfoque de seguridad nacional y criminalización, preparamos esta iniciativa que invita a la nueva generación de personas tomadoras de decisiones, medios de comunicación, sector privado, activistas, familias y personas de a pie a apropiarse de ella y hacerla suya.

Se proponen **11 ejes temáticos** con recomendaciones para que sean implementadas tanto por la nueva legislación del Congreso de la Unión, que comienza el 01 de septiembre de 2024, como por la presidencia de la República que asume su cargo el 01 de octubre, de tal forma que garanticemos un México incluyente y diverso en el corto plazo.



## EJES DE LA PROPUESTA

1. Construcción de una política de integración sostenible mediante la cual los derechos de las personas en contextos de movilidad humana sean respetados, protegidos y garantizados.
2. Fortalecimiento del sistema de asilo, con la garantía de que la entidad especializada cuente con autonomía y capacidad institucional para responder a los nuevos retos.
3. Atención y reducción de delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de personas en contextos de movilidad.

4. Eliminación de la privación de la libertad por razones migratorias y puesta en marcha de medidas que garanticen la libertad de las personas durante cualquier procedimiento administrativo o de asilo en territorio mexicano.
5. Prevención, atención y erradicación de la discriminación racial en contra de personas en situación de movilidad.
6. Desmilitarización del control migratorio.
7. Protección de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad.
8. Transversalización de la perspectiva de género en la política migratoria y de asilo, y atención integral a la violencia basada en género.
9. Fortalecimiento de la política exterior en materia de migración y asilo para incluir las perspectivas regional y multicausal, y la participación de la sociedad civil.
10. Fortalecimiento de acciones binacionales para avanzar hacia la garantía y el respeto de los derechos de las personas mexicanas en el exterior y en situación de retorno en México.
11. Reconocimiento del cambio climático y de los desastres como causa estructural e irreversible de la movilidad forzada.

## CONTEXTO SOBRE MOVILIDAD HUMANA EN MÉXICO

El Censo de Población y Vivienda de 2020 registró que en México residen 1,198,000 personas nacidas en el extranjero, que constituyen un 0.85% del total de la población, de las cuales más del 74% nacieron en Estados Unidos.<sup>1</sup> En 2023, 140,812 personas presentaron una solicitud de asilo, y se registraron 778,907 eventos de detención migratoria.<sup>2</sup> Adicionalmente, 214,849 personas mexicanas fueron deportadas desde Estados Unidos y 11,000 se vieron obligadas a desplazarse internamente de su lugar de residencia habitual.<sup>3</sup> La presencia de personas migrantes en el país es una realidad; sin embargo, se carece de políticas, datos, leyes y presupuestos que sustenten una estrategia realmente articulada respecto a la presencia y la permanencia de quienes desean establecerse en México, de manera permanente o temporal, o de quienes fueron retornadas o deportadas, sean mexicanas o no.

Durante su tránsito por México miles de personas se enfrentan a la contención que el Estado mexicano aplica a través del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional (GN), así como de otros cuerpos militares o policiales, mientras se encuentran en espera de una resolución por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) o de alguna alternativa de regularización migratoria, de manera que se enfrentan a la falta de opciones y de posibilidades de acceder a condiciones mínimas básicas de subsistencia durante meses. El incremento de retenes y puntos de control migratorio las coloca en situaciones de alta vulnerabilidad, ya que, entre otras situaciones, las deja a merced del actuar de los grupos criminales, viajando por vías más inseguras, hacinadas en tráileres, o las expone a ser víctimas de extorsión, secuestro, tráfico y trata de personas.

Respecto al diseño e implementación de las políticas migratorias, se ha impuesto una nueva arquitectura institucional. A mediados de 2019, el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ejerció una enorme presión para que el gobierno de México evitara el paso de colectivos de personas migrantes, decisión que puso a México ante disyuntivas que impidieron que las instituciones que formalmente trataban la política migratoria encauzaran una solución efectiva. Así, el centro de la gestión migratoria se desplazó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que era el vínculo directo con Estados Unidos, y se creó la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM). Esta nueva gobernanza de la política migratoria desdibujó la coordinación interinstitucional de la migración y generó mayor opacidad en la cadena de mando de las y los agentes de migración, además de que ocasionó dificultades para transparentar el actuar de funcionarios públicos en la coordinación de acciones en la materia y se ha negado a la sociedad civil una participación en *estos nuevos* espacios de toma de decisión.

- 1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Los extranjeros en México* (Reporte basado en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000), 2006. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext\\_en\\_mex/extraen\\_mex.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext_en_mex/extraen_mex.pdf).
- 2 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, "Personas en situación migratoria irregular (antes, extranjeros presentados y devueltos)" (Boletín), 2023, Secretaría de Gobernación, 2023. <http://politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2023&Secc=3>.
- 3 Internal Displacement Monitoring Centre, "Country profile: Mexico", 2024. <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico/>.

Por ello, urge abordar la gestión de la movilidad humana desde una perspectiva de derechos humanos, interseccional y de integración sostenible con el objetivo de que todas las personas que decidan migrar se vean forzadas a dejar su lugar de origen o regresar al país, reciban la protección y garantía de sus derechos, así como seguridad en las localidades de acogida, tránsito o destino. Es necesario reconocer una diversidad entre las personas en movilidad humana que hoy se encuentran en territorio mexicano. Por ello resulta fundamental contar con medidas y acciones diferenciadas de acuerdo con el tipo de población y las causas de su migración, siempre buscando la mayor protección de los grupos históricamente discriminados, como niñas, niños y adolescentes, mujeres víctimas de violencia, población LGBTQ+, personas adultas mayores, afrodescendientes, indígenas, con discapacidad, etcétera.

# I. CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOSTENIBLE MEDIANTE LA CUAL LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD SEAN RESPETADOS, PROTEGIDOS Y GARANTIZADOS

## Contexto

El Censo de Población y Vivienda de 2020 registró que en México residen 1,198,000 personas nacidas en el extranjero, que constituyen un 0.85% del total de la población, de las cuales más del 74% nacieron en Estados Unidos.<sup>4</sup> En 2023, 140,812 personas presentaron una solicitud de asilo, y se registraron 778,907 eventos de detención migratoria.<sup>5</sup> Adicionalmente, 214,849 personas mexicanas fueron deportadas desde Estados Unidos y 11,000 se vieron obligadas a desplazarse internamente de su lugar de residencia habitual.<sup>6</sup> La presencia de personas migrantes en el país es una realidad; sin embargo, se carece de políticas, datos, leyes y presupuestos que sustenten una estrategia realmente articulada respecto a la presencia y la permanencia de quienes desean establecerse en México, de manera permanente o temporal, o de quienes fueron retornadas o deportadas, sean mexicanas o no.

## Condiciones jurídicas para la integración sostenible

La regularización migratoria representa un primer paso para la integración sostenible de las personas en movilidad en comunidades de destino. No obstante, en México las vías para lograrlo son limitadas y no responden a las múltiples causas estructurales de los desplazamientos en la región, como lo son los efectos adversos del cambio climático, la violencia generalizada, las cadenas globales laborales, entre muchos otros factores.<sup>7</sup>

En 2015 y 2017, el Instituto Nacional de Migración (INM) puso en marcha Programas Temporales de Regularización Migratoria que beneficiaron a 9,003 personas.<sup>8</sup> Sin embargo, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024) no se pudo concretar ningún programa similar. Como consecuencia de las limitadas vías de regularización migratoria y los escasos esfuerzos del INM por informar a las

- 
- 4 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Los extranjeros en México* (Reporte basado en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000), 2006. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext\\_en\\_mex/extraen\\_mex.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/ext_en_mex/extraen_mex.pdf).
- 5 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, “Personas en situación migratoria irregular (antes, extranjeros presentados y devueltos)” (Boletín), 2023, Secretaría de Gobernación, 2023. <http://politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2023&Secc=3>.
- 6 Internal Displacement Monitoring Centre, “Country profile: Mexico”, 2024. <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico/>.
- 7 Actualmente solo se consideran seis causales para la regularización: 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, etcétera), 5) Ser niño, niña o adolescente migrante o bien estar a cargo de un niño, niña o adolescente separado, 6) haber sido reconocido/a con la condición de persona refugiada o ser solicitante de asilo.
- 8 Lorena Cano Padilla, *Los Programas de Regularización Migratoria en México*, Sin Fronteras I.A.P., México, 2012. <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/programas-regularizacion.pdf>.

personas sobre sus opciones y alentar la regularización migratoria, con frecuencia estas se ven forzadas a optar por solicitar asilo para regularizarse.

En entidades fronterizas donde hay un éxodo significativo de personas en tránsito, una de las respuestas del INM ha sido la emisión de Formas Migratorias Múltiples, oficio de autorización de ingreso y tránsito que no constituye un documento de regularización migratoria y tampoco garantiza el acceso a derechos. Otra práctica temporal que se implementó en enero de 2019 fue el Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), de las cuales se entregaron 13,270,<sup>9</sup> con vigencia de un año. La TVRH es una medida temporal de regularización y las personas rara vez pueden acceder a una segunda y tercera renovación que les permita asentarse de manera permanente.

Aunque existen autorizaciones para residir de forma regular vinculadas al empleo (visitantes con permiso para realizar actividades remuneradas, visitantes trabajadoras o trabajadores fronterizos), son de duración reducida. Paradójicamente, cuando se permite regularizarse por razones laborales (por ejemplo, para residentes temporales), el permiso debe provenir de centros laborales inscritos ante el INM, lo cual implica cumplir con una serie de trámites y documentos que no todos los centros laborales tienen o están en posibilidad de tramitar, lo que provoca que muchas personas opten por emplearse en el sector informal.

La naturalización de las personas migrantes contribuye a su mayor integración, pues les concede el acceso a los derechos políticos, a la adquisición de territorio y a algunos programas sociales que establecen como beneficiarias solo a personas de nacionalidad mexicana. Sin embargo, las autoridades no proporcionan herramientas o acompañamiento a las y los migrantes para cumplir con los requisitos de la naturalización, y se carece de estrategias para ayudar a las personas a “navegar las diferencias culturales” o a aprender español, requisitos para acceder a la carta de naturalización.

### Garantía del derecho a la identidad

La dificultad para acreditar la identidad es una barrera inicial para las personas migrantes en México. El acceso a varios programas federales depende de presentar, además de alguna identificación oficial, una constancia de la Clave Única de Registro de Población (CURP). Para acceder a ella, las personas extranjeras deben cumplir con trámites de regularización migratoria ante el INM o la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), requisito que excluye de facto a quienes residen en México de manera irregular, en contradicción con la normativa vigente que señala que se debe garantizar el ejercicio de los derechos sin importar la situación migratoria.

Quienes se encuentran realizando algún trámite ante la COMAR o el INM solo reciben una CURP temporal mientras se atiende su solicitud, con vigencias de 180 a 365 días, pese a que solventar el proceso migratorio frecuentemente requiere tiempos mucho más largos. A esta situación se le añade que personas servidoras públicas suelen desconocer la documentación que se expide a personas de origen extranjero –como se ha documentado, entre las que se incluye la CURP (temporal o permanente), oficios de solicitud de asilo, constancias de repatriación que el INM proporciona a personas deportadas o documentos expedidos por consulados mexicanos. Para el registro de nacimiento de personas cuyas madres o padres son extranjeros o que nacieron en el extranjero de madre, padre o ambos mexicanos, los registros civiles continúan solicitando documentos de regular estancia, así como la apostilla de los documentos de identidad emitidos por autoridades extranjeras.

### Acceso a programas sociales y vivienda

La política social federal no incorpora acciones específicas de integración migrante. Organizaciones de la sociedad civil han advertido de la falta de conocimiento, por parte de las autoridades, para reconocer do-

9 Instituto Nacional de Migración, “Finaliza Programa Emergente de emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias”, Secretaría de Gobernación, 12 de febrero de 2019. Recuperado el 27 de junio de 2024 de <https://www.gob.mx/inm/articulos/finaliza-programa-emergente-de-emision-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias?idiom=es>.

cumentación expedida por el INM o la CURP para la inscripción como persona beneficiaria de programas sociales. Incluso, algunas reglas de operación de estos excluyen a la población migrante. De acuerdo con la última edición de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), 36.1% de la población migrante refirió la negación de recibir apoyos para programas sociales (becas, bienestar, etcétera).<sup>10</sup> El Censo del Bienestar no incluyó a personas en movilidad precarizadas, pues muchas de ellas no fueron censadas por no contar con un domicilio fijo.

Desde su llegada al país y cuando las personas inician un trámite ante la COMAR o el INM, las autoridades delegan toda la responsabilidad de albergue temporal a la sociedad civil u organismos internacionales. Tampoco hay acciones para promover activamente el acceso a la vivienda, por lo que las personas tienen que optar por establecer campamentos y asentamientos irregulares. Asimismo, enfrentan el despojo de su documentación migratoria como garantía para el pago de la renta y altos costos que se cobran por persona y no por espacio físico; cuando se accede a una vivienda, no cuentan con todos los servicios básicos y muchas veces se ven obligadas a rentar los espacios entre varias personas, lo que les pone en condiciones de hacinamiento.<sup>11</sup> A esto se añade la discriminación que suelen experimentar para conseguir un lugar donde vivir. La ENADIS reveló que a un 13.7% de la población migrante se le negó injustificadamente la renta de un lugar para vivir y a un 25% la posibilidad de acceder a un crédito de vivienda.<sup>12</sup>

### Acceso al derecho a la educación

Actualmente se cuenta con un marco legal que prevé la integración educativa de la población migrante y su permanencia en el sistema educativo nacional. Sin embargo, estos preceptos no se han hecho efectivos. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), solo el 18% de niñas, niños y adolescentes en movilidad asisten a la escuela.<sup>13</sup> Organizaciones de la sociedad civil han visibilizado que el personal educativo suele solicitar CURP y acta de nacimiento para inscribir a niñas, niños y adolescentes en instituciones públicas de educación básica y media superior, pese a que la normativa establece que pueden asistir a la escuela aun sin contar con un documento de identidad. Asimismo, suelen solicitar apostilla o traducción certificada, requisitos que se dispensaron desde 2015.

Adicionalmente, muchas personas en contextos de movilidad con gran experiencia en diversas profesiones no pueden acceder a un empleo formal aun y cuando poseen un estatus migratorio regular debido a todas las dificultades burocráticas que enfrentan al momento de revalidar sus documentos de estudios. De acuerdo con la ENADIS, el 10% de la población migrante de 15 años o más aseguró que le fue negada la posibilidad de estudiar o seguir estudiando.<sup>14</sup> Las y los alumnos transnacionales enfrentan desafíos lingüísticos, pedagógicos y culturales al transitar a un sistema educativo diferente, lo que demanda programas educativos adaptados a sus necesidades específicas.

### Salud pública y migración

La Ley General de Salud establece que cualquier persona que no cuente con seguridad social tiene derecho a recibir “la prestación de servicios públicos de salud, medicamentos y demás insumos asociados” de forma gratuita y sin discriminación. No obstante, en la práctica, la fragmentación del sistema de salud; la

10 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2022* (Presentación de resultados), 17 de noviembre de 2023. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf).

11 Organización de los Estados Americanos, *Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el contexto de la Movilidad Humana* (Informe elaborado por la CIDH), 2023. [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza\\_cambioclimatico\\_centroamerica\\_mexico\\_movilidad\\_humana\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf).

12 *Ibid.*

13 Pedro Rendón, “Sólo 18% de niños migrantes asiste a la escuela en México”, Universidad Iberoamericana, 24 de junio de 2020. <https://ibero.mx/prensa/investigacion-solo-18-de-ninos-migrantes-asiste-la-escuela-en-mexico>.

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2022* (Presentación de resultados), 17 de noviembre de 2023. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf).

precariedad de los centros de salud; la imposición de requisito de CURP, acta de nacimiento y comprobante de domicilio; y el desconocimiento por parte del personal sanitario sobre documentación emitida por el INM y la COMAR impiden que las personas accedan a los servicios públicos de salud. De acuerdo con la ENADIS, 24.3% de la población migrante aseguró que se le fue negada la atención médica o medicamentos.<sup>15</sup>

Los procesos migratorios ocurren en su mayoría en condiciones forzadas, y muchas veces las personas son víctimas de delitos y de violaciones graves a derechos humanos, como separación familiar, robo, extorsión, secuestros, privación de la libertad en estaciones migratorias, agresiones físicas, emocionales y verbales, con lo que se pone en riesgo su salud física y mental. A pesar de ello, a nivel federal, a las personas en movilidad no se les da prioridad para acceder a la infraestructura hospitalaria o atención de alta especialidad.

### **Derecho al trabajo en condiciones justas y equitativas**

La Ley Federal del Trabajo establece que las categorías técnicas y profesionales solo pueden ser cubiertas por personas mexicanas, que únicamente de manera temporal se puede contratar a personas extranjeras y que un 10% de la fuerza laboral en un espacio puede ser extranjera. Además, al personal extranjero se le obliga a capacitar a personas trabajadoras mexicanas sin remuneración. Finalmente, la contratación de personas extranjeras no aplica a puestos de dirección, administración y gerencia general, y en el caso del personal médico, está limitada a personas con nacionalidad mexicana.

El principal obstáculo para que personas en movilidad puedan acceder a empleos formales, además de las restricciones en la ley, es la documentación (centros laborales solicitan CURP, Registro Federal del Constituyentes y Número de Seguridad Social), por lo que algunas de ellas se emplean en el sector informal o en sectores con baja remuneración, como establecimientos comerciales, mercados, restaurantes, maquiladoras, gasolineras, agencias de seguridad y en la industria de la construcción, entre otros.

Tanto en el ámbito formal como en el informal, las personas en movilidad en México son objeto de distintas violencias. La condición migratoria y la nacionalidad se convierten en condicionantes de manifestaciones de violencia, como son despidos injustificados, salarios por debajo de lo establecido o acordado, salarios desiguales, jornadas largas, acoso sexual, entre otras. La ENADIS reveló que el 10% de la población mexicana no contrataría a una persona migrante o refugiada.<sup>16</sup>

Aunado a ello, la falta de reconocimiento de la experiencia laboral adquirida en el extranjero y la ausencia de certificados que avalen habilidades y competencias dificultan a personas en movilidad la búsqueda de empleo. En el caso de personas solicitantes de asilo, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político las obliga a permanecer en la entidad donde iniciaron el trámite hasta obtener una resolución, lo cual les impide aceptar oportunidades laborales en otros estados. La gran mayoría de las personas solicitantes de asilo se encuentran en Chiapas, tercera entidad con mayor tasa de informalidad en el país.<sup>17</sup>

### **Inclusión financiera**

La bancarización se ha convertido en otro de los obstáculos de la inserción laboral para las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, ya que en los empleos formales es indispensable contar con una cuenta bancaria para el pago del salario. A ello se suma que, para acceder a créditos, microseguros o tarjetas de crédito, se requiere de pasaporte, con lo que se desconoce la documentación expedida por el INM y la COMAR. En el caso de las personas retornadas, tampoco se reconocen como documentos válidos de identificación el INE, el pasaporte y la matrícula consular, expedida por autoridades mexicanas en los

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición, Chiapas, Cuarto Trimestre de 2022" (Comunicado de prensa), 20 de febrero de 2023. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoent/enoent2023\\_02\\_Chis.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoent/enoent2023_02_Chis.pdf).

consulados. Algunas instituciones financieras establecen un límite de dinero permitido de 20,000 a 29,000 pesos para cuentas de ahorro de personas migrantes.

## Participación social y política

El artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que de ninguna manera las personas extranjeras podrán inmiscuirse en asuntos políticos del país, disposición que no reconoce, respeta, ni garantiza derechos como el de la asociación, ya sea en el ámbito político, social o sindical. La participación de las personas en contextos de movilidad en la toma de decisiones en temas vinculados con el desarrollo, el acceso a derechos, incluso en el marco de presupuestos participativos a nivel municipal, es fundamental para abonar a su integración sostenible.



### PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Recurrir a los mecanismos interinstitucionales previstos por el marco legal, como el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, para avanzar en la formulación de una política de integración con plena participación de diversos poderes y órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil y la academia.
2. Diseñar e implementar una política de regularización migratoria transexenal adecuada a las necesidades de los flujos migratorios actuales, las realidades demográficas y el mercado de trabajo, lo mismo que de las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad, como lo son niñas, niños y adolescentes, mujeres víctimas de violencia, personas desplazadas por cambio climático, adultas mayores o con discapacidad.
3. Robustecer los programas o acciones emergentes que flexibilicen los criterios requeridos para acceder a la regularización migratoria.
4. Eliminar del marco normativo la multa por entrada migratoria irregular a territorio mexicano.
5. Otorgar un estatus regular a las personas en situación de movilidad en tanto se resuelve la decisión final de su solicitud de asilo o regularización migratoria, con el fin de garantizarles la certeza jurídica durante los procedimientos como medida cautelar.
6. Asegurar que los trámites de regularización migratoria, tanto de primera vez o de renovación, sean accesibles y asequibles para todas las personas.
7. Establecer vías para acceder a una residencia permanente y a la ciudadanía en el mediano y largo plazo, a través del concepto de arraigo.
8. Garantizar el acceso a la Clave Única de Registro de Población sin el condicionamiento de un documento de regular estancia migratoria, así como la no caducidad de este documento en ninguna circunstancia.
9. Homologar los sistemas informáticos para facilitar la exención de la CURP en los procesos administrativos públicos cuando no se cuente con ella.
10. Digitalizar todos los actos registrales existentes en territorio nacional y en los consulados de México en el exterior.

11. Publicar un decreto presidencial en el que se enuncien los documentos oficiales de identidad emitidos por autoridades mexicanas y en el exterior y que deberán ser reconocidos como documentos admitidos para trámites de personas en movilidad en los tres órdenes de gobierno y en todo el país, en el ámbito público y privado.
12. Asegurar que los registros de nacimiento, correcciones y nulidad de dobles registros se realicen mediante procedimientos administrativos gratuitos y bajo procedimientos homologados.
13. Modificar lineamientos y reglas de operación de programas públicos para garantizar que todas las personas puedan acceder a ellos, independientemente de su nacionalidad y situación migratoria.
14. Incluir en el Censo del Bienestar a personas migrantes.
15. Implementar medidas de accesibilidad a la vivienda, tales como planes de depósito de garantía de alquiler, mediante las cuales el gobierno o una asociación especializada en este ámbito actúe como garante ante el propietario a fin de facilitar a las personas el acceso a la vivienda.
16. Establecer criterios amplios que proporcionen una orientación clara y práctica a personas arrendatarias o propietarias de viviendas sobre lo que constituye la discriminación basada en condición migratoria, y responsabilizarse de asegurar la igualdad de acceso a la vivienda para las personas en movilidad.
17. Abstenerse de realizar desalojos de campamentos o asentamientos de personas migrantes. Estos solo se deberán llevar a cabo en circunstancias excepcionales y de conformidad con los Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo establecidos por la ONU.
18. Suministrar recursos económicos, materiales y de infraestructura a los albergues públicos que ofrecen asistencia a personas migrantes, con miras a abrir más espacios seguros, sobre todo en entidades con recurrencia de flujos migratorios.
19. Generar estadísticas, indicadores e información pública sobre los resultados de las políticas públicas y programas que permitan identificar los avances en la garantía del acceso al derecho a la educación y de la calidad y eficacia de los programas, e identificar en qué áreas hace falta cobertura para la atención de la población migrante.
20. Asegurar que en todas las entidades federativas se desarrollen acciones de sensibilización y capacitación del personal directivo y administrativo del sector educativo en temas de inclusión de la población en movilidad, así como programas de formación, actualización y certificación dirigidos a los docentes que les permitan atender las necesidades de aprendizaje de las personas en movilidad.
21. Realizar el acompañamiento y seguimiento del personal directivo y administrativo de las escuelas por parte de Control Escolar para asegurar la efectiva implementación y cumplimiento de las adecuaciones a su normativa que garantizan el acceso y permanencia en la educación, así como la certificación y revalidación de estudios efectuados por la población en movilidad.
22. Eliminar el registro de centros laborales que contratan personas extranjeras que se tiene que renovar y pagar cada año ante el INM.
23. Impulsar la construcción coordinada y la socialización de mecanismos de atención y gestión de casos de población en movilidad en materia laboral, en alianza con entidades gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.
24. Generar mecanismos para la solución de controversias entre personas empleadoras y personas trabajadoras en movilidad.

25. Desarrollar mecanismos de vinculación entre personas migrantes y organizaciones, sector empresarial, academia e instituciones financieras con el propósito de proporcionar capacitación, apoyo técnico y financiamiento para impulsar el emprendimiento de personas en movilidad.
26. Desarrollar alianzas estratégicas con instituciones financieras a fin de que flexibilicen sus requisitos para la apertura de cuentas, acceder a créditos, microseguros o tarjetas de crédito para personas en movilidad.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Formular una propuesta legislativa que otorgue facultades de política pública a la Secretaría de Bienestar, la cual considere el diseño institucional y los instrumentos de política necesarios para la implementación de una verdadera política de acogida y de integración; contemple convenios y alianzas con organizaciones de la sociedad civil para la provisión de servicios; y plantee la creación de un programa presupuestario para la atención de esta población.
2. Restringir las facultades del Instituto Nacional de Migración a acciones de control y verificación migratoria y facilitación de los procesos de regularización migratoria, de tal manera que sus labores administrativas estén encaminadas al registro de la entrada y salida de personas en el país, y a los procedimientos de regularización migratoria efectiva y equitativa.
3. Modificar las disposiciones del Capítulo IX de la Ley de Migración para garantizar que las causales para el acceso a la regularización migratoria de las personas en contextos de movilidad sean accesibles, pero sobre todo respondan al contexto y a las diversas realidades actuales.
4. Modificar el artículo 7 de la Ley Federal del Trabajo para garantizar que las personas extranjeras puedan emplearse sin ninguna restricción, valorando y reconociendo sus conocimientos, habilidades, capacidades y aptitudes.
5. Derogar las disposiciones de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para permitir que las personas solicitantes de asilo continúen su trámite en una entidad en la que puedan realizar alguna actividad económica que les permita garantizar el acceso a otros derechos, como vivienda digna, alimentación apropiada, educación de calidad y salud.
6. Derogar el tercer párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ASILO

### Contexto

2023 fue el año con mayor número de solicitudes de asilo en la historia de México, al registrarse 140,982 solicitudes de personas de 110 nacionalidades.<sup>18</sup> Las mujeres representaron el 41.8%, los hombres el 36.8% y niñas, niños y adolescentes el 21.4%.<sup>19</sup> Este hecho posicionó a México entre los cinco principales países receptores de solicitudes de asilo en el mundo.<sup>20</sup> De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en ese año, el 51% de las personas en situación migratoria irregular en el país “podrían tener necesidades de protección internacional”.<sup>21</sup>

A pesar de que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) incrementó su presencia territorial, al abrir nuevas representaciones en municipios con alto flujo migratorio, y aumentar su personal, el presupuesto que le fue aprobado por la Cámara de Diputados continúa siendo insuficiente ante la magnitud de las solicitudes. Gran parte de los recursos financieros y humanos de la COMAR provienen del ACNUR, cuya contribución en 2023 fue de 118 millones de pesos frente a los 109 millones de pesos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>22</sup>

La presidencia de la República remitió al Congreso de la Unión, en dos ocasiones, una iniciativa de reforma para convertir a la COMAR de órgano administrativo desconcentrado a una unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, lo que pone en riesgo su autonomía técnica.<sup>23</sup> Adicionalmente, al cierre de este documento, la COMAR no cuenta con sede central, lo que influyó negativamente en la recepción y seguimiento de más de 200 casos.<sup>24</sup>

18 Andrés Ramírez [@AndresRSilva], “Concluyó el 2023 con 140,982 solicitantes de la condición de refugiado en México, esto constituye un aumento de 8.8% respecto...” [Post]. X, 1 de enero de 2024. <https://twitter.com/AndresRSilva/status/1741845933124633027>.

19 *Ibid.*

20 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El impacto del desplazamiento forzado en la movilidad humana* (Reporte de monitoreo de protección en México 2023), 2023. <https://www.acnur.org/mx/media/reportes-de-monitoreo-de-proteccion-en-mexico-2023-el-impacto-del-desplazamiento-forzado-en-la>.

21 *Ibid.*

22 Lilian Hernández Osorio, “Entrega la Acnur a la Comar más del doble de recursos que Gobernación” [versión electrónica], *La Jornada, sección Política*, 8 de mayo de 2023. Recuperado el 16 de abril de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/05/08/politica/entrega-la-acnur-a-la-comar-mas-del-doble-de-recursos-que-gobernacion/#:~:text=En%20los%20%C3%BAltimos%20cinco%20a%C3%B1os,199%20millones%20455%20mil%20885>.

23 Sistema de Información Legislativa, “Iniciativa del Ejecutivo Federal en materia de Simplificación Orgánica”, Secretaría de Gobernación, 19 de abril de 2023. Recuperado el 16 de abril de 2024 de <http://sil.gobernacion.gob.mx/NoticiasView/NoticiasView.php?id=4447&load=1>.

24 Natalia Matamoros, “Organizaciones llaman a COMAR atender a migrantes, tras suspender actividades”, Instituto Mexicano de la Radio, 31 de mayo de 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://noticias.imer.mx/blog/organizaciones-llaman-a-comar-atender-a-migrantes-tras-suspender-actividades/>.

Organizaciones que acompañan a personas sujetas de protección internacional han documentado la persistencia de malas prácticas en los procesos, tales como restricción para que las y los solicitantes acudan con representantes jurídicos; falta de respuesta a peticiones de traslado de solicitudes de asilo; cambio frecuente y discrecional de las oficinas donde se reciben solicitudes; obstaculización, por parte del Instituto Nacional de Migración (INM), de la recepción de solicitudes en entidades donde no hay presencia de COMAR; solicitud por parte de las autoridades de trámites más allá de los establecidos en el marco jurídico; entre muchas otras situaciones.<sup>25</sup> Incluso, recientemente se implementó un mecanismo digital de preregistro para la recepción de las solicitudes, el cual obstaculiza el acceso al procedimiento para quien no cuenta con dispositivos electrónicos e internet.

A partir de 2024, organizaciones denunciaron la negativa del INM de expedir a población sujeta de protección internacional Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias y Tarjetas de Residente Permanente, y de solo emitir un oficio donde se autoriza la regularización migratoria con una temporalidad específica.<sup>26</sup> Esto ha imposibilitado la integración de las personas, así como su acceso a derechos básicos como la salud, la educación, vivienda, servicios financieros, empleo formal y libre tránsito, entre otros. De acuerdo con el ACNUR, hasta marzo de 2024, el 84% de la población solicitante de protección internacional en México se encontraba en situación migratoria irregular.<sup>27</sup>

La sociedad civil ha advertido sobre violaciones sistemáticas al principio de no devolución, por parte del INM, de personas solicitantes de protección internacional.<sup>28</sup> Durante 2022 se registraron 53 víctimas de devolución y riesgo de devolución en México. Algunas de las omisiones e irregularidades que generaron devoluciones sin debido proceso fueron la incomunicación de las personas en los procesos de detención y devolución; la retención o destrucción de documentos, por parte de las autoridades migratorias; la falta de colaboración inmediata entre la COMAR y el INM para evitar el riesgo de devolución; y la falta de recursos efectivos para el reingreso a México una vez llevada a cabo la devolución.

A mediados de 2023, el gobierno de Estados Unidos puso fin a la aplicación del Título 42, política violatoria del derecho a solicitar y recibir asilo que permitía a autoridades estadounidenses detener a personas sin documentación y expulsarlas de forma expedita a sus países de origen o a México.<sup>29</sup> Al término del Título 42, el gobierno estadounidense dio paso a la implementación del Título 8, por el cual regresa a México a personas no mexicanas mediante dos modalidades: “retorno voluntario o una orden formal de deportación”.<sup>30</sup> De mayo a septiembre de 2023, el INM recibió a 31,409 personas no mexicanas bajo esta modalidad.<sup>31</sup> Organizaciones han documentado que agentes del Customs and Border Patrol (CBP) entregan al INM,

25 Luis Xavier Carrancá, L. X. [@xaviercarranc], “Y ahí va una serie de horrores que hace la COMAR a su mando: – desnudan a la gente para revisarle...” [Post]. X, 1 de mayo de 2024. <https://x.com/xaviercarranc/status/1788991802130985444>.

26 Eva Avilés, “OSC llaman a garantizar el acceso efectivo de derechos humanos de personas en movilidad”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), 30 de enero de 2024. Recuperado el 16 de abril de 2024 de <https://cmdpdh.org/2024/01/30/osc-llaman-a-garantizar-el-acceso-efectivo-de-derechos-humanos-de-personas-en-movilidad/>.

27 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Monitoreo de Movimientos Mixtos México- Marzo 2024* (Infografía), 26 de abril de 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://reliefweb.int/report/mexico/monitoreo-de-movimientos-mixtos-mexico-marzo-2024>.

28 Clínica Jurídica para Personas Refugiadas Alaíde Foppa; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.; Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.; Asylum Access México A.C.; y Sin Fronteras IAP, *El principio de no devolución (non refoulement) en México* (Informe), 2023. <https://imumi.org/wp-content/uploads/2023/09/El-Principio-de-No-devolucion.pdf>.

29 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Fin del Título 42: CIDH llama a Estados Unidos a proteger derechos de personas migrantes y refugiadas” (Comunicado de prensa), 26 de mayo de 2023. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/099.asp>.

30 WOLA, “Por primera vez, México acordó recibir solicitantes de asilo de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela bajo la ley permanente de los Estados Unidos, Título 8” (Pronunciamiento conjunto), 12 de junio de 2023. <https://www.wola.org/es/2023/06/mexico-recibir-solicitantes-asilo-cuba-haiti-nicaragua-venezuela-ley-estados-unidos-titulo-8/>.

31 Human Rights Watch, No podíamos esperar: *Sistema de dosificación digital en la frontera entre EE. UU. y México* (Informe), 1 de mayo de 2024. <https://www.hrw.org/es/report/2024/05/01/no-podiamos-esperar/sistema-de-dosificacion-digital-en-la-frontera-entre-ee-uu-y>.

principalmente por los puertos fronterizos de México, a las personas regresadas bajo Título 8,<sup>32</sup> quienes después son ingresadas de forma forzada a las estaciones migratorias y trasladadas al sur del país. Una vez en frontera sur, son abandonadas en las calles, sin documentación migratoria o con oficios que les indican que deben salir del país.<sup>33</sup>

El gobierno de Estados Unidos creó la aplicación CBP One para gestionar por ese medio los trámites migratorios y para que las personas puedan presentarse en el puerto de entrada de su territorio a solicitar asilo. Desde la implementación de dicho sistema electrónico, que requirió el auspicio de México, el gobierno federal no se ha hecho responsable de las necesidades de seguridad, vivienda, acceso a trabajo, educación, alimentación, entre otras, de la población en espera de esta cita en el territorio nacional. Actualmente no hay un programa de recepción humanitaria ni de protección que evite que las personas estén expuestas a violaciones a sus derechos y que permita que tengan acceso a servicios básicos; muchas de las personas que buscan asilo se ven obligadas a esperar hasta seis meses o más en campamentos improvisados en las calles de la Ciudad de México y a lo largo de la frontera norte. Human Rights Watch ha denunciado secuestros, abusos sexuales y extorsiones a manos del crimen organizado y de autoridades migratorias en contra de personas que se encuentran esperando su cita CBP One,<sup>34</sup> y quienes están en riesgo de ser privadas de la libertad en estaciones migratorias o de ser retornadas al sur del país para evitar que se presenten en los puertos de entrada de Estados Unidos. También se han documentado casos de desalojos forzados mediante tratos violentos, engaños, intimidación y amenazas contra la población en espera de su cita CBP One o de respuesta de la COMAR, muchas veces coaccionadas por el personal migratorio, lo que ha provocado que lleguen a perder su cita.<sup>35</sup>



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Fortalecer los datos y la información estadística sobre los perfiles y las necesidades diferenciadas de la población sujeta de protección internacional, y asegurar que estos sean publicados en sitios web oficiales bajo los más altos estándares de protección. Los datos deben estar desglosados por sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, país de origen y de residencia habitual, además de otras características sociodemográficas, como adscripción a un pueblo indígena o afrodescendiente, discapacidad, estatus socioeconómico, etcétera.
2. Fortalecer la capacidad operativa de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para que responda a los nuevos contextos y necesidades de la población, de tal manera que se atiendan todas las solicitudes en tiempo y forma y conforme a la ley.
3. Institucionalizar y garantizar mecanismos de reingreso a territorio mexicano de las personas reconocidas como refugiadas y solicitantes de asilo que fueron devueltas.

32 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El impacto del desplazamiento forzado en la movilidad humana* (Reporte de monitoreo de protección en México), 2023. <https://www.acnur.org/mx/media/reporte-de-monitoreo-de-proteccion-en-mexico-2023-el-impacto-del-desplazamiento-forzado-en-la>.

33 Red Todos los Derechos para Todas, Todos y Todes, “Misión de Observación de Derechos Humanos 2023. Hallazgos preliminares” (Comunicado de prensa), 17 de noviembre de 2023. <https://redtdt.org.mx/archivos/18697>.

34 Human Rights Watch, “No podíamos esperar”. *Sistema de dosificación digital en la frontera entre EE.UU. y México* (Informe), 1 de mayo de 2024. <https://www.hrw.org/es/report/2024/05/01/no-podiamos-esperar/sistema-de-dosificacion-digital-en-la-frontera-entre-ee-uu-y>.

35 Grupo de Monitoreo Frontera Centro, “Situación migratoria en la Ciudad de México y Zona Metropolitana” (Pronunciamiento conjunto), marzo de 2024. <https://prami.iberio.mx/wp-content/uploads/2024/03/Documento-de-contexto-GMFC.pdf>.

4. Crear una base de datos compartida entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que facilite las consultas de información y la comunicación interinstitucional, cuyo objetivo sea identificar a personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas, y evitar la ejecución de actos violatorios a sus derechos, como la detención o la devolución a su país de origen.
5. Profesionalizar a distintas entidades de gobierno en sus tres niveles dotándolas de herramientas técnicas y prácticas que les permitan ejecutar de manera adecuada protocolos de identificación y canalizar a personas sujetas de protección internacional, particularmente en puntos de internación terrestres, aéreos y marítimos.
6. Elaborar e implementar lineamientos de recepción de las personas regresadas desde Estados Unidos hacia México bajo una perspectiva diferencial que tome en cuenta necesidades específicas de poblaciones históricamente discriminadas, como lo son mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, etcétera.
7. Emitir documentos migratorios que permitan el libre tránsito y el acceso a derechos (empleo, salud, educación, vivienda, entre otros) a la población que cuenta con cita de CBP One.
8. Garantizar condiciones de seguridad, documentación e infraestructura para que las personas que se encuentran en espera de su cita de CBP One cuenten con espacios adecuados y dignos donde albergarse y tengan acceso a derechos como la salud, educación, alimentación y trabajo.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Garantizar la autonomía técnica de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados manteniéndola como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y permitiéndole que continúe llevando a cabo los registros, análisis y determinaciones de la condición de persona refugiada, y procedimientos de acceso a documentación y asistencia a derechos de personas con necesidades de protección internacional.
2. Ampliar la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a nivel local, en entidades de alta densidad de flujos migratorios y en puntos de internación como aeropuertos y puertos de entrada, además de asegurar los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para administrar de forma eficiente y congruente las oficinas de representación y abrir nuevas en el corto.
3. Incrementar el presupuesto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en términos reales para atender el número de solicitudes de asilo que se registran mensualmente, así como aquellas que se encuentran pendientes de resolución, asegurando una sostenibilidad financiera no dependiente de la cooperación internacional.
4. Incorporar en la Ley de Migración la prohibición de llevar a cabo devoluciones, expulsiones y retornos masivos, ya que son contrarias a lo establecido en los artículos 22.8 y 22.9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
5. Incorporar en la Ley de Migración la prohibición de presentar y mantener a personas sujetas de protección internacional en estaciones o estancias migratorias dependientes del Instituto Nacional de Migración, por considerar a esta una práctica de privación de la libertad que contribuye a la revictimización de las personas y a la disuasión del derecho universal a solicitar asilo.
6. Vigilar y monitorear los acuerdos firmados por el gobierno de México en materia de migración y asilo para garantizar que el derecho a recibir y solicitar protección internacional y el principio de no devolución sean respetados y protegidos.

7. Eliminar las disposiciones de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político referentes a la temporalidad que tienen las personas para iniciar su solicitud de asilo ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y sobre la permanencia en la entidad en donde iniciaron su procedimiento.

### III. ATENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DELITOS Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDOS EN CONTRA DE PERSONAS EN CONTEXTOS DE MOVILIDAD

#### Contexto

La Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), de acuerdo con el informe presentado en 2023,<sup>36</sup> ha observado en sus casas, comedores y espacios de ayuda humanitaria en todo el país, en comparación con otros años, el incremento de flujos migratorios con perfiles diversificados (poblaciones provenientes de regiones como África, Medio Oriente, Asia Pacífico y América del Sur), que se enfrentan a un alto índice de criminalidad, el aumento de la militarización y la falta de apoyo estatal.

La REDODEM señala que, durante su tránsito por México, miles de personas que intentan llegar a Estados Unidos se enfrentan a la contención que el Estado mexicano aplica por medio de los agentes migratorios y la Guardia Nacional (GN), así como de otros cuerpos militares o policiales. Mientras se encuentran esperando una resolución por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) o alguna alternativa para regularizar su situación migratoria, las personas carecen de opciones para acceder a condiciones mínimas básicas de subsistencia, escenario que se prolonga durante meses. Esta situación las ha expuesto a encontrarse con grupos criminales, a viajar hacinados en tráileres, a extorsión, secuestro,<sup>37</sup> tráfico y trata de personas, ya que frente al incremento de retenes y puntos de control migratorio se ven obligadas a tomar rutas alternas a las que han utilizado por mucho tiempo y en las que se ha construido una red de albergues civiles y religiosos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha documentado en cuatro informes especiales más de 90,000 casos de secuestros de personas migrantes en el período de 2008 a 2021.<sup>38</sup> El secuestro, desaparición y masacre de personas migrantes, algunas con necesidades de protección internacional, en

36 Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *La esperanza en el camino: La REDODEM en un país de impunidad, militarización y violencias* (Informe 2021–2022), 2023. Consultado en <https://redodem.org/informes/12>.

37 Un ejemplo de los múltiples delitos a las que se ven expuestas las personas, como los secuestros, ocurrió “el pasado 31 de diciembre en Tamaulipas, cuando personas migrantes de Honduras y Venezuela (12 mujeres, 9 hombres y 11 niñas, niños y adolescentes) fueron privadas de la libertad cuando viajaban en autobús en la carretera Matamoros-Reynosa – todos contaban con una cita de CBP One para entrar a territorio estadounidense—. Tres días más tarde fueron liberadas en un centro comercial en circunstancias poco claras”. Véase referencia en <https://www.fundacionjusticia.org/secuestro-de-personas-migrantes-tamaulipas-evidencia-falta-de-voluntad-del-gobierno-mexicano-para-frenar-y-prevenir-este-delito/>.

38 Véase CNDH, *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, CNDH, México, 2009, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2009\\_migra.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf). CNDH, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 2011, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2011\\_secmigra.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2011_secmigra.pdf). CNDH, *Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011–2020*, México, CNDH, 2021, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE\\_Migrantes\\_2011-2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf). CNDH, *Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2021*, México, CNDH, 2021, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-12/Informe\\_Especial\\_Trafico\\_Secuestro\\_Migrantes.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-12/Informe_Especial_Trafico_Secuestro_Migrantes.pdf).

Tamaulipas y otras regiones del país no han cesado en más de una década. Muestra de ello son dos secuestros masivos ocurridos en San Luis Potosí, en abril y mayo de 2023, con 23 y 50 víctimas migrantes respectivamente, de acuerdo con distintos medios de comunicación. Albergues de la entidad han denunciado que, desde principios de diciembre de 2023, cerca de diez autobuses han sido asaltados en la región.

Las personas en movilidad son víctimas de delitos, que generalmente no son denunciados “debido a la desconfianza en las autoridades, el temor a ser detenidas en una estación migratoria, o bien a ser deportadas a sus países de origen, provocando que muchas de las violaciones de derechos humanos y delitos queden impunes”.<sup>39</sup> A esto se suma el miedo a las represalias, la falta de conocimiento sobre sus derechos y los mecanismos de denuncia e incluso a contar con recursos económicos o no.

Respecto de los delitos que sí son denunciados, diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado que, adicionalmente, “muchos funcionarios y funcionarias en México muestran una marcada falta de voluntad para investigar los delitos que se cometen en contra de migrantes”.<sup>40</sup> Los estudios señalan que la falta de resultados responde a que las víctimas no permanecen en nuestro país por mucho tiempo. Pese a que desde 2015 contamos con el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (MAE), mediante el cual personas migrantes víctimas que no se encuentren en México y autoridades ministeriales pueden impulsar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y la investigación de delitos cometidos contra la población migrante,<sup>41</sup> sin embargo, prevalece la impunidad. Basta mencionar las masacres<sup>42</sup> de personas migrantes de San Fernando I y II, Cadereyta y Güémez, que ocurrieron, algunos, hace más de una década, sin que se hayan realizado investigaciones de macrocriminalidad ni identificación de responsables por parte de la Fiscalía General de la República, y menos una reparación del daño para las víctimas ni garantías de no repetición.

De acuerdo con el portal de Datos Colaborativos contra la Trata de Personas en las Américas, el 80% de los viajes realizados por personas que son víctimas de trata de personas a nivel internacional atraviesan puntos fronterizos; las mujeres son más susceptibles de ser víctimas de este delito y un tercio de las víctimas son niñas y niños.<sup>43</sup> El portal de datos sobre migración<sup>44</sup> señala que mientras las personas víctimas de trabajos forzados suelen ser introducidas a través de puntos oficiales de control fronterizo, las personas víctimas de trata con fines de explotación sexual generalmente cruzan las fronteras por zonas en las que no existen puntos de control. En México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM), de 2018 a julio de 2023, se identificaron 160 personas extranjeras víctimas de trata: 89 mujeres y 35 hombres asistidos por explotación sexual; y 11 mujeres y 25 hombres por explotación laboral;<sup>45</sup> se llevaron a cabo 28 retornos asistidos a país de origen y se regularizó la situación migratoria de 132 personas.

39 Juan Silva Meza y Luna Mancini, “El rol judicial y la protección de los derechos de las personas migrantes en México”, en Mónica Oehler y Álvaro Botero (comps.), *Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las Américas*, México, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022. <https://www.icrc.org/es/document/acceso-la-justicia-de-las-personas-migrantes-refugiadas-y-otras-sujetas-de-proteccion>.

40 Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen y Maureen Meyer, *El acceso a la justicia para personas migrantes en México: un derecho que existe sólo en el papel* (Informe de investigación), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos et al., julio de 2017. [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accessoalajusticia\\_Versionweb\\_Julio20172.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accessoalajusticia_Versionweb_Julio20172.pdf).

41 Fundación para la Justicia, “El MAE de forma sencilla” (Infografía), 11 de mayo de 2018. Consultado el 7 de junio de 2024 en <https://www.fundacionjusticia.org/mecanismo-apoyo-exterior/>.

42 Para más información sobre las desapariciones y masacres de migrantes en México, véase Fundación para la Justicia, Informe para el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) con motivo de su primera visita a México, 2021.

43 The Counter Trafficking Data Collaborative, “Víctimas explotadas en las Américas”, Organización Internacional de las Migraciones, 2024. Consultado el 7 de junio de 2024 en <https://www.ctdatacollaborative.org/story/victims-exploited-americas>.

44 Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, “Estadísticas de la inmigración y emigración. Trata de personas”, 13 de octubre de 2023. Consultado el 7 de junio de 2024 en <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/trata-de-personas>.

45 Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, “Víctimas de trata, 160 migrantes extranjeros entre 2018 y 2023: INM” (Comunicado 074/23), 30 de julio de 2023. <https://www.gob.mx/inm/prensa/victimas-de-trata-160-migrantes-extranjeros-entre-2018-y-2023-inm>.

Otra situación preocupante es la desaparición de personas en movilidad, de las cuales, de acuerdo con el Colectivo EPUMX,<sup>46</sup> hay un subregistro. “Según el Registro solo hay 152 casos, pero el grupo de Comités de Familiares de Personas Desaparecidas de solo un país (Honduras) ha compilado 963 casos (Fundación para la Justicia, 2023). El Registro no está actualizado en tiempo real, no cuenta con bases de datos públicas y verificables, gran parte de las autoridades responsables no cumplen con la obligación de incluir la información requerida y se han evidenciado fallas en la captura de datos y su actualización”. Adicionalmente, desde el 2021 está pendiente la implementación de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas, que solo existe en el Acuerdo SNBP/007/2021 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Facilitar, por parte de las fiscalías, direcciones u oficinas especializadas en delitos contra personas migrantes, el proceso de denuncia de delitos contra esta población por medio de visitas a albergues, casas del migrante y organizaciones de la sociedad civil.
2. Establecer fiscalías especializadas en estados con altos índices delictivos contra personas migrantes y acercar el personal de estas fiscalías a puntos de tránsito y estaciones migratorias.
3. Conformar una comisión especial de investigación de violaciones de derechos humanos contra personas migrantes en México que cuente con la asesoría técnica de organismos internacionales y con la participación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a estos temas.
4. Generar y publicar registros desagregados de las carpetas de investigación y sentencias que se relacionan con personas migrantes, en los que al menos se identifique el tipo de delito, edad, género, nacionalidad, condición migratoria, zona geográfica donde se cometió el ilícito, así como otros datos que permitan diseñar políticas preventivas.
5. Fortalecer con recursos humanos, materiales y tecnológicos las fiscalías especializadas en delitos contra personas migrantes en todas las entidades federativas, así como la Fiscalía de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la Fiscalía General de la República.
6. Fortalecer la Comisión Forense para la identificación de personas migrantes fallecidas mediante el aumento de recursos humanos y materiales.
7. Incrementar las vías de migración regular de admisión y entrada para familiares de víctimas migrantes.
8. Emitir la convocatoria pública en el *Diario Oficial de la Federación* para la conformación de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas e instalarla a la brevedad.

46 Colectivo EPU Examen Periódico Universal, *México habla sobre derechos humanos. Informe temático sobre la situación de personas desaparecidas*, 2023. Consultado en <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/Desaparecidxs.pdf>.

## IV. ELIMINACIÓN DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD POR RAZONES MIGRATORIAS Y ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN

### Contexto

México es el segundo país que lleva a cabo más detenciones de personas en movilidad en toda la región de las Américas (después de Estados Unidos) y cuenta con el centro de detención más grande de América Latina, con capacidad para más de 900 personas, ubicado en Tapachula, Chiapas. Tan solo de enero de 2012 a noviembre de 2018 se registraron aproximadamente 780,156 eventos de personas extranjeras en situación migratoria irregular, número que aumentó considerablemente en el período de diciembre de 2018 a diciembre de 2023, al llegar aproximadamente a 1,931,058 eventos de personas en la misma situación.<sup>47</sup>

En México, la Ley de Migración permite la prolongación indefinida de la detención a partir de que se ha interpuesto algún medio de defensa, como puede ser un recurso de revisión o un amparo. Siguen sin observarse los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de esta práctica, por lo que la detención se continúa realizando de manera automática. No existe un control judicial o administrativo de la detención, no se hacen revisiones periódicas de la misma y tampoco hay una aplicación efectiva de alternativas a la detención.

Si bien la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución del amparo en revisión 388/2022 señaló que la detención no puede exceder a 36 horas, en la práctica, el Instituto Nacional de Migración (INM) interpreta y ejecuta bajo lo estipulado en la ley que el procedimiento administrativo migratorio debe ser sustanciado en las mismas 36 horas, pese a que la Ley establece el plazo de 15 días para resolver ese tipo de procedimientos. Aun con esta resolución del Poder Judicial, persiste la detención arbitraria y las vulneraciones al debido proceso al momento de la detención y durante la misma, como lo es la incomunicación de las personas detenidas.

De acuerdo con informes realizados por organizaciones de sociedad civil, la detención migratoria afecta la salud mental de las personas en contextos de movilidad debido a que las estaciones migratorias son espacios torturantes en donde los tratos crueles, inhumanos y degradantes son una constante. De diciembre 2012 a abril 2024, las organizaciones documentaron 71 muertes de personas migrantes bajo la tutela del Estado en estaciones migratorias: 16 durante la administración de Enrique Peña Nieto y 55 en la de Andrés Manuel López Obrador.<sup>48</sup> Ya el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura en 2020 dirigió al INM

47 Datos obtenidos de los Boletines mensuales de estadísticas migratorias de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIIP), consultados en [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos).

48 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Asylum Access México, *No nos dejen morir aquí. Incendio en la estancia migratoria de Ciudad Juárez* (Informe), 2024. [https://bajolabota.com/wp-content/uploads/2024/04/Informe\\_NoNosDejen.pdf](https://bajolabota.com/wp-content/uploads/2024/04/Informe_NoNosDejen.pdf).

recomendaciones sobre las situaciones a corto y mediano plazo que debe atender para prevenir actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.<sup>49</sup>

Un ejemplo de las graves consecuencias de la detención migratoria fue lo ocurrido en marzo de 2023 en la Estancia Provisional tipo B de Ciudad Juárez, donde a raíz de un incendio fallecieron 40 personas migrantes y sobrevivieron 42 (27 hombres y 15 mujeres) debido a la mala actuación de las autoridades migratorias. A la fecha persisten desafíos para que las víctimas de estos lamentables hechos accedan a la justicia y reparación integral del daño.<sup>50</sup>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su último informe especial sobre estaciones migratorias y estancias provisionales<sup>51</sup> propone impulsar un esquema de puertas abiertas en lugar de un esquema de privación de la libertad, considerada esta un principio rector la dignidad humana.

La cantidad de quejas presentadas contra el INM por presuntas violaciones a los derechos humanos ante la CNDH se ha disparado en 200% en lo que va de la administración de Andrés Manuel López Obrador, de acuerdo con el Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos.<sup>52</sup> El INM es la segunda institución pública con mayor número de quejas.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Desarrollar, actualizar y fortalecer los mecanismos para identificar de manera efectiva las vulnerabilidades de las personas que ingresan por puntos fronterizos y de internación a territorio mexicano, los cuales permitan canalizarlas a instancias adecuadas y evitar su traslado a las estaciones migratorias.
2. Ampliar las alternativas a la detención que ya existen, fortaleciendo los procesos de identificación y gestión de casos.
3. Ampliar el perfil para quienes acceden a las alternativas a la detención, de modo que se permita a más personas dar continuidad a sus procedimientos, por ejemplo, a las solicitantes de la condición de persona refugiada.
4. Destinar y asignar prioritariamente los recursos públicos necesarios para la construcción y el fortalecimiento de programas sociales y modalidades de alojamiento para personas migrantes y refugiadas, así como reducir el gasto público destinado a habilitar, mantener o sostener las estaciones migratorias.
5. Crear las condiciones adecuadas para que las personas privadas de libertad en las estaciones y estancias migratorias tengan acceso a la información necesaria que les permita reportar los abusos de las autoridades mexicanas y recibir asesoramiento de comisiones de derechos humanos u organizaciones

49 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, *Informe de Supervisión ISP-15/2020 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) sobre las medidas tomadas en las Estaciones Migratorias, Estancias Provisionales y Oficinas del Instituto Nacional de Migración, respecto a la emergencia sanitaria por la Covid-19*, diciembre de 2020. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-04/ISP\\_15\\_2020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-04/ISP_15_2020.pdf).

50 *Ibid.*

51 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Condiciones de las Estancias y Estaciones Migratorias: Hacia un Nuevo Modelo para la Atención de la Migración Irregular*, México, 2024.

52 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos*, México, 2024. Consultado el 7 de junio de 2024 en <https://sna.cndh.org.mx/>.

de la sociedad civil. Es fundamental garantizar la seguridad de quienes denuncian y llevar a cabo investigaciones efectivas.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Avanzar hacia reformas legislativas que garanticen la aplicación de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los principios de necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad de la detención migratoria.
2. Eliminar la privación de libertad por razones migratorias a personas en contextos de movilidad humana, en particular, personas refugiadas y solicitantes de protección internacional.
3. Actuar conforme a lo establecido en el Transitorio 8 de la Ley del Registro Nacional de Detenciones y realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el fin de crear un registro nacional de personas detenidas en las estaciones migratorias y estancias provisionales. Este registro deberá contar con la misma publicidad, garantía y protección de datos que aquellas contenidas en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
4. Eliminar disposiciones de la Ley de Migración que permiten la detención migratoria de forma indefinida en caso de interponer algún recurso legal.

## V. PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN CONTRA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

### Contexto

En los últimos años, México ha experimentado una situación migratoria de rápida evolución, caracterizada por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios mixtos; en ese contexto, se registra un aumento significativo del número de personas que llegan provenientes de países con poblaciones racializadas. Por ejemplo, se han incrementado las solicitudes de asilo de personas de Haití, Venezuela, Colombia, Cuba –países de la región con la mayor concentración de personas afrodescendientes en América Latina y el Caribe– así como<sup>53</sup> los registros de entrada de personas de Guatemala, Perú y Bolivia, países con mayor población indígena y de pueblos originarios en las Américas.<sup>54</sup> Incluso, las estadísticas muestran un mayor número de personas en situación migratoria irregular provenientes de países del continente africano.<sup>55</sup>

México está marcado por la matriz de la desigualdad social y la discriminación racial, la cual conlleva acciones excluyentes y tiene como uno de sus ejes estructurantes la condición étnica-racial. Ubica a los pueblos indígenas, afrodescendientes, desindigenizados y racializados entre los grupos más vulnerados, excluidos de la sociedad y sobrerrepresentados en los estratos socioeconómicos más bajos, que se manifiestan de distintas maneras y atraviesan toda la estructura institucional. Entre las principales causas de desigualdad resaltan las asociadas con el fenotipo, el poder adquisitivo, la lengua y la pertenencia étnica.

En lo que a la migración respecta, la discriminación y la exclusión son factores que incrementan su vulnerabilidad, y sin duda, la racialidad se adhiere a ello. Un problema que incide en la mayoría de las vulneraciones de los derechos de las personas en contextos de movilidad y personas sujetas a protección internacional es el perfilamiento racial. Este es definido como la serie de prácticas basadas en estereotipos y prejuicios que pretenden justificar el uso o actuar de la fuerza policial o de algún funcionario para contener o señalar a las personas como responsables de algún delito sin un sustento válido.

De acuerdo con la Encuesta Nacional contra la Discriminación 2022, el 29% de la población migrante de 15 años o más aseguró haber sufrido discriminación en los últimos meses. De este porcentaje, el 15% declaró

53 Banco Mundial, “Afrodescendientes en América Latina”, 23 de mayo de 2023. Recuperado el 7 de junio 2024 de <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/publication/afrodescendants-in-LAC#:~:text=Uno%20de%20cada%20cuatro%20latinoamericanos,%2C%20Cuba%2C%20M%C3%A9xico%20y%20Ecuador>.

54 Banco Mundial, “Latinoamérica indígena”, 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/indigenous-latin-america-in-the-twenty-first-century-brief-report-page#:~:text=Entre%20los%20pa%C3%ADses%20con%20las,34%20millones%20de%20individuos%20ind%C3%ADgenas>.

55 Olga Odgers Ortiz, *La era del atrapamiento migratorio: la migración africana hacia la frontera norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, 18 de abril de 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.colef.mx/noticia/la-era-del-atrapamiento-migratorio-la-migracion-africana-hacia-la-frontera-norte-de-mexico/>.

que se sintió discriminada por su tono de piel y el 5% por pertenecer a un pueblo indígena o afrodescendiente.<sup>56</sup>

En términos de política migratoria, esta realidad representa un reto, ya que exige la ampliación de enfoques tanto en los marcos normativos como en los mecanismos y principios vinculantes de garantía hacia el bienestar y desarrollo psicosocial pleno de las personas en contextos de movilidad humana, pero también hacia el fomento de una perspectiva antirracista.

Las organizaciones de la sociedad civil, academia y agencias de Naciones Unidas han documentado y denunciado, por un lado, la militarización de la política migratoria y, por otro, prácticas que niegan derechos y protección a personas y que se basan en el fenotipo, “olor”, apariencia física y pertenencia a un determinado grupo étnico o nacional.<sup>57</sup>

La discriminación racial en el actuar de las autoridades migratorias ha sido más notoria en las revisiones migratorias, procedimiento por el cual se intercepta a personas para corroborar su situación migratoria; sin embargo, se ha documentado que el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional (GN) se basan en prejuicios y estereotipos que caen en perfilamiento racial,<sup>58</sup> con lo que vulneran la dignidad de las personas, además de que, generalmente, este actuar implica abusos de autoridad y uso desproporcionado de la fuerza.

Ejemplo de ello fue el feminicidio de Victoria Salazar, mujer salvadoreña reconocida como refugiada en México desde 2018, que murió a causa del sometimiento de policías municipales en Tulum, Quintana Roo, en 2021, después de ser víctima de perfilamiento racial.<sup>59</sup> Otro caso fue el ocurrido en 2015, cuando un grupo de personas originarias de una comunidad tseltal de Chiapas, en un viaje hacia Sonora para emplearse como jornaleras agrícolas, fueron detenidas por agentes del INM y trasladadas a la estación migratoria de Querétaro con el argumento de que “no parecían mexicanas”, además de no hablar español, por lo que se les iniciaría un procedimiento migratorio para ser deportadas a Guatemala. Una de las personas fue torturada para que confesara no ser mexicana. El “Caso Querétaro” expuso los abusos de poder ejercidos por el INM, que no solo ignoran el carácter pluri/multicultural y lingüístico de México, sino que además impone el uso de la violencia.

A partir de este caso, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró como inconstitucionales los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que regulan las acciones de revisiones migratorias en carreteras.

Las llamadas estaciones o estancias migratorias son lugares en los que también se han documentado actos de perfilamiento racial. En estos espacios de privación de la libertad, donde las personas migrantes y con necesidades de protección internacional habitan en un contexto de violencia e impunidad, se ha permitido llevar a cabo prácticas que van desde la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes hasta graves violaciones a derechos humanos. Las personas racializadas han sido mayormente afectadas por estos hechos.

56 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2022* (Presentación de resultados), 2023. Actualizado el 17 de noviembre de 2023 en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2022/doc/enadis2022_resultados.pdf).

57 Observatorio de Racismo en México y Centroamérica, *Como me ven, me tratan: el perfilamiento racial en la migración* (Informe), 2022. <https://img1.wsimg.com/blobby/go/86f2ada1-8037-4dc1-bc3c-dfb4844a64f7/Como%20me%20ven%2C%20me%20tratan%20-%20RacismoMX.pdf>.

58 Acto basado en el fenotipo o apariencia física de las personas, que reproduce estigmas raciales y culturales contra personas racializadas y vulneran no sólo el derecho al libre tránsito en el territorio nacional, sino también el ejercicio del libre derecho a desarrollar sus identidades raciales, lingüísticas y de género.

59 Lorena Cano, “Tres años de impunidad en el caso de Victoria Salazar”, *Cimac Noticias*, 9 de mayo de 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://cimacnoticias.com.mx/2024/05/09/tres-anos-de-impunidad-en-el-caso-de-victoria-salazar/#gsc.tab=0>.

En contextos alejados del alcance de la autoridad migratoria y de la Guardia Nacional, también se ha documentado la discriminación racial y la xenofobia que viven las personas en situación de movilidad en México, sobre todo en lo relativo al acceso a derechos como al trabajo en condiciones dignas, justas y equitativas; a recibir atención médica de calidad, gratuita y especializada; a la identidad cultural, lingüística y jurídica; a la apertura de cuentas bancarias; y a la vivienda digna y segura, entre otros.

Por ejemplo, las autoridades del sistema de salud se han negado a reconocer las constancias de alumbramiento emitidas por los movimientos de partería tradicional, conformados mayoritariamente por personas indígenas. Tanto en la frontera sur como en la norte, las poblaciones extranjeras o retornadas optan por dar alumbramiento con las parteras por ser más asequibles y estar alineados a sus usos y costumbres.<sup>60</sup> No obstante, el racismo institucional del sector salud minimiza e invalida el trabajo ancestral de los movimientos de la partería, actitud con la que quita a muchos niñas, niños y adolescentes su derecho a la identidad.<sup>61</sup>

Las agresiones físicas y psicológicas que enfrentan las personas migrantes y sujetas de protección internacional son consecuencia de una cultura de odio, intolerancia y discriminación racial, lo que deriva en violencias extremas, tales como asesinatos, desapariciones forzadas, tortura, desplazamiento con uso de la fuerza, restricción para uso de transportes públicos y amedrentamientos constantes, entre otros.

Debido a la violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos y la desintegración del orden público en Haití, así como en algunos otros países de la región, es imperante que México conceda a las personas haitianas el estatuto de persona refugiada en virtud de la Declaración de Cartagena. De acuerdo con cifras oficiales, la población haitiana es de las que tiene menos reconocimiento como refugiadas en México: de 112,332 personas de esa nacionalidad que solicitaron asilo en el país entre 2021 y 2023, solo 5,214 recibieron protección, es decir, solo el 4.6% del total de solicitudes. Las personas haitianas tuvieron menos probabilidades que las de cualquier otra nacionalidad que solicitó protección internacional en México.<sup>62</sup>



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Diseñar e implementar un plan de equidad y justicia racial que incluya acciones encaminadas a la justicia restaurativa y medidas integrales de reparación del daño y de no repetición; dicho plan debe partir de una perspectiva de movilidad humana como un elemento indispensable que esclarezca y abone a la identificación, documentación y atención integral e integradora de casos de violencia racial.
2. Realizar de manera conjunta con el Poder Legislativo reformas a marcos normativos encaminadas a proyectar una política migratoria con perspectiva de seguridad humana, derechos humanos y antirracista.
3. Eliminar las revisiones migratorias por parte del INM con apoyo de la Guardia Nacional, ya que, además de ser declaradas como inconstitucionales, se llevan a cabo mediante perfilamientos raciales.

60 *El País*, “Parteras auxilian a migrantes embarazadas en México”, 24 de octubre de 2023. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://elpais.com/mexico/2023-10-24/parteras-auxilian-a-migrantes-embarazadas-en-mexico.html#:~:text=por%20primera%20vez.,La%20Red%20de%20parteras%20Ayudando%20a%20Migrantes%20se%20compone%20de%2022,10%20largos%20de%20su%20camino>.

61 Nichixim – Movimiento de Parteras de Chiapas, “Demandas”, 2020. Recuperado el 7 de junio de 2024, de <https://www.nichixim.org.mx/demandas/>.

62 Centro de Derechos Humanos Fray Matías/Clínica de Justicia Global, *El momento es ahora: México debe garantizar a las personas haitianas protección como refugiados en virtud de la Declaración de Cartagena* (Informe), 2024. <https://cdhfraymatias.org/el-momento-es-ahora-mexico-debe-garantizar-a-las-personas-haitianas-proteccion-como-refugiados-en-virtud-a-la-declaracion-de-cartagena/>.

4. Fortalecer los esfuerzos de capacitación y sensibilización, así como los mecanismos de medición de impacto hacia el quehacer de personas funcionarias públicas de los tres niveles de gobierno y de diversas entidades, respecto a la eliminación del perfilamiento racial en el acceso a derechos.
5. Reconocer y dignificar a la partería tradicional por parte de las autoridades de los registros civiles, el sector salud y las autoridades migratorias y, en específico, reconocer las constancias de alumbramiento emitidas por los movimientos de parteras tradicionales.
6. Conceder a las personas provenientes de Haití la protección internacional acorde con la Declaración de Cartagena; esto implica que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados emita una nota de orientación/lineamientos sobre las consideraciones de protección internacional para las personas haitianas, así como implementar evaluaciones justas e individualizadas durante el proceso de solicitud de asilo y provisiones de interpretación en creole para cada paso del proceso de solicitud.
7. Mejorar los mecanismos de recopilación de datos estadísticos sobre migración y asilo para que no solo den cuenta de la magnitud de los flujos migratorios y su entrada o estancia, sino de la diversidad de las características sociodemográficas.<sup>63</sup>
8. Diseñar políticas de educación, formación y comunicación para combatir prejuicios, estereotipos y estigmas sobre las personas migrantes y con necesidades de protección internacional, así como promover la hospitalidad y valorar la diversidad.
9. Implementar, fomentar y vigilar las disposiciones enfocadas a la no discriminación racial a nivel estatal y municipal, con énfasis en la prevención y la atención a personas nacionales y extranjeras independientemente de su condición migratoria.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la categoría de raza en la cláusula de prohibición de la discriminación (Artículo 1).
2. Eliminar las disposiciones de la Ley de Migración encaminadas a las revisiones migratorias, tal y como lo ordenó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Específicamente se requieren iniciativas de derogación de los artículos 97 y 98, además de reformas al artículo 17 y la prohibición administrativa del perfilamiento racial.
3. Hacer una revisión de distintos marcos normativos, protocolos, reglas de funcionamiento y otras normativas de entidades referentes al acceso a la justicia, a trabajo, salud, educación, identidad, entre otros derechos, con la finalidad de garantizar la no discriminación racial.

**Poder Judicial** (encaminadas a la administración de leyes a nivel federal y estatal)

1. Transversalizar la perspectiva antirracista en todos los asuntos relacionados con personas migrantes.
2. Capacitar y sensibilizar al personal del Poder Judicial y del Instituto Federal de la Defensoría Pública en el tema de discriminación racial.
3. Cumplir con la garantía judicial respecto de la traducción e interpretación en creole y otros idiomas en todos los procesos judiciales.

63 Se propone incluir como mínimo las siguientes variables: autoadscripción indígena, autoadscripción afrodescendiente, edad, país de origen, lugar de entrada, color de piel, orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, estrato socioeconómico, además de otras características que permitan analizar la incidencia de conductas de violencia y/o discriminación racial en contra de personas migrantes y sujetas de protección internacional.

## VI. DESMILITARIZACIÓN DEL CONTROL MIGRATORIO

### Contexto

Desde su creación, la Guardia Nacional (GN), es un cuerpo de seguridad militarizado en su composición, estructura, capacitación y mandos. Fue destinada a la realización de acciones de control migratorio, bajo una lógica de contención en las fronteras. En febrero de 2022, de 99,946 elementos desplegados en todo el país, 15,822 fueron ubicados en los estados fronterizos con Estados Unidos y 9,298 en los estados de la frontera sur mexicana.

A lo anterior se suma el despliegue de la GN para tareas de control y verificación migratoria en puntos de revisión, como lo son retenes, estaciones de autobuses y aeropuertos, además del resguardo de las estaciones migratorias, en las que las personas migrantes y sujetas de protección internacional se encuentran privadas de la libertad por motivos migratorios.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2022, por cada presunto responsable de algún delito presentado ante el Ministerio Público, la GN detuvo a 63 personas migrantes, lo que pone en evidencia las funciones prioritarias de esa fuerza de seguridad militarizada.

El Colectivo de Monitoreo de la Frontera Sur ha documentado recurrentes violaciones a derechos humanos en contra de personas migrantes y sujetas de protección internacional en la frontera sur que incluyen agresiones, violencia sexual, abuso de la fuerza, encapsulamiento, separación familiar y dispersión de las personas en tránsito; también se registró el uso de armas de fuego que causaron la ejecución extrajudicial de un migrante, y casos de tortura y malos tratos en estaciones migratorias.

Además, el Instituto Nacional de Migración (INM) se ha militarizado a través de la designación de perfiles militares en puestos estratégicos, la formación de sus agentes en una doctrina militar, el uso de armas exclusivas del ejército en las detenciones y el control migratorio, y el uso de tecnologías de vigilancia para recopilación y transferencia internacional de datos biométricos de forma discrecional.

Del total de titulares de las oficinas de representación [del INM], 14 tienen formación militar, lo cual equivale al 43.7%.

De los titulares que actualmente ocupan cargos y que tienen formación militar, tres han sido de responsabilidad en el INM desde 2019, tres desde el 2020, tres desde 2021, tres desde 2022 y tres desde 2023.

Los agentes de control y verificación migratoria reciben capacitación y adiestramiento por parte de la SEDENA para desarrollar habilidades de combate.

La presencia de la GN en las detenciones migratorias implica el uso de armas de uso exclusivo del ejército vía el acompañamiento de la GN con rifles de asalto, que tienen la función de intimidación y disuasión.<sup>64</sup>

La militarización del INM se refleja en el actuar de sus agentes, quienes hacen uso de la fuerza, de manera arbitraria e ilegal, para detener a las personas migrantes, así como en la creciente opacidad, arbitrariedad, discrecionalidad e impunidad con la que operan.

A pesar de que el INM no reconoce hacer uso de la fuerza de manera oficial, esto sí ocurre en el contexto cotidiano –ya que los agentes son capacitados para ello y utilizan armamento (bastón, escudo antimotines y *teaser*)– e incumplen lo que establece la ley sobre uso de la fuerza y los estándares definidos en la materia.<sup>65</sup>



## PROPUESTAS<sup>66</sup>

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Generar pautas y controles en el marco normativo para garantizar que las personas funcionarias públicas que componen la estructura del Instituto Nacional de Migración tengan perfiles civiles con grados de especialización en derechos humanos.
2. Generar un modelo de controles internos y externos del Instituto Nacional de Migración, con perspectiva de derechos humanos, alineados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales que funcionen de manera simultánea, según el principio de redundancia (control sobre el control) es indispensable en instituciones que tienen contacto y atienden a personas en contextos de mayor vulnerabilidad.
3. Fortalecer los mecanismos de control externo (independientes, ciudadanos y plurales) para que tengan la capacidad de investigar y hacer recomendaciones al Instituto Nacional de Migración, garanticen la participación de la sociedad civil y sean debidamente publicitados de manera periódica.
4. Establecer requisitos, responsabilidades y funciones adecuadamente definidas en los puestos directos del Instituto Nacional de Migración, desde un enfoque de derechos humanos y en apego a las facultades descritas en la Ley de Migración y su Reglamento.
5. Establecer mecanismos de revisión de manuales de operación y de protocolos de control y verificación migratoria; identificación de víctimas de delitos y poblaciones vulnerables; procesos de regularización migratoria; procesos de deportación; y cualquier otra actividad que se lleve a cabo en el Instituto Nacional de Migración.

64 Programa de Asuntos Migratorios/Programa de Seguridad Ciudadana, *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes* (Informe), Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2024, p. 156. <https://readymag.website/u3038421399/informeINM/>.

65 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., “A tres años del despliegue de la Guardia Nacional en las fronteras, organizaciones presentan ante la SCJN amicus curiae sobre los riesgos de militarizar la política migratoria”, 14 de junio de 2022. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://centroprodh.org.mx/2022/06/14/a-tres-anos-del-despliegue-de-la-guardia-nacional-en-las-fronteras-organizaciones-presentan-ante-la-scn-amicus-curiae-sobre-los-riesgos-de-militarizar-la-politica-migratoria/>.

66 Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *Construyendo en conjunto: Propuesta de Políticas Públicas desde la Universidad Iberoamericana para México*, Ciudad de México, 2024. <https://encuentrosporlademocracia.ibero.mx/wp-content/uploads/2024/04/ibero-construyendo-ed.pdf#page=59>.

6. Garantizar el cumplimiento de la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados por parte del Instituto Nacional de Migración. Esta tarea incluye el deber del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de realizar procesos de verificación sobre el tratamiento de datos personales al Instituto Nacional de Migración, y en caso de incurrir en violaciones a la ley, imponer las sanciones correspondientes.
7. Transparentar los acuerdos para el intercambio internacional de datos biométricos de personas en contextos de movilidad, e investigar y sancionar violaciones al derecho a la privacidad y protección de datos personales derivadas de estos, lo que puede incluir terminar con los acuerdos y las prácticas de transferencia de dichos datos entre países.
8. Transparentar la información relacionada con la adquisición de sistemas o servicios utilizados para ejercer labores de vigilancia, incluyendo contratos, anexos técnicos y todos los documentos relativos a la contratación y prestación del servicio, así como el uso de dispositivos de videovigilancia sobre personas en contextos de movilidad, y encaminar a que estos permitan conocer el actuar de los agentes migratorios en terreno.
9. Garantizar en la normativa y manuales de procedimiento del Instituto Nacional de Migración que el apoyo de fuerzas de seguridad de carácter militar sea excepcional, en aras de salvaguardar la vida, integridad y seguridad de las personas con contextos de movilidad.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Derogar el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional.
2. Implementar el Control Parlamentario que establece la Ley de la Guardia Nacional como un mecanismo de rendición de cuentas respecto al actuar de sus agentes frente a los distintos flujos migratorios.
3. Erradicar la presencia de las fuerzas armadas (Ejército y Marina) en puntos de control y verificación migratoria, aduanas y espacios de control fronterizo, debido a que no tienen facultades ni formación para ello.
4. Realizar las modificaciones a la Ley de Migración para eliminar las acciones de revisión migratoria por considerarse inconstitucionales, y orientar el trabajo del Instituto Nacional de Migración a incentivar la migración documentada a partir de las acciones de control y verificación migratoria, informando y facilitando los mecanismos para acceder a vías de regularización migratoria.
5. Fortalecer el Sistema Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Migración con el fin de garantizar que los funcionarios públicos que componen su estructura reciban capacitaciones para el óptimo cumplimiento de sus funciones, en estricto apego a una perspectiva de derechos humanos, con un adecuado sistema de evaluación de impacto.
6. Transparentar los acuerdos internacionales de cooperación para la gestión migratoria, incluyendo la asistencia diplomática, tecnológica y económica.

## VII. PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

### Contexto

De 2018 a 2023, el Estado mexicano reportó un incremento de flujos migratorios de niñas, niños y adolescentes en el país. De acuerdo con los datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) se registraron<sup>67</sup> 453,195 eventos de detención migratoria de niñas, niños y adolescentes entre los 0 y 17 años de edad (41.75% mujeres y 58.25% hombres), de los cuales 76.5% eran acompañados y 23.5% no acompañados. Esto significó un aumento respecto a la administración pasada, cuando se registraron 135,527 eventos de detención migratoria de niñez y adolescencia en situación migratoria irregular.<sup>68</sup>

En 2020 se reformaron la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para armonizarlas con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, modificaciones que representaron un gran avance normativo y un cambio de paradigma; sin embargo, su implementación presenta deficiencias a la fecha. La separación familiar es una constante, ya que es común que el Instituto Nacional de Migración (INM) lleve a cabo detenciones y operativos que terminan en la detención de madres, padres o acompañantes de niñas, niños o adolescentes, quienes quedan sin la protección de una persona adulta o viceversa. También ocurre con frecuencia que las mujeres y sus hijas e hijos son canalizadas a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), mientras que los hombres adultos que las acompañan son privados de su libertad en estaciones migratorias, donde tienen poca o nula posibilidad de entablar comunicación con su familia.

Organizaciones de la sociedad civil han documentado que el retorno de niñas, niños y adolescentes continúa siendo sistemático, y las Procuradurías de Protección de Niñas, niños y Adolescentes realizan en un porcentaje muy reducido planes de restitución de derechos con base en el interés superior de la niñez y un enfoque interseccional. Además, se ha observado una reducida emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias para niñez y adolescencia en movilidad y sus familias, a pesar de que la ley ordena al INM autorizar y emitir dicha tarjeta a toda esta población en términos del artículo 74 y de forma subsidiaria a sus familias. Asimismo, son pocas las entidades y municipios de todo el país que han implementado de forma efectiva políticas de cuidados alternativos para niñez y adolescencia en contextos de movilidad.

La aplicación de la reforma que prohíbe tener a niñez y adolescencia detenida en estaciones migratorias y canalizadas de forma inmediata al sistema de protección ha evidenciado la limitada capacidad de protección de las instituciones, por lo que el SNDIF ha brindado recursos a nivel estatal y municipal para que sean utilizados en el fortalecimiento de los Centros de Asistencia Social (CAS).

67 Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, “Tablero interactivo. Estadística sobre movilidad y migración en México. Eventos de niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular”, marzo de 2024. Consultado el 15 de abril de 2024 de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/tablero\\_estadistica](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/tablero_estadistica).

68 Datos obtenidos de los Boletines mensuales de estadísticas migratorias de la UPMRIP.

De septiembre de 2021 a septiembre de 2023, el gobierno federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* 184 Convenios de Colaboración con diversos estados para fortalecer los sistemas estatales de protección por un recurso público total de 3,208,778,367.88 de pesos, cuyo desglose se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1. Distribución de recursos públicos para fortalecer los sistemas estatales de protección de niñas, niños y adolescentes migrantes.**

Año	Número de Convenios	Estados del país	Monto
2021	19	2	\$251,278,802.00
2022	71	28 (se repiten 2 estados anteriores)	\$1,532,840,806.02
2023	94	29 (se agrega 1 estado más)	\$1,424,658,759.86
3 años	184	29	\$3,208,778,367.88

**Fuente.** Elaboración propia con datos obtenidos de la revisión del Diario Oficial de la Federación sobre los convenios que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia acordó con los diferentes estados y municipios.

Este apoyo ha resultado en la instalación de 77 CAS o espacios habilitados en 29 estados<sup>69</sup> para la atención a la niñez y la adolescencia en contextos de movilidad; sin embargo, en su mayoría, funcionan con modelos de puertas cerradas, lo que resulta en una violación a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que prohíbe que la niñez y la adolescencia sea privada de la libertad.

Por otro lado, se ha incrementado el presupuesto destinado a la detención de familias y niñez, y la autoridad migratoria ha optado por habilitar, al margen de la ley, otros espacios para este fin, situaciones que preocupan a la sociedad civil. Algunos de estos sitios operan también fuera de la normativa de protección a la niñez y la adolescencia y no cuentan con las condiciones necesarias para brindarles atención adecuada (ejemplo de ello son los módulos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados habilitados dentro o fuera de las estaciones migratorias y las Oficinas Administrativas de Canalización del INM).

Desde 2021, el gobierno federal redujo el presupuesto del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), cuya persona titular, además, no ha sido nombrada desde entonces. Esto ha afectado la capacidad del SIPINNA para llevar a cabo sus facultades de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia en el país, entre ellas, la implementación de la Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración. A esto se suma que desde 2023, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para disminuir la capacidad del SIPINNA e incorporarlo como unidad administrativa del SNDIF. El Sistema DIF carece de atribuciones operativas, técnicas y de enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia para asegurar el cumplimiento de las funciones que por ley le corresponden al SIPINNA. La preservación y fortalecimiento de este Sistema con su nivel y estructura actual es fundamental, ya que la elaboración de políticas integrales requiere de una visión multisectorial que involucre a distintas autoridades y órdenes de gobierno de manera coordinada.

69 Sistema Nacional DIF, "Inaugura DIF Nacional centro para la atención a la niñez en contextos de migración", Gobierno de México, 29 de febrero de 2024. Consultado el 29 de febrero de 2024 de <https://www.gob.mx/difnacional/articulos/inaugura-dif-nacional-centro-para-la-atencion-a-la-ninez-en-contexto-de-migracion?idiom=es>.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Impulsar la implementación de la Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración para garantizar una coordinación eficiente entre las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
2. Asegurar que las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes evalúen y consideren todas las opciones de protección para niñas, niños y adolescentes dentro de los planes de restitución de derechos (regularización por razones humanitarias, reunificación familiar en México o en un tercer país) y prevean nuevas formas de cuidados alternativos, tales como familias de acogida, grupos departamento y otros modelos que promuevan la transición a la vida independiente.
3. Fortalecer la representación coadyuvante de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para asegurar el adecuado acompañamiento de todas las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad y sus familias en los procesos administrativos y judiciales que les involucre.
4. Asegurar la participación y colaboración con despachos probono, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas –como el Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP)– y asociaciones privadas que brindan servicios legales gratuitos, especializados y de calidad para que niñas, niños y adolescentes en movilidad cuenten con toda la asistencia y el apoyo jurídico que les permitan conocer sus derechos y defenderlos en cualquier asunto o proceso que les involucre.
5. Asegurar que se observen de manera efectiva los mecanismos de supervisión y seguimiento a los Centros de Asistencia Social, y permitir la participación de las organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos y agencias de Naciones Unidas como observadores externos en la provisión de servicios informativos, lúdicos y sociales para niñas, niños y adolescentes.
6. Capacitar de forma continua y permanente a personas funcionarias, cuidadoras y equipos técnicos involucrados en la determinación de los planes de restitución de derechos, su debido acompañamiento y actualización, la gestión de casos, procesos de reintegración, planes de vida independiente y seguimiento posegreso para garantizar el principio de necesidad e idoneidad de las alternativas del cuidado.
7. Fomentar que los Centros de Asistencia Social incorporen en sus modelos de intervención el enfoque de puertas abiertas para evitar que se conviertan en espacios en los que se replique la detención migratoria y signifiquen un retroceso a la reforma legislativa de 2020.
8. Eliminar los espacios privativos de la libertad para niñez y adolescencia en contextos de movilidad y sus familias, sitios contrarios a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como son las oficinas administrativas de canalización u otros lugares habilitados para ese fin.
9. Promover la implementación apropiada de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Para ello, se deben realizar las modificaciones necesarias a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que clarifiquen y faciliten la coordinación y protección de sus derechos; asimismo, se debe armonizar el Reglamento de la Ley de Migración para que el interés superior de la niñez prime sobre su condición migratoria y de viaje.
10. Evaluar y mejorar, desde el enfoque de derechos, los mecanismos y procesos para que niñas, niños y adolescentes tengan acceso efectivo a la condición de refugiado, la unidad y reunificación familiar, la Clave Única de Registro de Población y la regularización migratoria como Visitantes por Razones Hu-

manitarias, además de hacer efectivo su acceso a la Residencia Temporal y Permanente conforme a los procesos de restitución de derechos que determinan su interés superior.

11. Publicar y transparentar la información y datos estadísticos sobre niñez y adolescencia en contextos de movilidad contenida en el Sistema de Información Por tus Derechos: Niñas, Niños y Adolescentes Protegidos.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Mantener el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el carácter deliberativo y decisorio y la estructura orgánica que actualmente tiene. Nombrar un titular de alto nivel y aumentar el presupuesto asignado para que cuente con recursos técnicos, financieros y operativos suficientes que permitan cumplir con su función de coordinación de las políticas públicas.
2. Incrementar el presupuesto asignado a la niñez y la adolescencia para mantenerse al ritmo de la inflación y garantizar que los recursos reales no disminuyan, de manera que se reflejen en el porcentaje del PIB y del Presupuesto de Egresos de la Federación destinado a este sector.

## VIII. TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO, Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

### Contexto

En los últimos años ha aumentado la presencia de mujeres en toda su diversidad en los flujos migratorios en México.<sup>70</sup> Las mujeres migran a México no solo para proveer mejores condiciones a sus familias, sino también por su seguridad física y emocional cuando enfrentan situaciones de persecución, violencia basada en género, violencia criminal, efectos adversos del cambio climático, entre otros factores. De acuerdo con cifras oficiales, de 2012 a 2018, las mujeres sumaban 22% en los eventos de detención migratoria, mientras que de 2019 a 2023, el porcentaje incrementó a 28%.<sup>71</sup> Información de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) indica que para inicios de 2024, el 45% del total de las solicitudes de asilo correspondían a mujeres; en contraste, a inicios de 2013 representaban el 30%.<sup>72</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las mujeres constituyeron el 25% de la población migrante en retorno.<sup>73</sup>

Los riesgos relacionados con la violencia de género contra las mujeres migrantes son múltiples, se acumulan y ocurren en el país de origen, tránsito, destino y retorno. Sin embargo, hay pocas estadísticas oficiales que dan cuenta de esta problemática;<sup>74</sup> la información disponible proviene en su mayoría de investigaciones de la sociedad civil, la academia y organismos internacionales. De acuerdo con Médicos Sin Fronteras, 10.7% de las mujeres migrantes fueron víctimas de violencia sexual durante su tránsito por México.<sup>75</sup> En el caso de las mujeres de la diversidad sexual, según información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS), el 100%

70 Información de ACNUR y HIAS indica que algunos grupos están más expuestos a doble discriminación en las migraciones, como las niñas, adolescentes, mujeres LGTBQ+, mujeres afrodescendientes e indígenas, mujeres embarazadas y lactantes, con discapacidad, adultas mayores, trabajadoras sexuales, etcétera.

71 Dirección de Estadística, “Boletines Estadísticos, mujeres y hombres”, Gobierno de México, 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024, de [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletin\\_MyH](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletin_MyH).

72 Andrés Ramírez, [@AndresRSilva\_], “En enero de este año solicitaron la condición de refugiado en México, 3,786 mujeres, lo que representa el 45% de...” [Post], X, 26 de febrero de 2024. [https://twitter.com/AndresRSilva\\_/status/1762332232499237225](https://twitter.com/AndresRSilva_/status/1762332232499237225).

73 Claudia Masferrer y Diana Estefanía Rubio, “Porcentaje de población migrante de retorno por sexo”, Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas de El Colegio de México, 2020. Recuperado el 7 de junio de 2024, de [https://migdep.colmex.mx/publicaciones/2\\_RetInmig\\_Sexo.pdf](https://migdep.colmex.mx/publicaciones/2_RetInmig_Sexo.pdf).

74 Miedo a la deportación y privación de la libertad, falta de traductores oficiales, desconocimiento del proceso penal y desconfianza en autoridades son algunos de los factores por los cuales las mujeres migrantes no suelen denunciar. Esto genera un subregistro en las cifras de delitos contra mujeres migrantes. Asimismo, las cifras actuales de incidencia delictiva del fuero común y fuero federal no están desagregadas por condición migratoria, por lo que no se cuenta con información sobre todos los delitos ocurridos contra personas en movilidad en México.

75 Doctors Without Borders., *Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis* (Reporte), mayo de 2017. [https://doctorswithoutborders.org/sites/default/files/2018-08/msf\\_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle\\_E.pdf?\\_ga=2.183735206.1451367120.1643989413-1492376675.1643989413](https://doctorswithoutborders.org/sites/default/files/2018-08/msf_forced-to-flee-central-americas-northern-triangle_E.pdf?_ga=2.183735206.1451367120.1643989413-1492376675.1643989413).

se sintió insegura o muy insegura durante su viaje.<sup>76</sup> Una vez asentadas en México, las mujeres migrantes son nuevamente vulnerables a la violencia, pues el 30% afirmó no sentirse segura en el lugar de acogida.<sup>77</sup>

Ante los riesgos y vulnerabilidades de género que enfrentan las mujeres migrantes, la respuesta del Estado ha sido deficiente. El gobierno de México no ha asignado recursos financieros, materiales y humanos suficientes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó 60% menos presupuesto al programa que sostiene la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y redujo a 30% el asignado a programas de salud materna, sexual y reproductiva, así como al equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres, decisiones con las que se afectó la atención especializada para mujeres en movilidad y sus hijas e hijos.<sup>78</sup> La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y su Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas<sup>79</sup> también enfrentan recursos limitados, con lo que se impide que se conduzcan investigaciones efectivas de delitos contra mujeres migrantes.

Los procedimientos administrativos migratorios y de solicitud de asilo no se llevan a cabo en tiempo y forma, en un entorno seguro, culturalmente apropiado y con enfoque de género, diversidad sexual e interés superior de la niñez.<sup>80</sup> Adicionalmente, se presentan limitaciones que impiden que las mujeres revelen eventos de violencia basada en género, como son la falta de capacitación de autoridades en primeros auxilios psicológicos, nulos espacios privados y confidenciales para revelar hechos victimizantes, revictimización, limitado acceso a entrevistas de elegibilidad realizadas por personas del mismo sexo, investigaciones poco profundas para la documentación de las violencias, entre otras, que influyen de manera negativa para que la persecución de género se considere adecuadamente en la resolución.<sup>81</sup>

Organizaciones de la sociedad civil han documentado que mujeres sujetas a protección complementaria tienen dificultades para acceder a la reunificación familiar,<sup>82</sup> lo que afecta a aquellas madres con protección complementaria cuyas hijas e hijos o personas a su cuidado se encuentran en el país de origen. Asimismo, la COMAR tiene una carga probatoria alta respecto a la comprobación del vínculo familiar debido a que está basado en el modelo de familia tradicional, que impide que maternidades de la diversidad sexual puedan reunificarse con sus hijas e hijos. Incluso hay casos documentados en los que, a pesar de proceder la reunificación familiar, se les pide traer a sus familiares por sus propios medios. De igual manera, en 2022 se registró un aumento en casos de separación de infancias de sus madres y padres biológicos o

76 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante, *Nuestro derecho a la seguridad. Colocando a las mujeres refugiadas en el centro de la búsqueda de soluciones frente a la violencia de género* (Estudio regional), 2022. <https://segurasenmovilidad.org/wp-content/uploads/2022/12/Nuestro-derecho-a-la-seguridad-estudio-regional-ES.pdf>.

77 *Ibid.*

78 Eréndira Aquino, “25N: Da gobierno de AMLO más presupuesto para igualdad de género, pero se va a programas de bienestar”, *Animal Político, Sección Género y Diversidad*, 23 de noviembre de 2023. Recuperado el 16 de abril de <https://animalpolitico.com/genero-y-diversidad/25n-presupuesto-igualdad-genero-programas-amlo>.

79 María Ruiz, “Los recursos para erradicar la violencia hacia las mujeres se destinan a pensiones de adultos mayores”, *Pie de Página, Sección Agenda México*, 17 de septiembre de 2023. Recuperado el 16 de abril de 2024 de <https://piedepagina.mx/los-recursos-para-a-erradicar-la-violencia-hacia-las-mujeres-se-destinan-a-pensiones-de-adultos-mayores/>.

80 Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *El género como causal del reconocimiento de la condición de refugiado en el sistema de asilo mexicano* (Observatorio de Protección Internacional), 2019. <https://programadh.iberomex.mx/assets/documents/PDH-2018-GENERO-COMO-CAUSAL.pdf>.

81 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de California en Berkeley, *El silencio que carga: revelando la violencia de género en el desplazamiento forzado* (Informe exploratorio 2018), 2018. <https://www.acnur.org/es-es/media/el-silencio-que-carga-revelando-la-violencia-de-genero-en-el-desplazamiento-forzado>.

82 Clínica Jurídica para Personas Refugiadas Alaíde Foppa, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.; Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C.; Asylum Access México (AAMX) A.C.; y Sin Fronteras, IAP, *El principio de no devolución (non refoulement) en México* (Informe), 2023. <https://imumi.org/wp-content/uploads/2023/09/El-Principio-de-No-devolucion.pdf>.

tutores legales provocado por los peligros de su tránsito por México, así como por las políticas migratorias de contención en Estados Unidos y México.<sup>83</sup>

Las mujeres siguen siendo las principales responsables del trabajo del hogar y del cuidado de las personas con necesidades específicas, como personas con discapacidad, enfermas y mayores, y niñas, niños y adolescentes. Esta carga les hace enfrentar desafíos adicionales para la integración socioeconómica y oportunidades limitadas de empleo formal, por lo que a menudo recurren a laborar por cuenta propia y de manera informal, exponiéndose a condiciones de trabajo precario, explotación y abuso. En la frontera sur, la gran mayoría de las mujeres migrantes laboran en la agricultura y la ganadería, realizan trabajos del hogar, trabajo sexual y venta ambulante.<sup>84</sup> En los últimos años, se han logrado avances relevantes en materia de protección de derechos de las trabajadoras del hogar y contra la violencia basada en género en el ámbito laboral, como resultado de la ratificación de México de los Convenios 189 y 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, la mayoría de las y los empleadores del sector doméstico y agricultura no están inscritos en el Instituto Nacional de Migración (INM), por lo que aumenta la vulnerabilidad frente a la violencia laboral y disminuyen las posibilidades de regularización migratoria.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Aumentar vías de migración regular de entrada y de estancia en México para mujeres víctimas de violencia de género y mujeres cuidadoras y familiares, considerando aumentar la expedición de Visas Humanitarias desde consulados de México en el exterior para que una vez en territorio mexicano se les asegure su acceso a la regularización migratoria y, por ende, al ejercicio de derechos y el acceso a servicios.
2. Mejorar los mecanismos de recopilación de datos estadísticos sobre incidencia de conductas de violencia y discriminación en contra de personas migrantes y sujetas de protección internacional; se propone desagregar los datos como mínimo con las siguientes variables: autoadscripción indígena y afrodescendiente, edad, país de origen, lugar de entrada, color de piel, orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, estrato socioeconómico, así como otras características etarias.
3. Promover la creación de una mesa interinstitucional para el diseño e implementación de políticas de migración y asilo con perspectiva de género, que reconozca el papel de las mujeres en la migración y promueva su autonomía y liderazgo, entre el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el Instituto Nacional de las Mujeres; la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; y la Secretaría de Bienestar, entre otras instancias, con sus pares estatales y sociedad civil.
4. Establecer procedimientos estandarizados entre diferentes sectores y servicios (como Centros de Justicia para las Mujeres, Fiscalías de Delitos Contra Mujeres, refugios, sistema de salud, acceso a programas de trabajo, etcétera) para ofrecer una respuesta integral y no revictimizante a mujeres migrantes víctimas de violencia de género.

83 Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *La esperanza en el camino: La REDODEM en un país de impunidad, militarización y violencias* (Informe 2021–2022), 2023. [https://redodem.org/redadmin/uploads/Informe\\_de\\_Investigacion\\_REDODEM\\_2021\\_2022\\_Vers\\_14\\_08\\_23\\_Completo\\_compr\\_1\\_af92b719ff.pdf](https://redodem.org/redadmin/uploads/Informe_de_Investigacion_REDODEM_2021_2022_Vers_14_08_23_Completo_compr_1_af92b719ff.pdf).

84 Organización Internacional del Trabajo, “Mujeres migrantes centroamericanas en México: Informalidad en la contratación y el empleo” (Nota de la OIT), 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_768856.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_768856.pdf).

5. Fortalecer los esfuerzos de capacitación y sensibilización en el tema de la respuesta a las violencias de género, dirigidas a distintas autoridades respondientes desde un enfoque de derechos humanos, género y centrado en la atención integral de las víctimas. Es necesario asegurar que personal calificado diseñen e impartan las capacitaciones, y que estas cuenten con un mecanismo comprensivo que permita evaluar el aprendizaje y el cambio de actitudes del personal que recibe formación, además de que incluya un mecanismo de resultados a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos.
6. Asegurar que todas las unidades de salud, con prioridad de aquellas localizadas en municipios con alta densidad de flujos migratorios, garanticen a todas las migrantes el acceso a la salud, incluyendo la sexual y reproductiva, indistintamente de su condición migratoria y de contar o no con algún documento de identidad, de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Salud (Art. 77 bis 7)
7. Desarrollar espacios permanentes de consulta e involucramiento directo de las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en las acciones de diseño, monitoreo y evaluación de los programas públicos de prevención, atención y erradicación de violencia de género.
8. Elaborar lineamientos y establecer criterios públicos desde el análisis de género que faciliten al personal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados robustecer el nexo causal por razón de género y sustentarlo en las evaluaciones y resoluciones.
9. Desarrollar guías específicas sobre la creación de entornos seguros y propicios durante la entrevista de elegibilidad para el otorgamiento del reconocimiento de la condición de persona refugiada.
10. Llevar a cabo investigaciones a profundidad para comprender mejor las situaciones de violencia basada en género durante la entrevista de elegibilidad para el otorgamiento del reconocimiento de la condición de persona refugiada.
11. Establecer procesos asequibles y claros para el acceso a la reunificación familiar, de tal manera que se elaboren e implementen lineamientos o manuales para el actuar coordinado de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; el Instituto Nacional de Migración; el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y otras autoridades competentes, con el objeto de definir una ruta para el traslado y la internación de familias o núcleos familiares primarios con personas reconocidas como refugiadas y con protección complementaria.
12. Diseñar e implementar un censo o diagnóstico de las mujeres trabajadoras migrantes, locales y asentadas (y sus familias), a manera de herramienta demográfica, que permita contar con información más precisa sobre esta población para atender sus necesidades y problemáticas a partir de la generación de políticas públicas en la materia.
13. Crear mecanismos que regulen las relaciones laborales entre las trabajadoras migrantes y las personas empleadoras, tomando en cuenta la temporalidad de su trabajo.
14. Garantizar el acceso a la seguridad social de las trabajadoras migrantes y sus familias para evitar la desprotección ante accidentes o situaciones de salud derivados de su trabajo.
15. Mejorar y ampliar la oferta de servicios de cuidados para los cinco grupos de población prioritarios en movilidad humana: niñez, personas con discapacidad, personas enfermas, adultas mayores y cuidadoras, asegurando que estos servicios sean accesibles para mujeres en contextos de movilidad; por ejemplo, centros de atención infantil; escuelas de horarios ampliados; centros de atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores; opciones de profesionalización de las personas cuidadoras, entre otros. Para llevarlo a cabo, se deben considerar las necesidades de infraestructura y de formación de recursos humanos.
16. Investigar con perspectiva de género los delitos cometidos contra mujeres migrantes y sujetas de protección internacional.

17. Garantizar la adecuada implementación del protocolo para juzgar con perspectiva de género; del protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género; y del protocolo para juzgar casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, con la finalidad de prevenir la discriminación y el prejuicio contra las mujeres y las personas de la diversidad sexual en contextos de movilidad en todos los niveles del sistema de justicia.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Garantizar los recursos suficientes, progresivos y efectivos para asegurar el acceso de las mujeres migrantes víctimas de violencia a servicios especializados, a la justicia y a la reparación integral del daño.
2. Fortalecer en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento los mecanismos y criterios de acceso y eficacia del derecho a la unidad familiar de las personas refugiadas, en particular, cuando involucran a niñas, niños y adolescentes y a mujeres y madres.
3. Analizar y, en su caso, aprobar las propuestas de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados y expandir las adecuaciones a otras legislaciones y normatividad; además de elaborar un plan estratégico para su implementación, asegurando que se plasme el principio de no discriminación de las mujeres migrantes y sujetas a protección internacional, de tal manera que la documentación migratoria no sea un obstáculo para el acceso a los servicios de este Sistema.

## IX. FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO

### Contexto

En los últimos años, en México ha sido notoria la compleja relación entre el fenómeno migratorio y la política exterior. A mediados de 2019, el gobierno de Estados Unidos ejerció una enorme presión para que el gobierno mexicano evitara el paso de colectivos de personas migrantes, con lo que se impidió que las instituciones que formalmente manejaban la política migratoria (Secretaría de Gobernación) encauzaran una solución efectiva.<sup>85</sup>

Así, la gestión migratoria se desplazó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que era el vínculo directo con el gobierno de Estados Unidos. Como resultado, se creó de manera temporal la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), encargada de la coordinación de las políticas, programas y acciones de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal en materia migratoria.<sup>86</sup>

Este nuevo esquema de gobernanza desdibujó la arquitectura institucional de la migración y generó mayor opacidad en la cadena de mando, dificultando transparentar el actuar de funcionarios públicos en la coordinación de la política migratoria y negando a la sociedad civil participación activa en estos nuevos espacios de toma de decisión.<sup>87</sup> Asimismo, se robusteció la política reactiva de contención migratoria concentrada en cumplir con los intereses de Estados Unidos, bajo una política de externalización de su frontera, lo que no exime al gobierno de México de su responsabilidad en este sentido.

### Situación en países de origen

Los flujos migratorios irregulares en Centroamérica continúan incrementándose de manera recurrente; Guatemala, Honduras y El Salvador son los principales países de origen en la región, a los que se suman flujos mixtos de personas migrantes provenientes de Sudamérica y el Caribe (Venezuela, Nicaragua, Cuba, Haití, Ecuador), y de personas migrantes extracontinentales provenientes de África y Asia.

La población migrante centroamericana incluye un gran número de personas en situaciones de alta vulnerabilidad, como niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas originarias de comuni-

85 Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades de El Colegio de México, Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas, 2022. <https://migdep.colmex.mx/politica-externior-migratoria.html>.

86 Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de septiembre de 2019. DOF – Diario Oficial de la Federación.

87 Programa de Asuntos Migratorios/Programa de Seguridad Ciudadana, *La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes* (Informe), Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2024. <https://readymag.website/u3038421399/informeINMI/>.

dades indígenas, población LGBTQ+ y otras diversidades, además de que se observa un aumento de la migración de unidades familiares.

Las causas de la migración centroamericana están profundamente arraigadas en modelos de desarrollo económico que generan pocas oportunidades, promueven la explotación irracional de recursos naturales y generan desplazamiento en zonas de proyectos extractivistas. A estos factores se suman la violencia social y de género, el recrudescimiento de medidas de seguridad (estados de excepción) que debilitan el Estado de derecho, un incremento de la corrupción y la impunidad, y los efectos, cada día más graves, del cambio climático, que obligan a muchas personas centroamericanas a emprender el peligroso viaje migratorio hacia el norte del continente.

### Relación de México con países de origen

El gobierno de México ha utilizado la narrativa de atender las causas estructurales de la migración para promover que las personas no salgan de sus países con destino a Estados Unidos. Apoyado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), autoridades mexicanas propusieron el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador-Guatemala-Honduras y el sursureste de México. Ante la falta del financiamiento necesario, la iniciativa fue relanzada en junio de 2019 con un enfoque mucho más limitado que resultó en la transferencia a El Salvador y Honduras de los programas “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro”. Estos programas se han implementado bajo una falta de transparencia respecto al avance de su aplicación en cada uno de los países en los que fue anunciada su llegada.<sup>88</sup>

Aunado a lo anterior, la coordinación entre México y sus países vecinos no ha sido la más adecuada y, en algunos casos, las iniciativas puestas en marcha para prevenir la migración centroamericana han carecido de enfoques centrados en las necesidades más urgentes de la población, no han tomado en consideración los diferentes contextos (sociopolíticos, culturales, ambientales y económicos) como elementos expulsivos y tampoco han contemplado un proceso consultivo con las personas migrantes y organizaciones de la sociedad civil que las acompañan.

El gobierno de México también ha entablado convenios bilaterales con gobiernos de países de origen –en buena parte responsables del gran éxodo migratorio que enfrenta la región– para ejecutar “retornos voluntarios”; sin embargo, se ha llevado a cabo sin la debida publicidad de los términos de suscripción, monitoreo o seguimiento, exponiendo a quienes se regresa a una situación de mayor vulnerabilidad que la que les obligó a salir.

Las relaciones entre México y Centroamérica son complejas; históricamente han estado marcadas por la asimetría y cierta desconfianza por las violaciones a los derechos humanos cometidos contra sus connacionales durante el tránsito por territorio mexicano. En el caso de los países fronterizos, la relación no ha logrado estrecharse; los diferendos territoriales y limítrofes, las disputas por el manejo de cuencas fluviales compartidas y las diferencias políticas entre los gobiernos en turno están presentes en esta relación bilateral.

### Las adversidades que viven las personas en situación de movilidad en México

Al seguir las rutas migratorias que atraviesan México, la población migrante y sujeta de protección internacional encuentra una realidad que atenta contra su dignidad, sus derechos y su vida.

A lo largo de la ruta migratoria en México siguen imponiéndose la doctrina de la seguridad nacional y una constante violación de los derechos de las personas en movilidad, de manera que las exponen a tratos crueles, represión policial y militar, detenciones arbitrarias y deportaciones sumarias, violentando así sus

88 La Declaración de Los Ángeles de la IX Cumbre de las Américas y los compromisos de México: ¿Qué nos dicen sobre las prioridades de México en materia de política migratoria?, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC, México, 2022. <https://www.scribd.com/document/665177360/La-Declaracion-de-Los-Angeles-de-la-IX-Cumbre-de-las-Américas-y-los-compromisos-de-México>.

derechos de acceso a los sistemas de protección establecidos en las normativas del derecho internacional humanitario.

Las detenciones y deportaciones de niñas, niños y adolescentes sin el debido proceso sigue siendo una práctica recurrente, acciones que les colocan en situaciones de mayor vulnerabilidad, pues sus vidas pueden correr peligro al ser devueltas a sus países de origen, en donde las condiciones por las que salieron continúan vigentes o se han agravado.

La vulneración de derechos se acrecienta según el género y origen étnico de las personas, sobre todo para mujeres y niñas migrantes y personas de la comunidad LGBTQ+, quienes corren el riesgo de sufrir abuso sexual y ser víctimas de trata de personas, mientras que migrantes indígenas y afrodescendientes enfrentan mayores actos de racismo, xenofobia y discriminación.

Las personas que desean solicitar protección internacional ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) siguen enfrentándose a un sistema sumamente deficiente que las mantiene en largas esperas por una falta de recursos humanos y financieros, y ante un proceso que no toma en cuenta garantías fundamentales como el acceso a información, la pertinencia cultural, los derechos lingüísticos, la justicia de género y la interseccionalidad, entre otras.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Articular y coordinar acciones de manera oportuna y eficiente con países de la región para hacer cumplir normas, leyes, convenios internacionales, regionales y bilaterales, promoviendo un enfoque de corresponsabilidad.
2. Diseñar y poner en marcha espacios de articulación interinstitucional en México con la participación de diversas autoridades a nivel federal, estatal y municipal, con un enfoque regional, en donde se incluya la presencia de personas migrantes y sujetas de protección internacional y sociedad civil, tanto de México como de los países de origen. Estas acciones deben ponerse en marcha bajo el mandato que le corresponde de manera prioritaria a la Secretaría de Gobernación.
3. Fortalecer las representaciones consulares y diplomáticas de México en los países de origen y residencia habitual para que promuevan e incentiven la migración documentada a partir de garantizar desde ahí el otorgamiento de vías de regularización migratoria.
4. Diseñar y poner en marcha un plan de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones concretas planteadas en las reuniones regionales llevadas a cabo por el gobierno de México en el periodo de 2018 - 2024, desde un enfoque de derechos y con énfasis en aquellas que impliquen soluciones duraderas y garanticen medidas de no repetición. Igualmente, en estos espacios se debe asegurar la representación y participación de la sociedad civil y de las personas en movilidad.
5. Incentivar que los diálogos regionales en temas de movilidad incluyan un proceso consultativo amplio que integre a personas migrantes y en la que participen organizaciones de la sociedad civil.
6. Apoyar políticas efectivas de adaptación y mitigación; inversión suficiente en infraestructura resiliente al clima en países de origen; implementación de prácticas agrícolas sostenibles; gestión efectiva de los recursos naturales; y fortalecimiento de la capacidad de comunidades para adaptarse a las nuevas realidades climáticas.

7. Garantizar una atención digna a personas solicitantes de protección internacional en México; ampliar la capacidad de recepción de solicitudes y respuesta de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y evitar que las personas permanezcan en condiciones inhumanas a la espera de tiempos extensos de resolución.
8. Fortalecer los mecanismos para que las personas en movilidad denuncien delitos y violaciones a derechos cometidas en su contra, incluyendo las relacionadas con el racismo, la discriminación y la xenofobia, inclusive aquellos que les permitan continuar con los procedimientos legales, independientemente si se encuentran en territorio mexicano o no.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Modificar el marco normativo correspondiente para facultar a los consulados y representaciones diplomáticas de México en el exterior en relación con la gestión y otorgamiento de vías de regularización migratoria, incluyendo las relacionadas con el ámbito laboral, para las cuales se requieren períodos más extensos con los países de Centroamérica.
2. Garantizar mayor presupuesto a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, conforme a la nueva realidad migratoria en México, para ampliar su capacidad de identificación, canalización y atención, conforme a lo establecido en el marco normativo en la materia.
3. Incluir dentro de las causales para solicitar la protección internacional en México los factores relativos al desplazamiento por los efectos del cambio climático y la figura de reconocimiento *prima facie*.

## X. FORTALECIMIENTO DE ACCIONES BINACIONALES PARA AVANZAR HACIA LA GARANTÍA Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MEXICANAS EN EL EXTERIOR Y EN SITUACIÓN DE RETORNO EN MÉXICO

### Contexto

Información del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) señala que en 2021 se registraron más de 12 millones de personas nacidas en México residentes en el exterior, de las cuales el 54% son mujeres y el 46% son hombres.<sup>89</sup> Los principales países de destino de las personas migrantes mexicanas fueron Estados Unidos (88%), Canadá (6%) y España (1%).<sup>90</sup> Las causas por las que migraron son diversas; de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 50% migró en busca de nuevas oportunidades laborales, el 31% por un cambio laboral o una mejor oferta y 6% para reunirse con su familia.<sup>91</sup> La diáspora mexicana es la segunda más grande del mundo (solo seguida de la India), situación que da cuenta del peso y presencia de la población mexicana en el exterior.<sup>92</sup>

La dinámica migratoria México – Estados Unidos es única y se caracteriza por el establecimiento de un circuito transnacional entre los lugares de nacimiento y de destino, en el cual se han forjado lazos culturales, sociales, económicos y políticos que las personas migrantes mantienen, pese a la distancia, con círculos sociales en territorio nacional y local, apoyados por las redes digitales. Según el Centro de Investigaciones Pew, en 2021, la población mexicana de ascendencia mexicana en Estados Unidos correspondía a 37.2 millones de personas.<sup>93</sup> Hasta 2017, de acuerdo con estimaciones, de los 10.5 millones de personas indocumentadas en Estados Unidos, 4.95 millones son mexicanas; de esta población, el 50% ha vivido allí más de 17 años y 83% más de 10.<sup>94</sup>

Al ser tan grande la población binacional y con largo tiempo de residencia, ha aumentado la demanda de atención consular y acceso a sus derechos tanto en México como en el país vecino, tales como representación jurídica en derecho estadounidense, asistencia en detención migratoria, inscripción de la doble nacionalidad, actos registrales, trabajo, derechos político-electorales, regularización migratoria, salud, repatriación de cuerpos, etcétera. Durante los últimos cinco años se expandió la red consular mexicana a 67

89 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2023*, 22 de mayo de 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2023/>.

90 *Ibid.*

91 *Ibid.*

92 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018–2024”, Secretaría de Gobernación, 2018. Recuperado el 7 de junio de 2024 de [https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama\\_de\\_la\\_migracion\\_en\\_Mexico](https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico).

93 Jeffrey S. Passel y D’Vera Cohn, “Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time”, Pew Research Center, 12 de junio de 2019. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>.

94 *Ibid.*

consulados; sin embargo, si se compara con otros países de economías similares como Brasil o Argentina, aún queda mucho por ampliar.<sup>95</sup>

Organizaciones de la sociedad civil han documentado que persisten obstáculos para que personas mexicanas puedan acceder a protección consular, entre ellos, falta de información sobre los trámites y servicios que ofrecen los consulados, dificultades para la obtención de certificados de nacimiento y provisión de pasaporte mexicano a niñas y niños, imposibilidad de acceder a una cita para actos registrales en el corto plazo, personal limitado para atender sus necesidades, falta de espacios sensibles al género y barreras de lenguaje para población indígena. De igual forma, la academia ha observado que algunos consulados operan de manera individual y casi autónoma; carecen de directrices centralizadas, por lo que algunos ofrecen servicios que otros no, y padecen de falta de coordinación con instituciones federales en México, como registros civiles.<sup>96</sup>

Por otro lado, la población mexicana en retorno desde Estados Unidos se ha mantenido como una constante. En 2020, el INEGI registró 294,203 personas en situación de retorno, de las cuales 73,164 (24,87%) son mujeres y 221,039 (75,3%) son hombres. Las personas regresan a México por diversas razones, entre ellas, una orden de salida o deportación, reunificación familiar, enfermedad, situación económica, envejecimiento o por decisión propia ante un clima crecientemente antinmigrante.

A su regreso enfrentan un cúmulo de dificultades para reintegrarse en condiciones sostenibles y dignas, sobre todo aquellas personas que salieron de forma forzada. Algunos de estos obstáculos son el trámite de documentos de identidad vigentes, obtención inmediata de la credencial de elector; el acceso a educación y a salud, a servicios financieros; y trabajo para ellas y las personas a su cuidado cuando las acompañan. El gobierno federal ha dirigido sus esfuerzos principalmente a la población repatriada, es decir, solo a aquellas personas que ingresaron por los puntos de entrada controlados por el Instituto Nacional de Migración (INM) o fueron deportadas vía aérea. Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador se disolvió el Fondo de Apoyo a Migrantes, fideicomiso que apoyaba a las personas migrantes a encontrar una ocupación en el mercado formal o autoempleo.<sup>97</sup>

Según estimaciones oficiales, 182,000 niñas, niños y adolescentes nacidos en el extranjero de madre, padre o ambos mexicanos no cuentan con un acta de nacimiento mexicana.<sup>98</sup> Esta situación no solo afecta a las infancias, sino también a las mujeres, quienes tienen que resolver la inscripción de la doble nacionalidad para que sus hijas e hijos tengan acceso a la educación, a la salud y a otros derechos, al mismo tiempo que trabajan y se enfrentan a discriminación y violencia institucional, así como a mayores costos personales y sociales. En 2016 se implementó la Estrategia Binacional “Soy México” para validar actas de nacimiento de Estados Unidos en México sin costo. No obstante, esta solo cubre 43 de 50 estados de la Unión Americana y no resuelve todos los requerimientos de inscripción de la nacionalidad mexicana que solicitan los registros civiles.<sup>99</sup> En abril de 2024, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la iniciativa de reforma que dispensa el requisito de apostilla del Código Federal de Procedimientos Civiles y Familiares para el trámite de inscripción de la nacionalidad mexicana, sin embargo, sigue pendiente la ruta para su implementación.

95 Universidad Iberoamericana Ciudad de México, “Reposicionar el liderazgo de México a nivel mundial” (Ficha de política pública), 2024. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://iberopropono.iberomx/reposicionar-el-liderazgo-de-mexico-a-nivel-mundial/>.

96 Susan Gzesh y Jorhe A. Schiavon, *La protección consular mexicana ante la administración Trump: Recomendaciones de acción inmediata* (Informe), abril de 2018, Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://migdep.colmex.mx/publicaciones/DPM-02.pdf>.

97 Benito López, “Exigen recursos para migrantes”, *Reforma*, 5 de enero de 2020. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://www.reforma.com/exigen-recursos-para-migrantes/ari846455>.

98 Secretaría de Gobernación, *Niñas, niños y adolescentes nacidos en Estados Unidos de madre, padre o ambos mexicanos, sin registro de nacimiento en México y que pudieran acceder a la doble nacionalidad* (Diagnóstico), 2021. <https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRCM/DIAGNOSTICONNA.pdf>.

99 Nancy Landa, “La burocratización del derecho a la identidad”, *Brújula Ciudadana*, 2021. Recuperado el 7 de junio de 2024 de <https://www.revistabrujula.org/b-134-burocratizacion-derecho-identidad>.



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Mejorar el Centro de Información y Asistencia a Mexicanos de tal manera que sea un sistema consular centralizado con actores y gestiones homologadas en cada uno de los 67 consulados.
2. Elaborar lineamientos y protocolos sobre servicios consulares con el fin de que la captura y sistematización de la información sea homogénea y se garantice el adecuado cumplimiento de los procedimientos institucionales en apego irrestricto a los derechos humanos.
3. Fortalecer las capacidades jurídicas del personal consular en derecho estadounidense, así como en los sistemas legales y legislación estatal y local en Estados Unidos para apoyar acciones de litigio estratégico de organizaciones aliadas ante cortes de todos los niveles en aquel país, que establezcan precedentes encaminados a un mayor respeto y defensa de los derechos de las personas migrantes mexicanas.
4. Reinstalar el Consejo Ciudadano del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y generar lineamientos internos que aseguren la participación de la población mexicana en el exterior y en situación de retorno.
5. Homologar los sistemas de captura de información de actos de registros civiles y de pasaportes realizados en el exterior con el sistema en territorio nacional.
6. Asegurar la coordinación interinstitucional efectiva entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Registro Nacional de Población a través de los registros civiles para implementar una ruta de atención en materia de documentos de identidad.
7. Acelerar la digitalización de las actas de nacimiento de las entidades con mayor índice de retorno y población mexicana en el extranjero.
8. Aumentar el presupuesto y el personal asignado al Programa de Asistencia Jurídica a Personas Mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en los Estados Unidos de América (PALE) para ampliar su cobertura a grupos en situación de vulnerabilidad como personas privadas de la libertad, en peligro de ejecución, mujeres, etcétera.
9. Generar datos estadísticos diferenciados anuales de la población mexicana residente en el exterior, desagregado por sexo, orientación sexual, identidad de género, adscripción a un pueblo indígena o afrodescendiente, lengua indígena, edad y tiempo de residencia en el exterior.
10. Ampliar el Programa Recíproco para el Cobro de Pensiones Alimenticias México-Estados Unidos a los estados de Colorado, Florida, Georgia, Iowa, Oklahoma, Pennsylvania y Wisconsin, donde actualmente no existe firma de reciprocidad.
11. Establecer en toda la red consular mexicana una ventanilla de atención a personas residentes en el exterior cuyas familias o círculos sociales primarios fueron repatriados, deportados o retornaron.
12. Diseñar e implementar una política integral de reintegración para personas en situación de retorno, la cual debe contar con un presupuesto, objetivo y responsabilidades específicas.
13. Abstenerse de limitar los programas sociales solo a personas repatriadas por puntos de internación del Instituto Nacional de Migración. Los programas deben estar disponibles para todas las personas que hayan regresado desde los Estados Unidos, independientemente si lo hicieron voluntariamente o no.

14. Implementar las reformas a los artículos 314 y 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para que cuando se trate de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se solicite la legalización consular o de la apostilla.
15. Elaborar lineamientos para acreditar la autenticidad de los certificados de nacimiento expedidos por autoridades extranjeras, a efecto de darlos a conocer a todas las autoridades del Registro Civil en el país junto con organizaciones de la sociedad civil y defensoras de los derechos de personas en situación de retorno.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Aprobar presupuesto suficiente para las Ventanillas de Atención Integral a Pueblos Originarios e Indígenas destinado a la contratación de intérpretes, atención médica, traslado de cuerpos y campañas de registros de nacimiento.

# XI. RECONOCIMIENTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE LOS DESASTRES COMO CAUSA ESTRUCTURAL E IRREVERSIBLE DE LA MOVILIDAD FORZADA

## Contexto

Los efectos del cambio climático provocaron más de la mitad de los nuevos desplazamientos en el mundo registrados en 2023, cuyo número llegó a 26.4 millones de personas desplazadas por eventos climáticos extremos, inundaciones y sequías, según datos del Observatorio de Monitoreo de Desplazamiento Interno.<sup>100</sup> Casi el 60% de las personas refugiadas y desplazadas internas viven en países que se encuentran entre los más vulnerables a la emergencia climática, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).<sup>101</sup>

En las Américas, donde viven más de 23 millones de personas refugiadas, desplazadas y apátridas hasta 2023, los países están cada vez más expuestos a los efectos adversos del cambio climático.<sup>102</sup> De acuerdo con la Oficina de Asuntos Humanitarios de la ONU, la región es la segunda más vulnerable a desastres socioambientales. En 2023, fenómenos como *El Niño* y el aumento de temperaturas causaron desastres naturales en la región, ocasionando el desplazamiento de comunidades en Ecuador, Perú y México. En Centroamérica, el cambio climático ha afectado significativamente la producción agrícola en el Corredor Seco, obligando a las personas agricultoras a desplazarse.

Organizaciones de la sociedad civil han documentado que la carencia de marcos legales y políticas específicas para atender las necesidades de protección de las personas desplazadas por el cambio climático las ha expuesto a violaciones a sus derechos humanos. La emergencia climática se une al cúmulo de causalidades que influyen en que las personas dejen sus hogares, en un contexto de contención y securitización de las políticas migratorias de los países de tránsito y destino. Las personas que cruzan fronteras, al llegar a México no cuentan con un reconocimiento de un estatus migratorio específico, por lo que quedan en una situación de irregularidad y están expuestas a privación de la libertad por razones migratorias, a ser víctimas del delito o a ser deportadas de forma expedita a los territorios de los que huyeron por no haber condiciones seguras. Asimismo, no se cuenta con datos o estadísticas públicas que permitan identificar los vacíos en cuanto a protección y las necesidades específicas de la población desplazada climática.

En México también ocurre una situación de desplazamiento interno causado por efectos del cambio climático. De acuerdo con datos del Censo 2020, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se registraron alrededor de 24,000 personas desplazadas internas por desastres y efectos del cambio climá-

100 Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement* (Reporte global), 2023. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>.

101 Kristy Siegfried, “Cambio climático y desplazamiento: mitos y realidades”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 15 de noviembre de 2023. Recuperado el 25 de junio de 2024 de <https://www.acnur.org/mx/noticias/historias/cambio-climatico-y-desplazamiento-mitos-y-realidades>.

102 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Mientras los niveles de desplazamiento forzado en el mundo siguen al alza, ACNUR destaca los avances en soluciones en las Américas” (Comunicado de prensa), 13 de junio de 2024. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-destaca-avances-en-soluciones-en-las-americas>.

tico a nivel nacional.<sup>103</sup> La Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) reveló que el 12.4 % de los hogares mexicanos se vieron afectados por algún evento climático, de los cuales 39% estaban en zonas rurales y 61% en localidades urbanas. Eventos como la deforestación en Michoacán y la subida del mar en Tabasco también han provocado desplazamientos, mientras que desastres como el huracán Otis en Acapulco han intensificado la necesidad de movilidad humana como medida de supervivencia. La relación entre industrias mineras, agropecuarias, inmobiliarias, de servicios y de gran turismo con el crimen organizado deriva en pauperización, inseguridad, degradación de ecosistemas, contaminación de suelos y aguas, extinción de especies endémicas, así como un número incremental de desplazamientos forzados con consecuencias graves para el medio ambiente; las poblaciones más afectadas resultan ser los pueblos originarios, mientras que las instituciones públicas no atienden tal situación.<sup>104</sup>

Aun cuando existen la Ley General de Víctimas a nivel federal y los principios rectores del Desplazamiento Forzado Interno a nivel global, estos no son aplicados. La mayor parte de las víctimas se encuentran en situación de desplazamiento en las zonas urbanas, donde la mayoría no recibe ningún apoyo por parte del gobierno estatal ni del gobierno federal debido a que no tienen el reconocimiento como víctimas por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Por ello, las personas desplazadas internas por causas climáticas se ven en la necesidad de buscar sus propios medios de subsistencia. En 2021, el gobierno federal extinguió el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que cumplía un papel vital para la población afectada, al suministrar auxilio y asistencia con su activación mediante declaratorias de emergencia o desastre.<sup>105</sup>



## PROPUESTAS

**Poder Ejecutivo** (encaminadas a la generación, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal)

1. Elaborar diagnósticos exhaustivos sobre el impacto del cambio climático en la movilidad humana en México desde una perspectiva de género y derechos humanos para identificar la magnitud de la situación y las necesidades específicas de la población afectada, especialmente mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, niñas, niños y adolescentes.
2. Reconocer el desplazamiento climático transfronterizo en México para crear políticas específicas de acceso a servicios y protección.
3. Elaborar lineamientos que amplíen los criterios y supuestos para la expedición de documentación migratoria por razones humanitarias relacionadas con los efectos adversos del cambio climático.
4. Incluir el contexto de cambio climático y desplazamiento por eventos climáticos en el marco del análisis de protección para la determinación del reconocimiento de la condición de personas refugiadas.
5. Profundizar la profesionalización del personal del Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sobre el nexo causal entre movilidad humana y efectos del cambio climático.

103 Raúl Romo, Verónica Segura, Diana Villasana y Eric Barrón, *Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México* (Informe de diagnóstico), Consejo Nacional de Población, México, 12 de noviembre de 2021. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diagnostico-nacional-sobre-la-sitacion-del-desplazamiento-forzado-inter-no-en-mexico>.

104 Colectivo EPUMX, *Informe temático sobre desplazamiento forzado interno para el cuarto EPU* (Informe temático para el 4º examen periódico Universal de México), México, 2023. <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/DesplazamientoForzado.pdf>.

105 Belén Saldivar, “SHCP publica en el DOF la eliminación del Fondo de Desastres Naturales”, *El Economista*, 28 de julio de 2021. Recuperado el 25 de junio de 2023 de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/SHCP-publica-en-el-DOF-la-eliminacion-del-Fondo-de-Desastres-Naturales-20210727-0137.html>.

6. Otorgar protección complementaria a personas desplazadas climáticas.
7. Afirmar la aplicabilidad del derecho a la no devolución de personas desplazadas climáticas y abstenerse de regresarlas a su país de origen, debido a que las expone a riesgos a su integridad y seguridad personal.
8. Asegurar la participación significativa de las comunidades afectadas por los eventos del clima y desastres en los procesos de reasentamiento y en los planes de adaptación.
9. Implementar estrategias de adaptación al cambio climático para reforzar la resiliencia de los territorios y las comunidades rurales y urbanas ante los embates del cambio climático.
10. Garantizar fondos dirigidos a la atención de desastres y financiamiento público para medidas de reparación integral del daño a víctimas.
11. Reconocer a las personas desplazadas internas por efectos del cambio climático y desastres en el Registro Nacional de Víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas.

**Poder Legislativo** (encaminadas a la generación/vigilancia de leyes a nivel federal y estatal, incluyendo el incremento o ajuste del tema presupuestal)

1. Aprobar el dictamen sobre la Ley General de Desplazamiento Forzado Interno que actualmente se encuentra en Comisiones Unidas del Senado de la República.
2. Incluir en las disposiciones de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político el impacto del cambio climático como una causal para otorgar la condición de persona refugiada.

11 EJES  
PARA UNA

**NUEVA  
POLÍTICA  
MIGRATORIA  
Y DE ASILO**

2024-2030



La corrección de estilo y diseño de este documento fue posible gracias al apoyo de Fundación Fondo de Mujeres del Sur, en el marco del programa Liderando desde el Sur, y AWO International.