

INFORME

MIGRANTES HAITIANOS Y CENTROAMERICANOS EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, 2016-2017. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Coordinadora: María Dolores París Pombo

Investigadores: Sandra Albicker Aguilera, Alejandra Castañeda Gómez del Campo, Elba Coria Márquez, Carlos Félix Vega, Tonatiuh Guillén López, María Dolores París Pombo, Gabriel Pérez Duperou y Laura Velasco Ortíz

Colaboradores: Jocelin Mariscal Agreda y Rubén Ruiz Montes.

Traducción e interpretación al creole: Amos Carrier y Edwidge Printemps



MAYO 2018

Índice

Capítulo 1. Introducción.....	6
1.1. <i>Objetivos</i>	6
1.2. <i>Antecedentes</i>	7
1.3. <i>Metodología</i>	10
1.3.1. Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH 2017.....	11
1.3.2. Entrevistas con responsables de albergues e informantes clave	13
1.3.3. Análisis hemerográfico y documental.....	14
1.4. <i>Estructura del informe</i>	15
Capítulo 2. Factores y condiciones del flujo migratorio y de solicitantes de asilo o refugio en Tijuana	20
2.1 <i>Factores y condiciones de los flujos migratorios en el noroeste de México</i>	20
2.1.1. Migrantes y deportados mexicanos.....	20
2.1.2. Desplazamiento Interno Forzado	24
2.1.3. Migrantes centroamericanos	25
2.1.4. Migrantes internacionales de Sudamérica, El Caribe y extra-continetales (2016-2017)	26
2.2 <i>Flujo migratorio y características de la movilidad de los haitianos</i>	28
Capítulo 3. Características sociodemográficas, salud y oportunidades de empleo: Resultados de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.....	35
3.1. <i>Género y edad</i>	35
3.2. <i>Nacionalidad</i>	36
3.3. <i>Escolaridad</i>	37
3.5. <i>Idiomas hablados</i>	41
3.6. <i>Oficios y profesiones</i>	43
3.7. <i>Salud</i>	46
3.8. <i>Evaluación de la atención brindada por las autoridades en México</i>	48
3.9. <i>Expectativas de cruce a EE.UU.</i>	51
3.10. <i>Empleo en Tijuana</i>	53
Capítulo 4. Capacidades de la Sociedad Civil en Tijuana para atender y proteger a la población migrante	57
4.1. <i>Los albergues</i>	59
4.1.1 Albergues pioneros	63
4.1.2 Recientes.....	64

4.1.3 Emergentes.....	64
4.2. <i>Grupos y redes de solidarios locales y transfronterizos</i>	66
4.2.1. COALIPRO.....	66
4.2.2. Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana	66
4.2.3. Ciudadanía local y transfronteriza	67
4.3 <i>Actores internacionales en el apoyo a los migrantes y a los albergues</i>	68
Capítulo 5. Marco Normativo en México y Estados Unidos y Situación Jurídico-Legal de los Migrantes Haitianos.	71
5.1. <i>Análisis de la situación jurídico-legal de la población haitiana que llegó a Tijuana.</i>	71
5.1.1. El marco jurídico en materia de migración, refugio y protección complementaria	71
5.1.2. Ingreso a territorio mexicano de las personas haitianas.....	75
5.1.3. La estancia (tránsito).....	76
5.1.4. Proceso de regularización de la población haitiana.	83
5.2. <i>La política migratoria de Estados Unidos hacia los haitianos.</i>	86
5.2.1. El Estatuto de Protección Temporal o TPS.....	87
5.2.2. Estatuto de Protección Temporal para Haití	88
5.2.3. Programa de Perdón para la Reunificación Familiar de haitianos	89
5.2.4. Perdón humanitario (<i>humanitarian parole</i>)	89
5.2.5. El Programa de Ingresados Cubano-Haitiano (CHEP)	89
5.2.6. El proceso de admisión o deportación de haitianos que entraron a EE.UU. en 2016	89
Capítulo 6. La política pública y la migración haitiana en México	94
6.1. <i>Arribo a México: las acciones del INM</i>	96
6.1.1. INM y el factor Estados Unidos.....	99
6.2. <i>La cuestión social y la acción estatal</i>	99
6.2.1. Vulnerabilidad de la población migrante y acción estatal.....	103
6.3. <i>Las atribuciones del INM en materia de atención social y protección de los migrantes.</i>	106
6.4. <i>Arribo a Tijuana: amabilidad con pobreza</i>	107
6.4.1 Arribo a Tijuana: atención gubernamental a nivel local e interacción con autoridades norteamericanas	108
6.4.2 Arribo a Tijuana, la acción municipal.....	112
6.5 <i>Transición de población en tránsito hacia Estados Unidos a permanencia en México</i>	115
6.5.1. Transición y Retos a la autoridad local y federal: el INM, COMAR, la embajada de Haití... 116	
6.5.2 Transición y Retos a las Autoridades: INM, CNDH y gobierno federal	121

Capítulo 7. Vulnerabilidad social y derechos humanos de los migrantes internacionales.....	125
7. 1. <i>Migraciones forzadas de haitianos y centroamericanos</i>	126
7.1.1. Migrantes haitianos	126
7.1.2. Migrantes centroamericanos	128
7.2. <i>Negación del derecho al asilo en la frontera Tijuana-San Ysidro</i>	129
7.3. <i>Inseguridad y violaciones a derechos humanos en el tránsito por México</i>	131
7.4. <i>Derechos sociales, económicos y culturales de migrantes extranjeros en Tijuana</i>	134
7.5. <i>Las acciones de la CNDH para la protección de los migrantes durante el periodo de mayo 2016 a abril 2017</i>	138
7.5.1. Observación, monitoreo, documentación e información sobre derechos humanos de las personas migrantes	139
7.5.2. Labores de coordinación y mediación entre autoridades y OSC	140
7.5.3. Oficios de gestión y solicitud de medidas cautelares a autoridades de los tres órdenes de gobierno	141
7.5.4. Protección de derechos humanos en la Estación Migratoria.....	143
8. Conclusiones y recomendaciones	145
8.1. <i>Conclusiones</i>	145
8.2. <i>Recomendaciones</i>	151
8.2.1. Crisis migratoria.....	151
8.2.2. Presupuesto para contingencias derivadas de crisis migratorias.	157
8.2.3. Protocolo de intervención.	158
8.2.4. Inserción social	161
9. Anexos.....	164
9.1. <i>Tipología de los albergues</i>	164
9.2. <i>Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017</i>	168
9.2.1. Creole.....	168
9.2.2. Español.....	174
9.3. <i>Solicitudes de transparencia</i>	180
9.4. <i>Guías de entrevista</i>	183
9.4.1. Encargados de albergues.....	183
9.4.2. Informantes clave.....	185
9.5. <i>Relación de entrevistas realizadas a informantes clave</i>	187

Siglas y abreviaturas utilizadas en este informe (en orden alfabético)

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CBP	U.S. Customs and Border Protection
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CHEP	Cuban-Haitian Entrant Program
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COALIPRO	Coalición Pro Defensa del Migrante A.C.
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
DAM	Dirección de Atención al Migrante
DFI	Desplazamiento forzado interno
DHS	Department Of Homeland Security
DNI	Documento Nacional de Identidad
EAAM	Encuesta de Agresiones y Abusos contra Migrantes
EE.UU.	Estados Unidos
El Colef	El Colegio de la Frontera Norte
EM	Estación migratoria
HFRP	<i>Haitian Family Reunification Parole Program</i>
ICE	Immigration and Customs Enforcement
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INA	Immigration and Nationality Act
INEGI	Instituto nacional de estadística y geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
LM	Ley de Migración
LRPCAP	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NUT	Número Único de Trámite
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ORR	Office of Refugee Resettlement
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
REDODEM	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
RDC	República Democrática del Congo
RLM	Reglamento de la Ley de Migración
RLRPCAP	Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
SEDESOE	Secretaría de Desarrollo Social de Baja California
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINCO	Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TNCA	Triángulo Norte de Centroamérica



TPS	Temporary Protected Status
UPM	Unidad de Política Migratoria
USCIS	U.S. Citizenship and Immigration Services

Capítulo 1. Introducción

1.1. Objetivos

Este es el informe final del proyecto de investigación titulado “Diagnóstico respecto de la Migración Solicitante de Refugio en Tránsito por Tijuana, 2016 (Diagnóstico Multidimensional e Implicaciones de Política Pública)”, realizado de acuerdo al Convenio de Colaboración Específica Colaboración entre El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) firmado el 24 de enero de 2017¹. Se presentan resultados de un estudio sobre la atención a migrantes internacionales—en su mayoría haitianos— que llegaron a Tijuana en 2016 con la intención de solicitar protección o asilo en Estados Unidos (EE.UU.).

El objetivo principal es cuantificar y realizar un análisis sociodemográfico de la población migrante, del proceso migratorio desde el origen, tránsito y expectativas de destino; de las condiciones y factores de su movilidad, así como de su situación durante la estancia en México. En particular, se pretende dar cuenta de la acción pública –social y gubernamental– hacia esta población migrante durante su estancia en Tijuana.

Con los anteriores elementos, se propone reconstruir la estructura y proceso de este nuevo flujo migratorio en México y en Tijuana, así como derivar recomendaciones de política pública inmediata y específica para los tres órdenes de gobierno y sus respectivas instituciones que interactúan con esta dinámica migratoria.

Para contar con una visión completa de la situación migratoria en el noroeste de México y de los retos económicos, sociales y políticos que ésta entraña, se buscará responder a la pregunta sobre qué pasa con esta población una vez que entra a EE.UU. Para ello, se delineará el proceso legal que implica la solicitud de asilo o protección en ese país y la respuesta actual de las autoridades estadounidenses frente a este flujo.

Asimismo, considerando que más de 3 mil haitianos que llegaron a Baja California hasta enero 2017 se quedaron en esa entidad y se han asentado temporalmente o a mediano plazo en Tijuana, resultó fundamental explorar las perspectivas de inserción laboral y educativa, así como las oportunidades de seguridad jurídica en México.

¹ Folio CGSRAJ/001/2017

1.2. Antecedentes

En mayo de 2016, las autoridades locales y organizaciones sociales en Tijuana detectaron la presencia de centenares de solicitantes de asilo extranjeros formados en la frontera con EE.UU. Se trataba de hombres, mujeres, niñas y niños de diversos países de África, Europa y América; la mayoría había entrado por la frontera sur de México después de haber transitado por más de diez países. Debido a que las autoridades estadounidenses tardaban horas o días en recibirlos, se veían obligados a esperar a la intemperie. Esta fue la razón por la que la Casa del Migrante e Instituto Madre Assunta —dos albergues con una larga tradición de protección y atención a la población migrante— les ofrecieron inicialmente hospedarlos temporalmente.

El número de migrantes procedentes de África y del Caribe aumentó rápidamente y los tiempos de espera en la frontera se prolongaron. Así, poco a poco, miles de migrantes se encontraron varados en Tijuana en espera de ser recibidos por las autoridades migratorias estadounidenses. Además de los dos albergues arriba mencionados, otros nueve empezaron a alojar a este flujo extraordinario de migrantes durante el verano. Muchos se quedaban a dormir en hoteles y cuarterías, particularmente en aquéllos cercanos a la frontera. Sin embargo, con la prolongación de los tiempos de espera se agotaron sus recursos y tuvieron que buscar también albergues temporales para alojarse con sus familias.

Por su cercanía a la frontera, el Desayunador Salesiano del Padre Chava se volvió muy pronto un punto nodal de llegada y distribución de la población haitiana y de diversos lugares del mundo. A pesar de que sus instalaciones no estaban previstas para ello, cientos de migrantes fueron acogidos con la finalidad de que no tuvieran que dormir en la calle. En poco tiempo, cerca de cuatrocientas personas (hombres, mujeres y niños) se encontraban acampando en el inmueble del Desayunador. Esta obra salesiana, que regularmente sirve entre 1,000 y 1,200 desayunos diarios a personas pobres o en situación de calle, tuvo además que servir tres comidas diarias para la población migrante recién llegada.

A partir de agosto 2016, la situación había desbordado las capacidades del Desayunador y de los albergues que tradicionalmente brindan hospedaje a la población migrante, por lo que resultó común ver fotografías de personas durmiendo en las calles de la Zona Centro o en los espacios cercanos a la garita de San Ysidro. En septiembre de ese año, el Instituto Nacional de Migración (INM) reportó que al menos 15,000 migrantes extranjeros habían ingresado a México por la

frontera de Tapachula, Chiapas; de ellos, 7,500 habían cruzado a EE.UU. para solicitar protección y 3,400 permanecían en el estado de Baja California: 75% en Tijuana y 25% en Mexicali.

Su tiempo de espera para presentarse ante las autoridades migratorias de EE.UU. era de al menos mes y medio. Esto llevó a que las autoridades solicitaran la apertura de albergues emergentes en los oratorios de la orden de los Salesianos, en algunas iglesias, centros de rehabilitación y comedores populares.

El flujo de migrantes originarios de Haití era mayoritario y fue haciéndose cada vez más importante, hasta representar más de 80% del flujo en diciembre 2016. Nueve de cada diez haitianos habían residido en Brasil antes de migrar con dirección a Estados Unidos. Algunos provenían de Chile, Venezuela y otros países de Sudamérica.

Durante el periodo de mayo a diciembre de 2016, al tiempo que aumentaba el número de migrantes caribeños en Tijuana, se mantuvo un flujo importante de desplazados internos provenientes sobre todo de Michoacán y Guerrero; de migrantes centroamericanos, además de un número constante de mexicanos deportados de Estados Unidos, que también requerían atención y servicios de emergencia de parte de los albergues, de organizaciones sociales y de instituciones públicas.

Los haitianos llegaban a la frontera con la intención de solicitar protección al gobierno de Estados Unidos y reunificarse con familiares, la mayoría de ellos residentes en el estado de Florida. Los migrantes haitianos que cruzaron la frontera en el verano de 2016 fueron efectivamente aceptados. Es importante señalar que, desde abril 2011 hasta septiembre 2016, el gobierno estadounidense no deportaba generalmente a los haitianos que se encontraban en situación irregular, a menos que hubieran cometido algún delito o fueran considerados como amenaza para la seguridad nacional.

El 22 de septiembre 2016, el Secretario de Seguridad Nacional de ese país, Jeh Johnson, anunció la reanudación de deportaciones de todos los haitianos que entraran de manera irregular². Sin embargo, dos semanas después las deportaciones de ciudadanos haitianos se

² Department of Homeland Security, “Statement by Secretary Johnson Concerning His Directive to Resume Regular Removals to Haiti”, September 22, 2016, <https://www.dhs.gov/news/2016/09/22/statement-secretary-johnson-concerning-his-directive-resume-regular-removals-haiti>

interrumpieron nuevamente, ya que el 8 de octubre de 2016 el país se vio impactado por el Huracán Matthew.

Este fenómeno climático provocó otra ola de destrucción en ese país, que ya se encontraba devastado por las epidemias, la inseguridad y la falta de gobernabilidad. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas en un estudio de evaluación de los efectos del meteoro, los daños fueron cuantificados en \$2,700,000.00 de dólares o el 32% del Producto Interno Bruto de ese pequeño país³.

A pesar de la devastación causada por el huracán, el gobierno estadounidense no declaró un nuevo estatuto de protección temporal (o TPS por sus siglas en inglés) para los haitianos, sino que suspendió las deportaciones de migrantes de ese país durante sólo tres semanas. En la primera semana de noviembre 2016, el Departamento de Seguridad Nacional (o DHS por sus siglas en inglés) reinició las deportaciones a Haití. Como lo hicieron notar diversos miembros de la comunidad haitiana de Florida y defensores de derechos humanos, las personas deportadas en la primera semana de noviembre no eran delincuentes convictos sino migrantes que habían entrado por la frontera de San Ysidro, provenientes de Brasil⁴.

En enero de 2017, el triunfo de Donald Trump trajo como consecuencia una política migratoria aún más restrictiva para los haitianos y un discurso público antiinmigrante que disuadió a la mayoría de los solicitantes de asilo o protección de seguir con su proyecto de cruzar la frontera. Así, muchos migrantes se vieron obligados a permanecer en México. De acuerdo con datos del INM, de abril de 2017, en Baja California permanecían cerca de 3,400 extranjeros originarios de Haití: 75% en Tijuana y 25% en Mexicali. De ellos, 1,274 habían iniciado su trámite de regularización migratoria, de los cuales 609 ya cuentan con su tarjeta de visitante por razones humanitarias⁵.

Entre marzo y junio 2017, la mayoría de los haitianos empezaron a trabajar y dejaron los albergues de Tijuana para buscar vivienda. Con ayuda de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), de las iglesias y de instituciones públicas, muchos de los extranjeros que llegaron a la

³ Centro de noticias ONU, “Haití: El huracán Matthew causó daños por 2.700 millones de dólares”, 6 de marzo de 2017, http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=36893#.WV1cBCMrL_U

⁴ Jacqueline Charles, “U.S. government quietly resumes deportations to Haiti”, november 08, 2016, <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article113396383.html>. Algunos responsables de los albergues señalaron también en entrevista que entre los haitianos que pasaron por sus albergues y lograron entrar a EE.UU., algunos fueron deportados durante la primera semana de noviembre 2016.

⁵ Las cifras sobre la población haitiana en Tijuana fueron dadas a conocer por Rodolfo Figueroa, Delegado Federal del INM en Baja California, durante la 18ª. Sesión Ordinaria del Consejo Estatal de Atención al Migrante.

frontera noroeste de México han empezado así a integrarse a la sociedad y han inscrito a sus hijos a las escuelas. Por lo tanto, el presente diagnóstico aborda no sólo el flujo en “tránsito” por Tijuana, sino también los procesos incipientes de integración social y las políticas necesarias para apoyar dichos procesos.

1.3. Metodología

Para esta investigación se utilizó un acercamiento multi metodológico (o metodología mixta) aplicándose un instrumento estadístico, entrevistas a actores claves, observación de campo, e investigación documental.

Durante la primera etapa de la investigación, se elaboró un listado exhaustivo de los albergues que hospedan a migrantes extranjeros. De acuerdo con datos del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, en enero de 2017 Tijuana contaba con 30 albergues para la atención de población migrante originaria tanto de México como de otros países.

Con el fin de definir algunas pautas analíticas y metodológicas, entre el 19 y el 24 de enero se realizó una visita exploratoria a 24 de los 30 albergues (por circunstancias climáticas, no se pudo acceder a los restantes seis, pero se conversó telefónicamente con los encargados). En este primer acercamiento se indagó sobre el número de personas alojadas, que en ese momento ascendió a un total general de 2,677 personas en los 30 albergues. Además, se registraron las coordenadas geográficas en las que se ubicaban dichos albergues para reconocer su dispersión por la ciudad y se observaron algunas de sus características básicas.

Para clasificar los albergues y definir la muestra de acuerdo a criterios de representatividad, se consideró la fecha de su creación (pioneros, recientes y emergentes), su infraestructura (consolidada, incipiente o precaria), la localización geográfica, el número y tipo de migrantes atendidos (deportados, migrantes en tránsito, extranjeros, desplazados por la violencia), el género y edad de los migrantes. Se detallará la elaboración de la tipología en el capítulo 4.

A partir del universo y con base en los criterios antes señalados se definió una muestra de 15 albergues más uno que fue incorporado una vez que iniciado el trabajo de campo (Ver Anexo 9.1).

Durante la segunda etapa de la investigación, se utilizaron tres tipos de instrumentos, de acuerdo con el enfoque de metodología mixta arriba señalado:

- a) Un cuestionario en español y traducido al creole para aplicar a la totalidad de la población centroamericana y haitiana que se encontraba en los albergues (Anexos 9.2).
- b) Entrevistas semiestructuradas a los responsables de albergues y a informantes clave (las guías de entrevista se encuentran en los Anexo 9.4).
- c) Investigación documental con base en revisión hemerográfica; solicitud de documentos a las instituciones y organizaciones involucradas en la atención a migrantes en Tijuana; revisión de artículos de investigación e informes de derechos humanos, y solicitudes de transparencia.

1.3.1. Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH 2017

El cuestionario contempla datos sociodemográficos básicos de los migrantes, los factores de su movilidad, la experiencia del tránsito –particularmente en México– las condiciones de espera y alojamiento en los albergues de Tijuana, la situación general de salud, la relación con las autoridades, las experiencias de abuso y violaciones a derechos humanos, las expectativas a futuro y los obstáculos o apoyos para la regularización y la inserción laboral en Tijuana. Está compuesto en su totalidad de 45 preguntas y una sección abierta para que los migrantes pudiesen escribir algún comentario adicional o sus testimonios. Lo anterior permitió recoger las experiencias personales de los migrantes en su arribo a México, así como a la frontera noroeste (ver Anexos 9.2).

La primera fase del trabajo de campo (exploratorio) permitió tener información sobre los idiomas más hablados, encontrando que la gran mayoría de los extranjeros albergados hablaban creole y una pequeña minoría (de origen centroamericano) hablaba español. Se diseñó así un primer cuestionario (piloto) aplicado en dos albergues: uno en creole y otro en español. Es importante señalar que, durante todo el trabajo de campo, fuimos acompañados de un intérprete al creole que nos ayudó a explicar a la población haitiana los objetivos de la investigación y el contenido de las preguntas.

La fase piloto nos llevó a reformular algunas preguntas que no resultaban suficientemente claras para los migrantes. También nos permitió diseñar una logística de levantamiento del cuestionario. Para ello, resultó muy relevante el apoyo de los responsables de albergue y de los intérpretes.

La dinámica para el levantamiento consistía en la distribución del cuestionario entre los extranjeros reunidos dentro de un mismo espacio en el albergue, una explicación del propósito de la investigación en español y creole. Al ser auto administrado, se aclaraban las dudas que iban surgiendo durante el proceso. Lo anterior se repetía las veces que fueran necesarias en cada uno de los albergues, hasta cubrir la totalidad de extranjeros que se encontraban presentes.

Se tomó la decisión de aplicar la encuesta después de las 7:00 de la tarde, ya que en ese horario se encontraban la mayoría de los migrantes en los albergues; así se aseguraba la captación de aquellos quienes trabajaban o se encontraban en búsqueda de empleo durante el día, pues el objetivo era llegar a todos los extranjeros albergados al momento del levantamiento.

Finalmente, el levantamiento se llevó a cabo del 22 de febrero al 21 de marzo de 2017, visitando 16 albergues de los 30 localizados y encuestando a un total de 661 extranjeros alojados. De éstos, la distribución muestra que 634 de los encuestados son de origen haitiano, 12 son hondureños, 8 de El Salvador, 6 de Guatemala y 1 de República Dominicana (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Albergues en los que se aplicó la Encuesta, con número de cuestionarios aplicados

Núm.	Albergue	Núm. de cuestionarios aplicados
1	Primera Iglesia Bautista de Tijuana	38
2	Comedor Comunitario Mamá Yoli	29
3	Iglesia Central del Nazareno	23
4	Pro libertad y Derechos Humanos en América, A.C.	73
5	Templo Embajadores de Jesús	106
6	Roca de Salvación, A.C.	30
7	Casa de los Pobres, A.C.	71
8	Mejor Herencia, A.C.	28
9	Iglesia Bautista Vida Eterna	38
10	Lakead, A.C.	5
11	Centro Madre Assunta, A.C.	28
12	Casa del Migrante de Tijuana, A.C.	48
13	Ejército de Salvación - Puerta de Esperanza, A.C.	3
14	Puros y Renuevos, A.C.	17
15	Desayunador Salesiano “Padre Chava”	97
16	Iglesia Bautista Jesucristo Vive	27
Total:		661

FUENTE: Elaboración propia con información del trabajo de campo.

1.3.2. Entrevistas con responsables de albergues e informantes clave

Como parte de la investigación, se realizaron 14 entrevistas a profundidad a los encargados de los albergues en los que se aplicó la encuesta; se consideró fundamental recuperar su experiencia de atención humanitaria, la interacción con las personas migrantes y con las distintas instituciones gubernamentales. En las entrevistas se indagó sobre los objetivos del albergue, la

capacidad de atención, las fuentes de sostenimiento económico, la estructura organizativa del personal, los planes a mediano y largo plazo; la relación con las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y con otras organizaciones sociales o religiosas; la evaluación de la solidaridad en la ciudad.

Cada entrevista fue sistematizada mediante fichas en las que se sistematizaron los datos arriba señalados. Las fichas dieron lugar a la reconstrucción del proceso de recepción, alojamiento y atención de los migrantes, distribución de la ayuda de parte de la sociedad civil, apoyos efectivamente recibidos de las autoridades o por medio de redes de solidaridad. También logramos reconstruir el funcionamiento del “sistema de citas” establecido inicialmente por las autoridades municipales y administrado después por el INM, así como los problemas que se presentaron durante todo este proceso.

Asimismo, las entrevistas con responsables de albergue permitieron ir definiendo una lista de actores clave (funcionarios, dirigentes sociales, defensores de derechos humanos y abogados) en la atención de la emergencia, es decir, durante el momento de mayor flujo de migrantes extranjeros al noroeste de México, entre junio y diciembre de 2016.

Se realizaron 10 entrevistas a profundidad a informantes clave (Ver Anexo 9.5), entre los que se encuentran funcionarios públicos de nivel federal, estatal y municipal, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones y redes de la sociedad civil; activistas, misioneros salesianos y un representante de un organismo internacional. En estas entrevistas, se exploraron cuestiones relativas a los apoyos brindados a los migrantes y a los albergues, la atención y relación de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, la integración y solidaridad hacia los migrantes y los retos y oportunidades que se presentaron a raíz de la coyuntura.

1.3.3. Análisis hemerográfico y documental

Se realizó un análisis hemerográfico y documental, considerando básicamente desde mayo 2016 hasta mayo 2017, así como un estudio de los artículos e informes de derechos humanos relativos a los antecedentes de los flujos migratorios analizados (haitiano y centroamericano). El análisis hemerográfico se hizo de manera sistemática con todas las noticias que abordaran el flujo migratorio extraordinario. Se revisaron medios de comunicación locales y nacionales, así como artículos de investigación periodística del *New York Times* y del *Miami Herald*, dado que esos

dos medios estadounidenses dieron relevancia a las noticias sobre la situación migratoria en la frontera y a las condiciones de recepción en EE.UU.

La revisión hemerográfica permitió reconstruir la serie y articulación de las acciones públicas llevadas a cabo por las instituciones para atender el flujo extraordinario de extranjeros, y los discursos de funcionarios públicos al respecto.

Las fuentes documentales comprendieron las leyes y reglamentos relativos a la protección y garantía de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en México y en Estados Unidos, con el fin de elaborar el marco normativo que permitía tomar decisiones públicas respecto de este flujo.

Se recabó información relevante sobre los flujos de haitianos y centroamericanos a partir de estudios académicos e informes de derechos humanos en ambos países.

Finalmente, elaboramos 4 solicitudes de transparencia, dos de ellas al Instituto Nacional de Migración (INM) para conocer el número de oficios de salida expedidos en los años 2016 y 2017; una al Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) para conocer los montos de apoyo que se otorgaron a cada uno de los actores sociales que se seleccionaron en la convocatoria del Flujo Extraordinario de Migrantes (FM) en Tijuana y Mexicali, Baja California, así como en Tapachula, Chiapas; así como una solicitud sobre los apoyos otorgados por el gobierno del Estado de Baja California a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) para los albergues de migrantes.

1.4. Estructura del informe

Este informe consta de siete capítulos, incluyendo la presente introducción. El segundo capítulo describe los distintos flujos que confluyeron en México, y particularmente en el noroeste del país, durante 2016. Aquí se pretende mostrar los diversos factores que propiciaron los flujos migratorios y las condiciones de movilidad de los migrantes, para mostrar los flujos en el origen, tránsito y en sus expectativas de destino. Abordamos tanto las migraciones de personas extranjeras que llegaron a la frontera en busca de asilo o protección en EE.UU. –cuyo crecimiento extraordinario fue particularmente visible entre junio y diciembre 2016– como flujos sur-norte y norte-sur que han pasado por Tijuana desde hace muchos años. Ejemplo de estos flujos históricos son los de centroamericanos y mexicanos desplazados por la violencia o

deportados de EE.UU. La coincidencia de los flujos históricos, recientes y emergentes fue una de las razones por las cuales la capacidad de atención de la sociedad civil y de las autoridades locales se vio pronto rebasada.

El tercer capítulo analiza las características sociodemográficas, las condiciones de salud, las oportunidades de empleo y las expectativas de cruce o de asentamiento en Tijuana de los migrantes haitianos y centroamericanos. Este capítulo se basa fundamentalmente en el procesamiento y análisis de los resultados de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

Dado que la Encuesta se administró a todas las personas extranjeras que se encontraban en los 15 albergues visitados en febrero y marzo de 2017, los datos sociodemográficos dejan “fuera de la muestra” a las personas que lograron cruzar a EE.UU. antes de esas fechas, o bien que se desplazaron a otros lugares de México o del extranjero. Esto es relevante ya que, por ejemplo, en la muestra son pocas las parejas con menores de edad; en entrevistas con responsables de albergues e informantes clave, pudimos conocer que las familias con niñas y niños fueron las que más pronto lograron recibir protección humanitaria en EE.UU.

Por otro lado, también nos sorprendió la proporción muy alta de personas haitianas (96% de la muestra) y el hecho de que no encontráramos a ninguna persona originaria de algún país de África. En efecto, la revisión hemerográfica hacía continuamente alusión a la población de origen africano que se encontraba en Tijuana (opacando incluso durante los primeros meses la presencia de las personas de origen haitiano).

Las entrevistas con responsables de los albergues e informantes clave permitieron también explicar esta predominancia de la población haitiana: por un lado, comprendimos que inicialmente, muchas personas haitianas se presentaban como originarias del Congo porque suponían que era la forma de evitar la deportación a su país de origen; por otro lado, el inicio del flujo extraordinario, en los meses de mayo a julio 2016, era mucho más heterogéneo, con presencia de personas originarias de más de 20 países del mundo.

El análisis que realizamos de la Encuesta en este apartado tiene que ver no sólo con las características sociodemográficas de la población extranjera, sino también con sus expectativas de asentamiento o de movilidad (hacia EE.UU., a un tercer país o a otra ciudad de México), sus oportunidades de integración laboral y sus inquietudes con respecto a la vivienda. Resultó por ello muy importante tener en cuenta los comentarios de las personas migrantes, redactados en el

cuestionario administrado por El Colef. En efecto, muchos de esos comentarios traducidos al español reflejan las vivencias de discriminación o, al contrario, de apoyo y solidaridad, las inquietudes respecto de sus posibilidades de conseguir vivienda y salir de los albergues; la comunicación con la sociedad y con las instituciones mexicanas; la inseguridad económica y las expectativas a futuro.

Es por ello que, en este capítulo y en los siguientes, nos pareció fundamental recuperar estos testimonios para dar voz a las personas migrantes.

El cuarto capítulo analiza las capacidades de la sociedad civil tijuanaense para atender y proteger a la población migrante, enfocándose particularmente a la coyuntura que vivió esta ciudad entre mayo y diciembre 2016, es decir, al momento pico del flujo migratorio de personas solicitantes de asilo o protección en la frontera. Se explica de manera detallada la tipología de albergues que elaboramos a partir de las entrevistas a los responsables de albergues y de la observación en trabajo de campo. Se describe el papel que jugaron algunas organizaciones de la sociedad civil que apoyaron la labor solidaria e incidieron en la política pública durante el periodo 2016 e inicios de 2017.

Se incluye también al inicio de este capítulo una figura que explica el papel central de los albergues durante la coyuntura. Mediante esta figura, se ilustran también los vínculos entre las instituciones que proporcionaron, distribuyeron, o negociaron ayuda material o bien que asesoraron y acompañaron a los albergues en los procesos de atención y protección del flujo.

El quinto capítulo presenta el marco normativo en México y en EE.UU. y la situación jurídico-legal de los haitianos desde su llegada a territorio mexicano hasta su posible ingreso a EE.UU. El punto de partida es el marco de protección a derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de refugio, las facultades del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Se describe a continuación el proceso de ingreso y la presentación ante autoridad migratoria en México y las formas en que la autoridad migratoria administró el flujo de haitianos en la Estación Migratoria (EM) de Tapachula, el tránsito y la estancia en México, así como el proceso de regularización.

La segunda parte de este capítulo aborda la legislación y política migratoria del gobierno estadounidense en relación a la migración haitiana. Particularmente, se explica las medidas de protección especial de los migrantes haitianos, tales como el Estatuto de Protección Temporal y

el Perdón Humanitario. También se señalan las limitaciones de estas figuras y los procesos de deportación de algunos haitianos que llegaron a EE.UU. por la frontera de Tijuana-San Ysidro.

El sexto capítulo describe las acciones de política pública que adoptaron en México los gobiernos federal, estatal y municipal para atender y proporcionar servicios básicos al flujo extraordinario de migrantes extranjeros que llegaron a Baja California durante el segundo semestre 2016.

Se analizan las implicaciones de las medidas tomadas por el INM hacia los migrantes de origen haitiano y de otras nacionalidades, tales como el otorgamiento de oficios de salida de la EM en Tapachula, la gestión de citas a través de ese oficio de salida cuando llegaban a Baja California, la canalización de migrantes a espacios de alojamiento, la apertura de albergues emergentes en iglesias y centros de rehabilitación, el financiamiento de las necesidades de alojamiento, alimentación y servicios a la población extranjera varada en Tijuana y la coordinación interinstitucional, entre niveles de gobierno y con la sociedad civil. Finalmente, se presenta un análisis del proceso de regularización y de las medidas tomadas por el gobierno local en aras de la inserción social a corto y mediano plazo.

El séptimo, y último capítulo, presenta un análisis de las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes a abusos y violaciones a sus derechos humanos. Se detallan, en primer lugar, las condiciones de salida de estos migrantes en Haití, Guatemala, El Salvador y Honduras, para describir estos flujos como “migraciones forzadas” que requieren protección internacional de parte de los países de tránsito y de destino. Con base en ello, se analiza la negación sistemática del derecho al asilo y la discriminación por nacionalidad de parte del gobierno de EE.UU. Ulteriormente, se analizan las condiciones de tránsito y las violaciones y delitos sufridos por los migrantes, a través de los resultados de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

En el último apartado de este séptimo capítulo se describen las acciones tomadas por la CNDH, particularmente las medidas cautelares solicitadas a autoridades municipales, estatales y federales con la finalidad de evitar violaciones a derechos humanos de los migrantes. Se analizan la atención y respuesta de las instituciones públicas a la solicitud de la CNDH y los efectos en materia de protección y garantía de derechos humanos de los migrantes en Tijuana.

La parte final de este informe contempla conclusiones acerca de los requerimientos de protección internacional de los migrantes extranjeros que llegaron al noroeste del país desde

mayo 2016, en función de las características de ese flujo migratorio, de sus condiciones de origen, tránsito y asentamiento. Se plantean también algunas reflexiones finales sobre el proceso de recepción, atención, regularización e inserción social, así como recomendaciones a las autoridades locales, estatales y federales para responder a las necesidades de la población migrante extranjera que se ha asentado temporalmente o a largo plazo en nuestro país. Se consideró además importante recuperar la experiencia vivida en la región noroeste con este flujo migratorio extraordinario, para analizar las acciones públicas hacia otros flujos de población migrante o deportada que pudiesen, a futuro, llegar a la frontera norte de México y prever protocolos de atención, protección y garantías a los derechos humanos de los migrantes en el país.

Capítulo 2. Factores y condiciones del flujo migratorio y de solicitantes de asilo o refugio en Tijuana

María Dolores París Pombo

En este capítulo, analizamos el contexto de los flujos migratorios en el noroeste de México, de manera particular en la ciudad de Tijuana, B.C. El objetivo es ubicar el flujo extraordinario de migrantes extranjeros que llegaron a México a partir de mayo 2016 en una tendencia que se ha acentuado durante la última década: la disminución de las migraciones económicas sur-norte, el crecimiento de las deportaciones de personas migrantes que llevaban varios años de vivir en Estados Unidos, y el aumento de la llegada de Desplazados Forzados Internos (DFI) y de las migraciones internacionales provocadas por factores diversos, que van desde la inseguridad hasta los desastres naturales.

Las necesidades de atención de estos nuevos flujos de población difieren notablemente de las de los migrantes económicos que llegaban tradicionalmente al noroeste de México con la intención de internarse en Estados Unidos: en primer lugar, su permanencia en Tijuana es mucho más prolongada, y permanente en muchas ocasiones. En segundo lugar, como lo veremos más adelante, son más importantes sus necesidades de atención de parte de las autoridades mexicanas y de la sociedad civil. Asimismo, debido a que se trata de migraciones forzadas, se trata de poblaciones particularmente vulnerables a las violaciones a sus derechos humanos.

2.1 Factores y condiciones de los flujos migratorios en el noroeste de México

2.1.1. Migrantes y deportados mexicanos

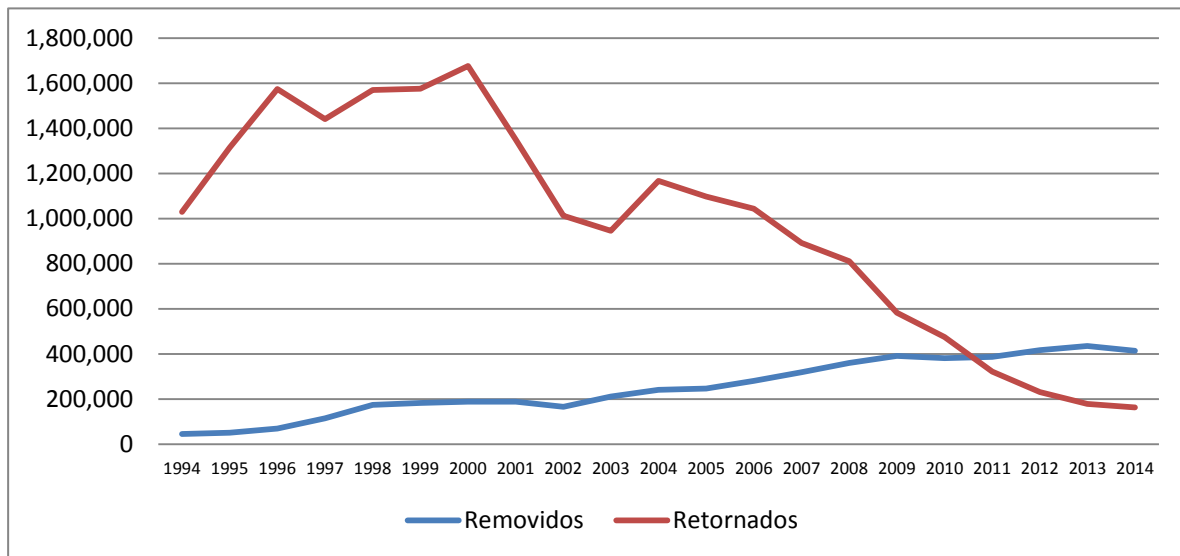
Históricamente, la ciudad de Tijuana fue el punto principal de cruce de los migrantes mexicanos que se dirigían a Estados Unidos (EE.UU.) Después de la Operación Gatekeeper impulsada en 1994 por el gobierno de EE.UU. en la región Tijuana-San Diego, y sobre todo después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, con el levantamiento de la valla fronteriza y la multiplicación de agentes de la patrulla fronteriza en este sector, el flujo de migrantes indocumentados se desvió hacia el este de la frontera.

Entre 1996 y 2002, el gobierno de EE.UU. amplió las causas para la exclusión y expulsión de inmigrantes desde el interior de ese país y las hizo retroactivas. Personas con visas de residentes

y con múltiples vínculos familiares, laborales o educativos, se volvieron “deportables” por delitos que podían haber cometido hacía varios años y por los que ya habían purgado la pena correspondiente. También se facilitó la deportación de personas sin documentos detenidas por policías locales a causa de incidentes o faltas de tráfico. Esto provocó un aumento muy rápido del número de deportaciones del interior (denominadas *removals* o remociones por las autoridades migratorias estadounidenses).

En la gráfica siguiente se observa, a partir de las estadísticas oficiales del gobierno estadounidense, cómo las remociones tendieron a aumentar desde mediados de la década de 1990 para alcanzar cerca de 400 mil eventos cada año, mientras que los retornos (o expulsiones de migrantes detenidos por la patrulla fronteriza) tendieron a disminuir continuamente hasta 2014. De acuerdo también a las estadísticas oficiales recién citadas, en esos años entre 60% y 70% de los migrantes removidos eran de nacionalidad mexicana.

Gráfica 1. Remociones y retornos 1994-2014⁶



Fuente: Department of Homeland Security, “Yearbook of Immigration Statistics: Enforcement”, 2014, <https://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2014-enforcement-actions>

Las personas removidas de Estados Unidos han pasado generalmente meses o años en ese país, algunos vivieron ahí casi toda su vida antes de ser devueltos a México. Como lo han mostrado diversos artículos académicos, en Tijuana el fenómeno de las remociones se empezó a reflejar desde 2005 con un cambio en el perfil de los migrantes deportados por esta ciudad⁷. Mientras que hasta entonces, la mayoría eran migrantes detenidos por la patrulla fronteriza al intentar cruzar la frontera, un número cada vez mayor de deportados había vivido años en EE.UU. Muchos de ellos dejaban a familiares directos residiendo en EE.UU., particularmente cónyuge e hijas/os. En ocasiones, estos llegaron a reunificarse temporalmente o a largo plazo con la persona deportada.

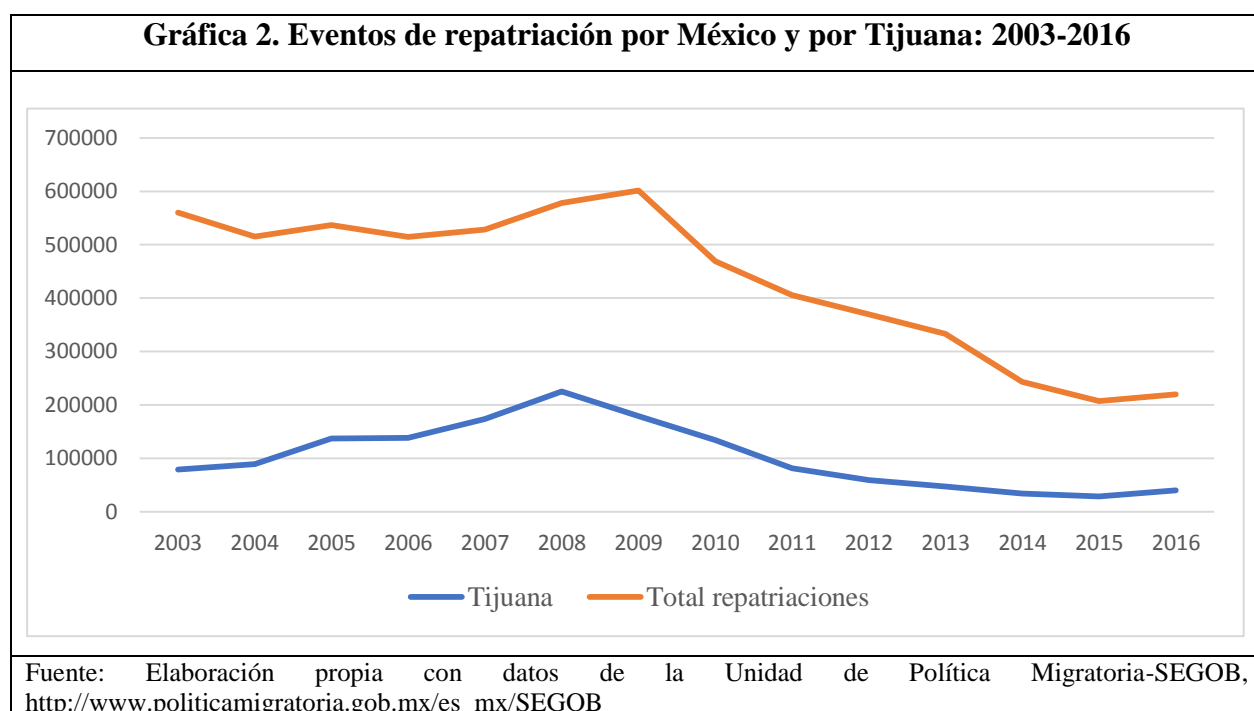
Una de las consecuencias del aumento de este tipo de deportaciones ha sido la dificultad de muchos migrantes por recuperar documentos de identidad mexicanos tales como el acta de

⁶ Se denomina remoción al proceso de expulsión mediante juicio de un extranjero que vive en Estados Unidos. Este proceso se inicia con una detención y puede darse en cualquier lugar de Estados Unidos. La remoción conlleva la negación de una visa durante los siguientes 5, 10, 15, 20 años o incluso por el resto de su vida. Las llamadas “remociones expeditas” no contemplan un juicio. Se realizan generalmente desde lugares cercanos a la frontera o en los puertos de entrada, y conlleva también la negación de una visa durante un periodo determinado, además de sanciones en caso de reingresar sin documentación. En cambio, los llamados “retornos” son procesos de devolución de parte de la Patrulla Fronteriza, sin consecuencias legales para el migrante.

⁷ Ver por ejemplo Rafael Alarcón y William Becerra, 2012, “¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes Mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California”. *Norteamérica*, Año 7, No. 1, enero-junio, pp.12-148

nacimiento, conseguir empleo, inscribir a sus hijos a las escuelas, rentar vivienda o acceder a servicios de salud. Durante la pasada década, algunas organizaciones sociales y autoridades locales han trabajado para cubrir estas necesidades básicas de los migrantes mexicanos deportados.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Migración, los eventos de repatriación tendieron a la baja de manera continua desde 2008 con un ligero repunte en 2016. Particularmente, decreció el número de repatriaciones por Tijuana, pasando de 224,858 eventos en 2008 a 28,744 eventos en 2015, con un aumento significativo en 2016 (39,958) (Ver Gráfica 2)



Es importante señalar que, si bien la nueva administración del presidente Donald Trump anunció la ampliación de las causas de remoción y se esperaba por lo tanto un aumento del número de eventos de repatriación desde enero 2017, hasta abril de ese año lo que se vivió fue, paradójicamente, un descenso de las repatriaciones en general, y en particular por la ciudad de Tijuana. Así, mientras que en enero de ese año 3,101 eventos de repatriación ocurrieron por El Chaparral (Tijuana), en abril sólo fueron 2,177 eventos⁸.

⁸ Unidad de Política Migratoria-SEGOB (2017), <http://www.politicamigratoria.gob.mx>

2.1.2. Desplazamiento Interno Forzado

Debido a la fuerte crisis de seguridad que viven algunas entidades federativas como Michoacán y Guerrero, han llegado a Tijuana y a Mexicali miles de desplazados/as por la violencia que tienen la intención de solicitar asilo a Estados Unidos. La gran mayoría serán repatriados después de cruzar la frontera y presentar la entrevista de “temor fundado” con autoridades migratorias. De acuerdo a datos del gobierno de EEUU, sólo cerca del 4% de las solicitudes de asilo de mexicanos son aprobadas⁹. De esta manera, pasan de ser solicitantes de asilo, a ser desplazados internos, pues terminan quedándose en ciudades fronterizas.

En mayo 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó un Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México en el que señaló que este fenómeno se da “en un contexto de lucha entre los cárteles por las vías de transporte de droga y los campos de producción pues la presencia de grupos de la delincuencia organizada en disputa por el dominio de ‘la plaza’ origina enfrentamientos que afectan a toda la población y, en algunos casos, sólo se presentan a la población dos opciones: colaborar en los actos ilícitos o abandonar su lugar de residencia.”¹⁰.

También señalaba la tendencia a que el DFI ocurra en grupos grandes, de más de 100 personas o de comunidades enteras. Los testimonios recabados por ese organismo nacional indican actos de extrema violencia contra la población antes de que se haya visto a abandonar sus bienes y sus lugares de origen.

En ese informe, la CNDH identificó como expulsores de DFI a los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán, Durango, Veracruz y Oaxaca. En cuanto a los estados receptores de personas desplazadas, señaló los estados de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Colima, Ciudad de México, Oaxaca y Baja California. En este estado, señaló particularmente el municipio de Tijuana como receptor de DFI¹¹.

La llegada de DFI a Tijuana, comenzó a registrarse en el albergue scalabriniano para mujeres y niños migrantes, Instituto Madre Assunta. En 2013, de 899 mujeres migrantes atendidas en ese albergue, se presentaron 26 casos de personas que habían solicitado asilo en el vecino país y que

⁹ Department of Homeland Security (2016). Yearbook of Immigration Statistics 2015, Office of Immigration Statistics, December 2016. Recuperado de:

https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Yearbook_Immigration_Statistics_2015.pdf

¹⁰ CNDH (2016). Informe Especial sobre Desplazamiento Interno Forzado en México, mayo de 2016, p. 70.

¹¹ Íbidem, p. 84.

manifestaban haber dejado sus localidades por motivos de la violencia imperante. Sin embargo, en el año siguiente, el 30.8% del total de personas atendidas en ese albergue correspondió a DFI, mientras que, en el mes de febrero del 2015, el Instituto Madre Asunta reportó que el 55.3% de la población atendida en ese periodo, correspondía a familias con esas características y el porcentaje seguía creciendo. Estimaciones de los encargados de los albergues de la Coalición Pro Defensa del Migrante, indican que en el 2016 fueron atendidos aproximadamente 1,350 migrantes mexicanos desplazados por la violencia, sin tener en cuenta a los que están alojados en los hoteles y en otros albergues de la ciudad de Tijuana.¹²

2.1.3. Migrantes centroamericanos

De acuerdo a numerosos estudios académicos, la gran mayoría del flujo migratorio originario de los países centroamericanos —particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras, región generalmente conocida como Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA)— transita por la ruta del Golfo de México para cruzar la frontera por el sur de Texas¹³. Sin embargo, existe un flujo menor, pero constante¹⁴ de migrantes centroamericanos que llegan a Tijuana o a Mexicali; en muchos casos, se trata de personas que huyeron de sus lugares de origen por situaciones de violencia y que se dirigen a EE.UU. para solicitar asilo en ese país¹⁵.

Si bien la aplicación de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, Colef-CNDH. 2017. no es representativa —por el tamaño de la muestra— para el caso específico de los centroamericanos, nos da algunas indicaciones sobre el tipo de migrantes originarios de Guatemala, El Salvador y Honduras que llegan a los albergues en esta ciudad.

Así, los cuestionarios respondidos por migrantes de estos tres países (27) indican que la mitad de ellos tardó más de dos semanas en llegar a Tijuana, y 8 migrantes centroamericanos tardaron

¹² Coalición pro Defensa del Migrante, A.C. y American Friends Service Committee-LAC (2016). *Vidas en la incertidumbre: La migración forzada mexicana hacia la frontera norte ¿Y nuestra solidaridad?* Informe, julio 2016.

¹³ Ver por ejemplo el artículo de María Dolores París Pombo, “Trayectos peligrosos: inseguridad y movilidad humana en México”, *Papeles de Población*, núm. 90, CIEAP/UAEM, 2016

¹⁴ Aproximadamente el 6% de los cruces de acuerdo a la EMIF Sur 2015

¹⁵ Es difícil cuantificar el porcentaje de solicitantes de asilo entre los centroamericanos que llegan a Tijuana, debido a que EE.UU. no proporciona estadísticas sobre los puertos de entrada donde se realizan las solicitudes de asilo. Sin embargo, tanto las organizaciones sociales como las entrevistas con migrantes centroamericanos en Tijuana parecen mostrar una tendencia a que la mayoría de los migrantes centroamericanos, que llegan a esta ciudad, suelen haber residido meses o años en México, han transitado múltiples veces por este país, han sido deportados varias veces de EE.UU. o de México, han obtenido en otros lugares del país visas por razones humanitarias o condición de refugiado, y/o se dirigen a EE.UU. para solicitar asilo (trabajo de campo).

más de tres meses (a diferencia de los haitianos que tardaron en promedio menos de 5 días). En cuanto al tipo de documento migratorio con el que contaban: 8 dijeron no tener documentos, 4 tenían visas de residentes, 2 tenían un oficio de salida de la Estación Migratoria, 10 dijeron contar con la visa por razones humanitarias y 4 tenían la condición de refugiado.

Debido a condiciones de violencia generalizada en el TNCA, el número de solicitudes de refugio en México y de solicitudes de asilo afirmativo (en los puertos de entrada) en EE.UU. ha tendido a dispararse en los últimos años. Entre 2013 y 2015, el número de solicitudes de asilo de ciudadanos de esos tres países pasó de 13,722 a 49,557. Cerca del 12% de las solicitudes terminaron en el reconocimiento de asilo¹⁶. En México, el número de solicitudes de refugio por parte de ciudadanos de los tres países centroamericanos se multiplicó por nueve entre 2013 y 2016, pasando de 887 a 8,044¹⁷. Aun así, de acuerdo con ACNUR, sólo 1% de las personas centroamericanas que entran a México solicitan la condición de refugiado¹⁸.

2.1.4. Migrantes internacionales de Sudamérica, El Caribe y extra-continetales (2016-2017)

Entre mayo y junio 2016, se inició un flujo extraordinario de personas originarias de muchos países del mundo que llegaban a Tijuana con la intención de solicitar asilo o protección en EE.UU. De acuerdo al Padre Pat, director de la Casa del Migrante, entre el 26 de mayo y el 14 de junio de ese año, recibieron a 767 migrantes de 21 países diferentes, incluyendo Haití, Eritrea, Ghana, Honduras, Armenia, Nueva Guinea, Ucrania, y El Salvador. Muchos de estos migrantes habían cruzado más de 10 países antes de llegar a México. Predominaban los haitianos que habían vivido previamente en Brasil¹⁹.

En la Gráfica 3, puede observarse el crecimiento del flujo de haitianos y el flujo originario de distintos países del continente africano. Puede verse así el rápido crecimiento de la llegada de haitianos a México entre junio y septiembre 2016. El flujo se mantiene muy alto hasta diciembre. En total, estadística migratoria indica que entraron a México y fueron presentados ante la autoridad migratoria de este país 17,078 haitianos en 2016 y 852 en los cuatro primeros meses de

¹⁶ United Nations High Commissioner for Refugees (2017), http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers

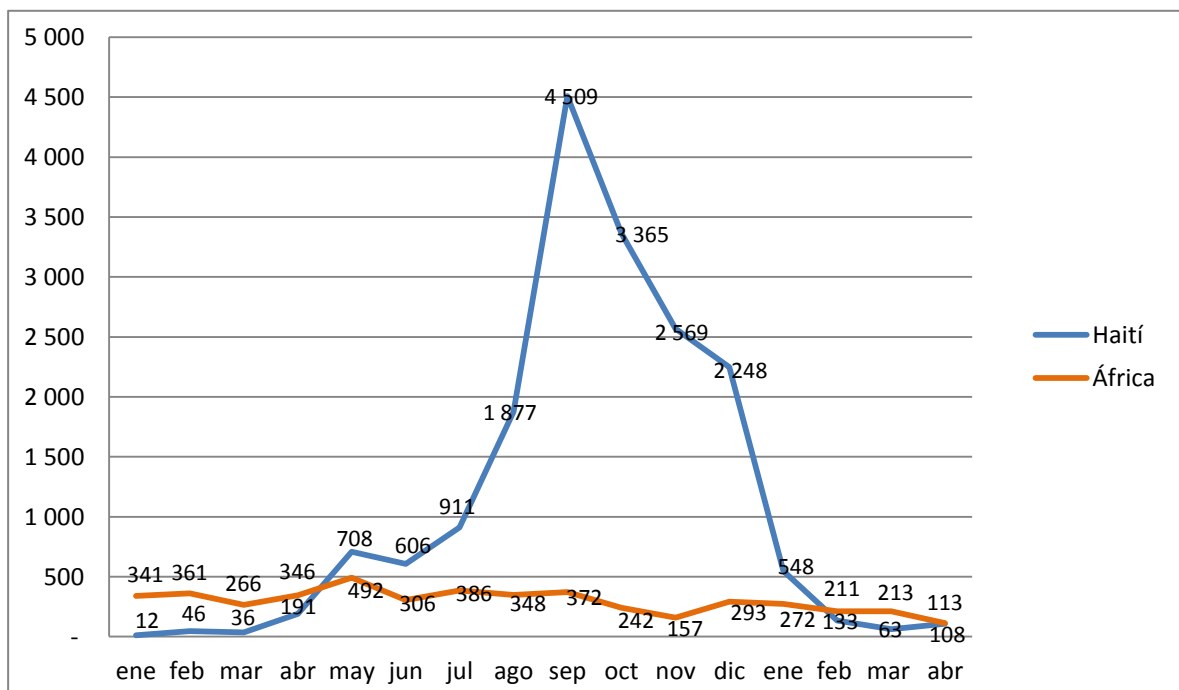
¹⁷ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados-SEGOB. Recuperado de: http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_2016.pdf

¹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2017). Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf

¹⁹ Padre Pat Murphy, "Editorial", *Revista Migrantes*, Año XXII, abril-junio 2016.

2017. En el caso de los africanos, vemos que todo a lo largo de 2016, se mantiene un flujo de entre 200 y 500 personas cada mes para alcanzar 3,910 en ese año²⁰.

Gráfica 3. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria: África (todos los países) y Haití, enero 2016 a abril 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria-SEGOB, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

De acuerdo a medios de comunicación, entre el 1 de enero y el 4 de octubre 2016 el INM había otorgado 14,471 oficios de salida a extranjeros originarios de Haití y de diversos países de África, incluyendo el Congo, Etiopía, Eritrea, Ghana, Somalia y Sudán²¹. Sin embargo, cabe señalar que, por medio de solicitud de transparencia²², solicitamos el número de oficios de salida otorgados a personas migrantes del 1 de enero al 31 de diciembre 2016; el INM respondió que fueron 5,278 oficios de salida emitidos en todo el año.

²⁰ Es importante señalar que en la estadística migratoria de la UPM-SEGOB, se actualizaron los datos el 29 de mayo 2017. Los datos que consultamos y bajamos el 4 de abril 2017 de la página de la UPM, indicaban miles de nacionales del Congo presentados ante la autoridad migratoria” entre los meses de junio a noviembre 2016, llegando a 4,701 en septiembre de ese año mientras que sólo reportaba la presentación de 6 haitianos. La estadística corregida el 29 de mayo indica en cambio un número de 187 nacionales del Congo en septiembre 2016.

²¹ Ariadna García, “Ingresan al país 14,000 haitianos y africanos”, El Universal, 12 de octubre 2016.

²² Folio INFOMEX 0411100051117

Por otro lado, quien era titular de la Dirección Municipal de Atención al Migrante, entre el 26 de mayo y el 30 de noviembre 2016, afirmó que el municipio registró a 18,730 extranjeros que llegaron a esta ciudad.

Las cifras oficiales sin duda reflejan cierta confusión en el flujo de migrantes extranjeros durante 2016. El primer factor que generó confusión fue el hecho de que muchos haitianos declararan ser nacionales del Congo al presentarse ante el INM, debido a que había corrido entre ellos el rumor de que eso los protegería de ser deportados a su país. Otro factor que sin duda influyó fue el crecimiento real (aunque mucho menos acentuado) del flujo de personas originarias de África en ese periodo.

2.2 Flujo migratorio y características de la movilidad de los haitianos

De acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, Colef-CNDH. 2017., aplicada en marzo y abril 2017, nueve de cada diez haitianos que llegaron a Tijuana habían residido en Brasil antes de migrar con dirección a EE.UU. Algunos provenían de Chile, Venezuela y otros países de Sudamérica (Ver Mapa 1).

Mapa 1. País de residencia previa de los migrantes haitianos que se encuentran en Tijuana (porcentajes)



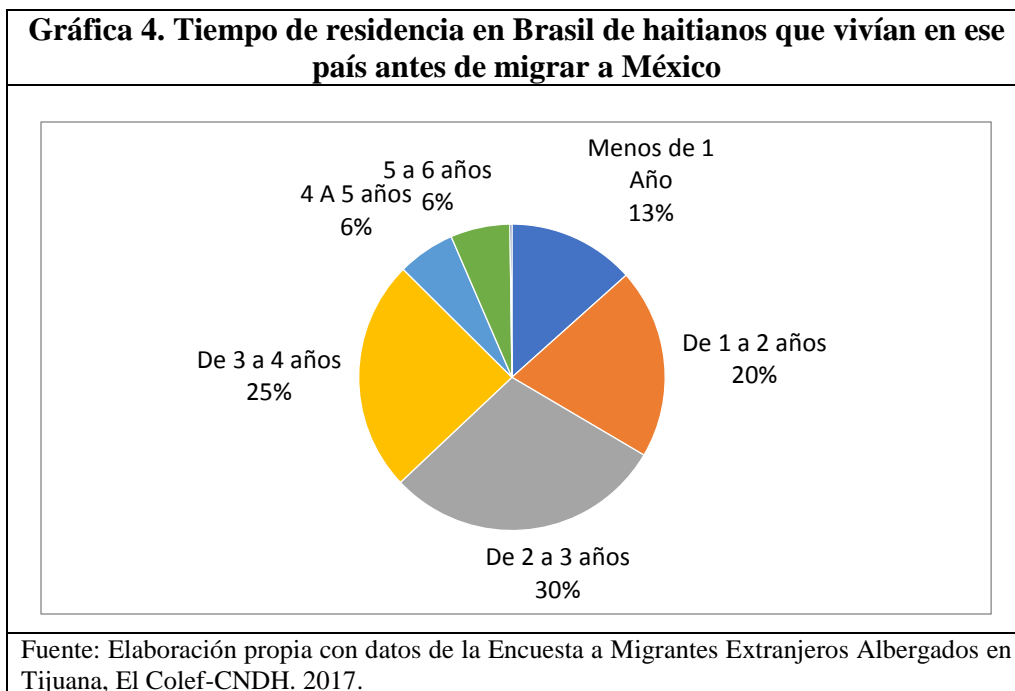
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

La emigración haitiana fue provocada inicialmente por el terremoto que sacudió Haití en enero de 2010, aunque existían anteriormente flujos permanentes hacia EE.UU., Canadá y Francia. Después del terremoto, emergieron nuevos destinos migratorios como Brasil, y en menor medida Chile y Argentina. Como países de tránsito, y a veces de residencia temporal, destacaron Ecuador y Perú²³.

En el caso de Brasil, el gobierno de ese país aprobó a partir de enero 2011 la emisión de 100 visas de trabajo mensuales en el consulado de Haití. Muy pronto, el número de solicitudes rebasaba ampliamente esa cantidad. De tal manera, a partir de enero 2012, se aprobó una

²³ Diego Beltrand, “Presentación” en *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos migratorios, núm. 6, OIM, julio 2014.

regulación normativa que levantó todos los cupos sobre la migración haitiana²⁴. Se estima que al final de 2013, residían en Brasil más de 20 mil haitianos y en diciembre de 2014, eran ya cerca de 50 mil²⁵.



Como puede verse, un pequeño porcentaje (6%) corresponde a los que podríamos considerar como “pioneros” de esa migración y que probablemente se establecieron en Brasil gracias al primer programa de visas aplicado por el gobierno de ese país en 2011. Los demás, fueron llegando en años posteriores. Es importante considerar que un 13% de los haitianos llevaban menos de un año residiendo en Brasil, lo cual implica que tuvieron una muy baja capacidad de ahorro y tuvieron que hacer el largo viaje hasta México en condiciones de mayor vulnerabilidad.

La salida masiva de Brasil, en 2016, corresponde a la crisis económica que vive ese país. Los haitianos emprendieron el camino hacia EE.UU. persuadidos de que podían entrar con un perdón especial que les permitiría reunificarse con familiares en ese país (Ver capítulo de Marco normativo).

²⁴ Tobias Mezner, “La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen”, en *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos migratorios, núm. 6, OIM, julio 2014.

²⁵ Duval Fernandes y Maria da Consolação Gomes de Castro, “A migração haitiana para o Brasil: Resultado da pesquisa no destino”, en *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos migratorios, núm. 6, OIM, julio 2014.

Para llegar hasta la frontera sur de México, transitaron generalmente por Perú, Ecuador y Colombia. Alcanzaron después el estrecho de Darién de Panamá, una zona selvática muy peligrosa: la ruta por tierra para cruzar esta región es de cerca de 160 kilómetros y los migrantes dicen tardar cerca de 20 días de camino a pie. En Costa Rica, la mayoría de los haitianos y africanos que tomaban esta ruta se quedaron varados durante semanas o meses debido a la negativa de Nicaragua de dejarlos pasar²⁶. Finalmente, pagaron a traficantes montos de cerca de mil dólares para cruzar ese país.

Posteriormente pasaron por Honduras y Guatemala para entrar a México por la frontera de Tecún Umán. En general, realizaron tramos de este viaje por autobús, barco, avión y a pie. En resumen, la mayoría de los haitianos cruzó entre ocho y diez países a lo largo de cerca de tres meses, para llegar de Brasil hasta México (Ver Mapa 2).

²⁶ El viaje ha sido reconstruido a través de entrevistas por distintos medios de comunicación. Recuperamos aquí los artículos de Kirk Semple, “Haitians, After Perilous Journey, Find Door to U.S. Abruptly Shut”, *New York Times*, 23 de septiembre de 2016 (<https://www.nytimes.com/2016/09/24/world/americas/haitians-mexico-brazil-deport-united-states.html>), y de Jacqueline Charles, “New migration: Haitians carve a dangerous 7,000-miles path to the U.S.” *Miami Herald*, 24 de septiembre de 2016, (<http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article103920086.html>)

Mapa 2. El largo camino de los haitianos de Brasil a México, 2016



Fuente: Elaboración de Angélica Zambrano con base en la información presentada por Jacqueline Charles, “New migration: Haitians carve a dangerous 7,000-mile path to the U.S.”, *Miami Herald*, 24 de septiembre de 2016, <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article103920086.html>

Una vez en México, los haitianos se presentaron en la Estación Migratoria (EM) de Tapachula. Como lo veremos más adelante, la mayoría de ellos pasó un día, o menos, en la EM y obtuvo después un oficio de salida. Con ese documento, transitaban libremente por el país, algunos en avión, la mayoría en autobús. Así, de acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017., 71.4% de los haitianos tardaron 4 días o menos en llegar a Tijuana desde que ingresaron a México.

Una vez en México, los haitianos se presentaron en la Estación Migratoria (EM) de Tapachula. Como lo veremos más adelante, la mayoría de ellos pasó un día o menos en la EM y obtuvo después un oficio de salida. Con ese documento, transitaban libremente por el país, algunos en avión, la mayoría en autobús. Así, de acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017., 71.4% de los haitianos se tardaron cuatro días, o menos, en llegar a Tijuana desde que ingresaron a México.

De acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017., las razones para seleccionar a Tijuana como punto de cruce hacia Estados Unidos suelen ser diversas, pues el 27% llegó a esta ciudad ya que consideraba que era más fácil cruzar en este parte de la frontera, seguido del 23.8% que reportó que este punto se encuentra cerca de su lugar de destino, además de que el 20.6% manifestó no conocer otra ruta.

Los haitianos no tenían así originalmente la intención de quedarse en México. Reproducimos aquí algunos comentarios redactados por los propios migrantes respecto de sus cambios de planes y sus expectativas.

Número de cuestionario	Comentario traducido del creole
312	Me gusta mucho México, pero lo que gano en el trabajo no me permite vivir bien porque nos pidieron salir del albergue. Estoy buscando un lugar para rentar; hay lugares, pero no nos quieren rentar. Nos dijeron que tienen miedo a los negros. Tenemos el dinero, pero no nos quieren rentar. Por eso la situación es muy difícil para mí. Quiero vivir bien, pero eso es difícil para mí. Por eso tengo ganas de irme a las EUA. Desde niño, soñé con vivir y estudiar en México, pero era difícil conseguir una visa para estudiar aquí. Por eso tuve que irme a Brasil a estudiar. Espero a que me ayuden a vivir bien en México.
461	Mi destino era irme a los Estados Unidos. Al escuchar las palabras de Donald Trump, decidí quedarme en Tijuana. Gracias al presidente de México que nos ha brindado la oportunidad de quedarnos en México.
470	Estoy feliz por estos comentarios. En primer lugar, quería ir a los EUA, en busca de una mejor vida, pero hay deportaciones. Pedimos al gobierno de México que nos ayude en lo que se pueda.
476	Vine aquí con la intención de irme a los Estados Unidos. Aprendimos que están deportando a mucha gente de los USA, es por eso que decidí quedarme aquí, pero la condición de vida no es buena. Mi gran problema en Tijuana es la renta, es cara y no es fácil encontrar una. Imagínate que uno trabaja por 6000 pesos al mes y la renta cuesta 4000.
562	Gracias al Colegio de la Frontera Norte por venir a compartir estos

	informes con nosotros. Estoy en México desde diciembre de 2016 con el objetivo de irme a los USA, pero desgraciadamente no me fue posible. He escuchado sobre Canadá. Que las autoridades nos ayuden en este sentido. Gracias por el recibimiento. Muchas gracias
570	Estoy contento saber que están buscando como ayudarme. La situación es muy complicada para nosotros porque gastamos muchísimo para llegar aquí. Estamos bloqueados, no vemos cómo salir de aquí para poder ir a buscar un trabajo para poder recuperar el dinero que gastamos para llegar aquí. Fue un largo viaje.
597	No quiero quedarme aquí, quiero irme a los EUA. Mi destino no era México. Los trabajos no pagan bien aquí en México.

Capítulo 3. Características sociodemográficas, salud y oportunidades de empleo: Resultados de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef- CNDH. 2017.

Carlos Félix Vega y María Dolores París Pombo

En este capítulo analizamos las características sociodemográficas de los migrantes extranjeros — en su gran mayoría haitianos— que permanecían en Tijuana en marzo-abril 2017. Para ello, recurrimos a los datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

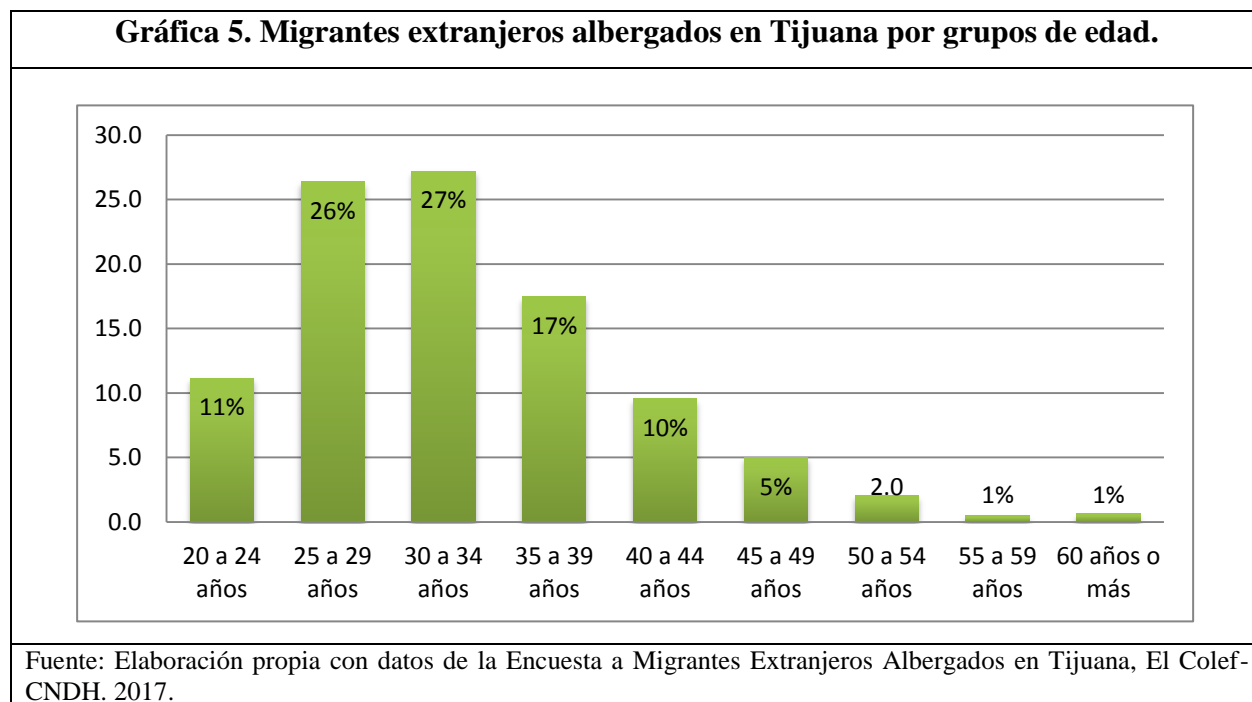
Esta encuesta nos permite describir las características sociodemográficas de esta población, conocer las condiciones de entrada a México y tránsito por el país, las experiencias relacionadas con la atención de parte de las autoridades mexicanas y de la sociedad civil, las condiciones de alojamiento y las expectativas migratorias o de inserción en este país. De manera general, podemos afirmar que se trata de una población adulta joven (en su gran mayoría entre 20 y 40 años), en su mayoría calificada y con niveles educativos superiores a la secundaria (más de nueve años de escolaridad promedio).

3.1. Género y edad

Las dos terceras partes de las personas encuestadas eran hombres (67%), pero con una proporción importante de mujeres (33%). Es importante anotar que algunos informantes clave señalaron que se dio en un inicio prioridad a las mujeres en el cruce de la frontera a Estados Unidos, particularmente a aquéllas que venían embarazadas o con niños pequeños. Esto podría significar que, en su totalidad, el flujo de haitianos tenía una mayor proporción de mujeres, de niñas y niños.

Al diferenciar a los individuos por grupos de edad, podemos determinar que más del 50% de los albergados tiene entre 25 a 34 años de edad, ya que el quinquenio de 25 a 29 años representa el 26% sumado al 27% del siguiente grupo etario de 30 a 34 años. Es decir, se trata de una población de adultos jóvenes y en edad productiva; con muy poca población mayor de 50 años (4%) (Ver Gráfica 5). El promedio de edad de esta población en general es de 32.8 años, para el caso de los hombres es de 33.3 años y para las mujeres de 31.5 años; cabe mencionar que estos

promedios son sin considerar a los menores de edad, ya que la Encuesta sólo se suministró a los adultos.



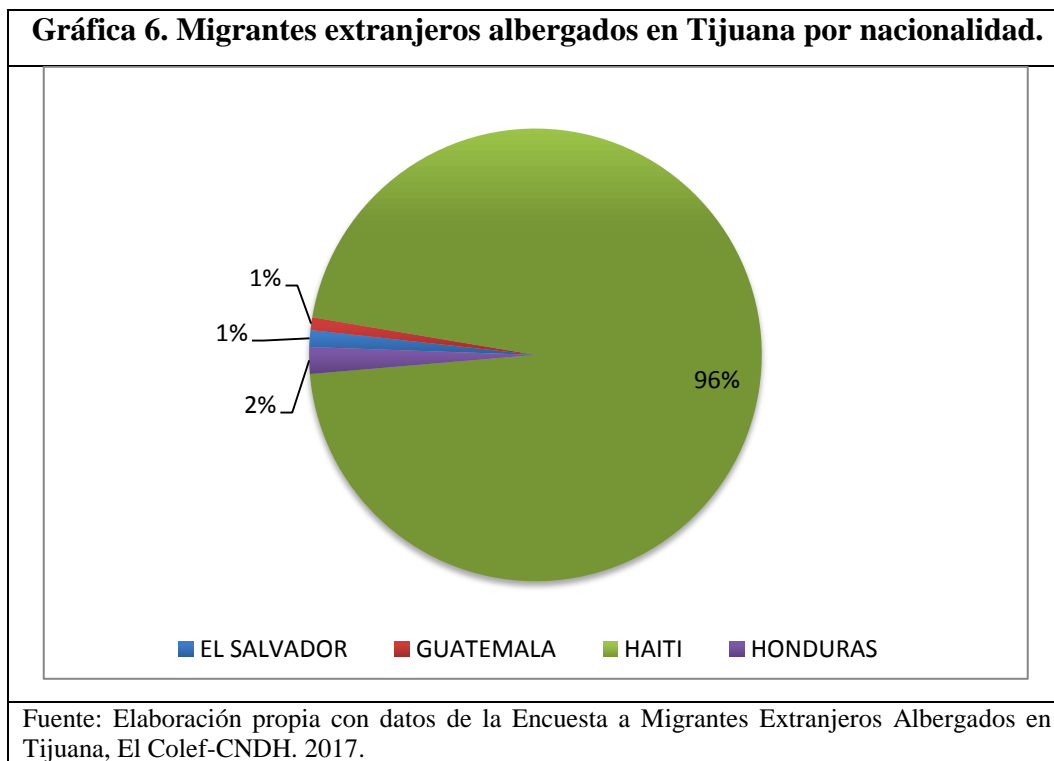
Una revisión hemerográfica y las entrevistas con informantes clave indican que en marzo 2017 había aproximadamente 60 niños y niñas haitianos en Tijuana, de los cuales siete habían sido admitidos en las escuelas: dos en secundaria, cuatro en primaria y una en preescolar²⁷. Los menores de edad representan así probablemente menos de 2% de la población, particularmente en el caso de los haitianos.

3.2. Nacionalidad

La distribución observada, diferenciada por nacionalidad, revela que el 96% de la población encuestada es originaria de Haití, el 4% restante procede de El Salvador, Guatemala y Honduras. Algunos de los responsables de albergues nos expresaron alojar a población centroamericana, pero no se encontraba presente cuando administramos la Encuesta, por lo cual podemos suponer

²⁷ Entrevista con Ruth Gaxiola y Aline Corpus, “Van Niños haitianos a las escuelas en Tijuana”, El Norte, 14 de marzo de 2017.

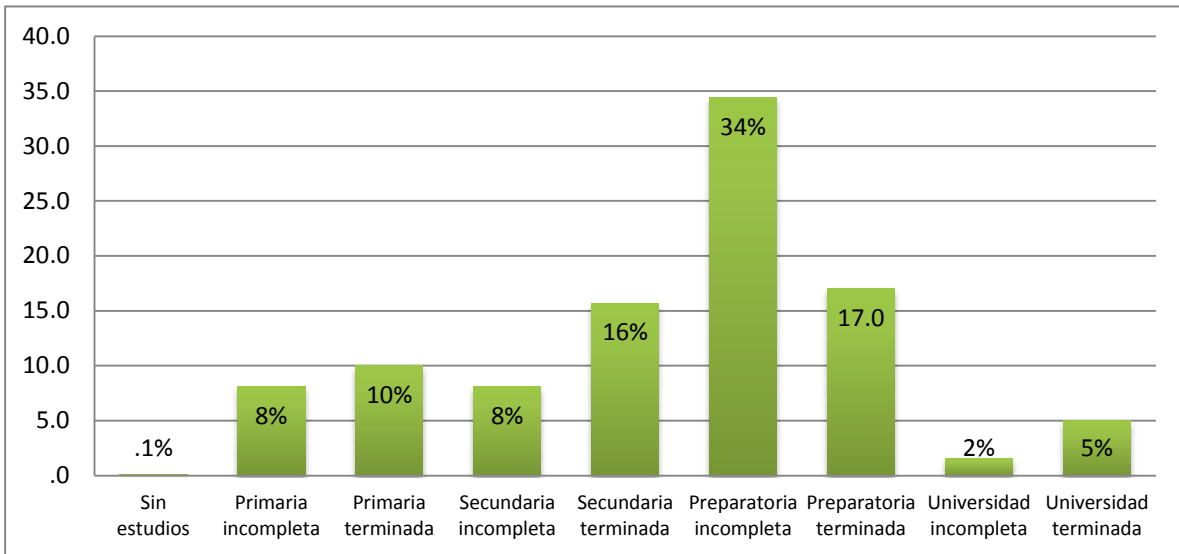
que ésta representa un porcentaje mayor al que se refleja en La Encuesta. También se localizó a un migrante albergado procedente de República Dominicana, aunque no se aprecia en la Gráfica 6.



3.3. Escolaridad

La Gráfica 7 muestra el nivel de escolaridad de los extranjeros albergados. Al menos el 74 % tiene nueve años de estudios o más, dato resultante de sumar los porcentajes de las categorías subsecuentes desde Secundaria terminada hasta Universidad terminada. Sólo el nivel de preparatoria, tanto incompleta como terminada, representa el 51% de todos los migrantes alojados. Lo anterior nos permite distinguir que una proporción menor (26%) tiene grado de primaria o menos.

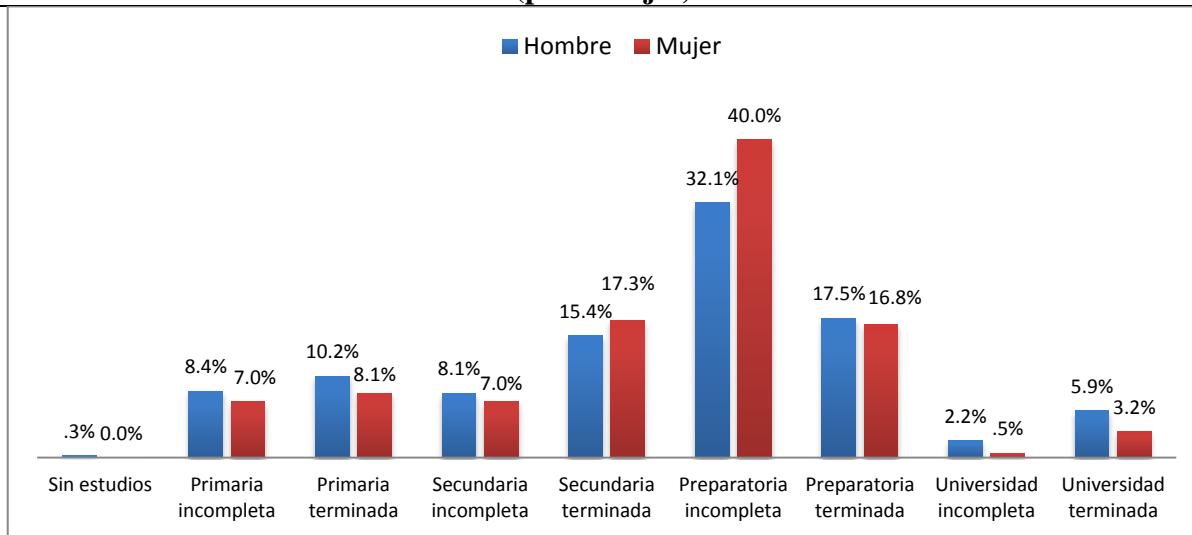
Gráfica 7. Escolaridad de los extranjeros en albergues de Tijuana, 2017 (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

Al diferenciar la escolaridad por género, las proporciones se mantienen muy similares en ambos grupos, sólo en la categoría de preparatoria incompleta las mujeres presentan un 8% más de diferencia con respecto a los hombres. Por otra parte, se distingue claramente como los hombres son quienes más acceden a la educación universitaria, ya sea trunca o terminada, pues estos tienen una proporción de 8.1%, a diferencia de las mujeres que son el 3.7% (Ver Gráfica 8).

Gráfica 8. Escolaridad de los migrantes extranjeros albergados en Tijuana por género (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la población de Haití tiene un promedio de 5.1 años de escolaridad²⁸. Podemos deducir entonces, que la población haitiana migrante en esta frontera tiene en promedio casi cinco años más de escolaridad que la media de su país. El nivel medio de escolaridad en Tijuana es de 9.7 años²⁹, similar al de la población haitiana que se encuentra en esta ciudad.

Como se muestra a continuación en los testimonios de los migrantes, muchos de los jóvenes manifiestan deseos de continuar sus estudios o su capacitación en México:

²⁸ United Nations Development Programme, Human Developments Report, Haiti (2017). Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/HTI>

²⁹ Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado – Gobierno de Baja California (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <http://www.copladebc.gob.mx/publicaciones/2016/Boletin%20Demografico%20Encuesta%20Intercensal%202015.p>

Número de Cuestionario	Comentario traducido del creole
285	Les pido que no me abandonen porque yo necesito de su apoyo. Me gustaría pedirles que me ayudaran porque me gustaría estudiar aquí en México.
438	Estoy feliz y agradecido por su visita. Mi nombre es.... Me gustaría seguir con mis estudios porque quiero seguir con una formación profesional para poder ayudar a mi familia y también ayudarme a mí. Gracias por todo lo que han hecho para nosotros. Y también me gustaría aprender el español.
450	Quiero ir a la escuela para aprender el español y otras cosas, después conseguir un permiso para poder trabajar, y así ayudarme a mí mismo, pagar una renta, comer y para terminar gracias por su apoyo.
488	Me gustaría aprender una profesión y una vida mejor para poder trabajar para poder ayudarme a mí y a mi familia. Me gustaría tener una vida mejor para mis hijos.
515	Me gustaría que me ayudaran a ingresar en una universidad aquí porque me gustaría estudiar aquí. Por ahora no tengo dinero para pagar la universidad y después devolverlo a la universidad.
550	Me gustaría tomar un curso profesional y quiero ir a la escuela.
553	Me gustaría terminar mis estudios de ayudantes de médico
605	Hola. Me llamo... Soy haitiano. Aprovecho de esta ocasión para agradecerles por este gran trabajo que están haciendo para todos los haitianos aquí en México. Mi sueño era cruzar a los Estados Unidos, pero me resulta difícil. Sé que México es un gran país en América, me gustaría pedirles a que me ayuden a conseguir una beca para poder estudiar aquí en Tijuana. Con mucha paciencia, estoy esperando su respuesta y espero que me ayuden a cumplir este sueño, es para mi futuro. Muchas gracias. Que Dios los bendiga.

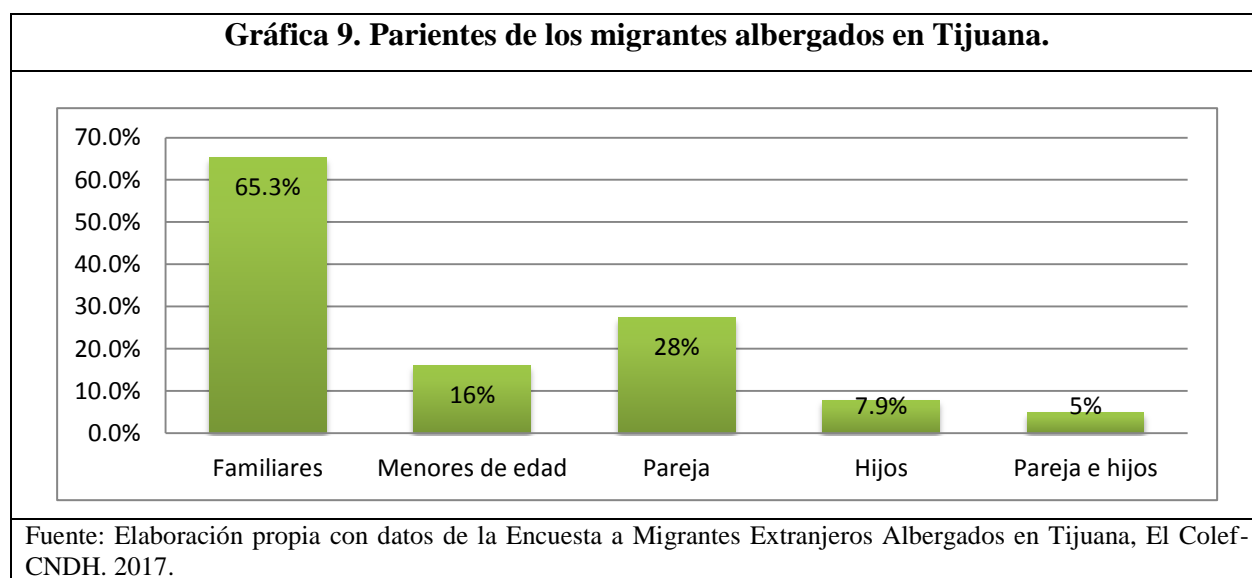
3.4. Estado civil y familiares que acompañan a los migrantes

La mayoría de los migrantes encuestados son casados o en unión libre (54%). La distribución señala una fuerte presencia de migrantes solteros al ascender a 42% de los encuestados.

Al indagar sobre el parentesco de los migrantes, se encontró que la mayoría de los ellos están en Tijuana acompañados de algún familiar, ya que el 65.3% reportó dicha situación, considerando cónyuges, padres, hijos, hermanos o primos.

Además, se verificó cuántos de ellos venían con menores de edad que también fueran familiares, resultando que el 16% venía con niñas, niños o adolescentes. En cuanto al porcentaje que reportó venir con hijos, se pudo constatar que el 7.9% de los migrantes alojados trajo consigo al menos a uno.

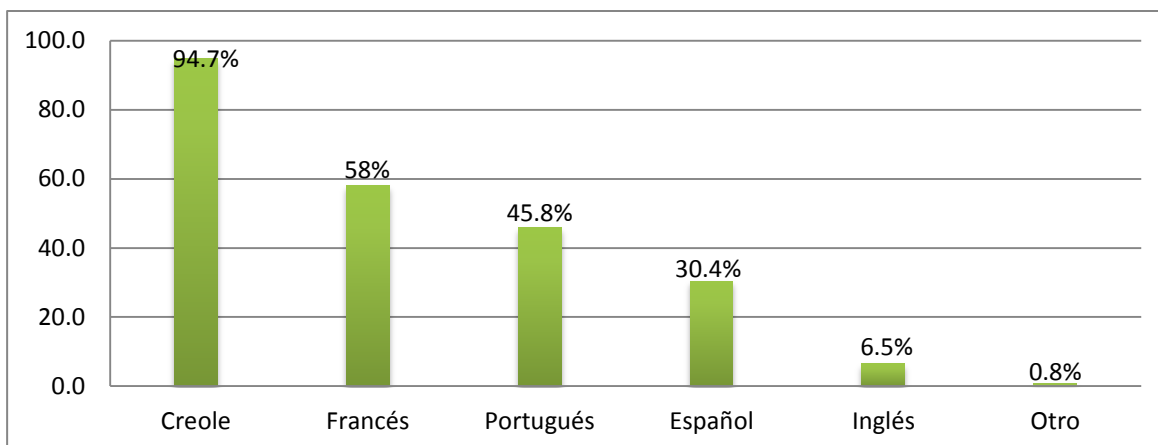
Por otro lado, se puede identificar que más de una cuarta parte llevó a cabo el viaje con su pareja, pues el 28% reportó venir acompañado de su esposa o esposo. Este dato al ser cruzado con los acompañantes hijos, arrojó que el 5% de los albergados venían en grupos de familias nucleares, es decir, con presencia de padre, madre e hijos (Ver Grafica 9).



3.5. Idiomas hablados

En cuanto a los idiomas que hablan los migrantes, se encontró que la mayoría habla creole y francés, 94.7% y 58% respectivamente, situación asociada a que el 94% son haitianos y son los idiomas hablados en su país de nacimiento. También se puede observar un alto porcentaje de migrantes que hablan el portugués 45.8% y se detectó un 30.4% que hablan español (Ver Gráfica 10).

Gráfica 10. Idiomas hablados por los migrantes extranjeros albergados en Tijuana.

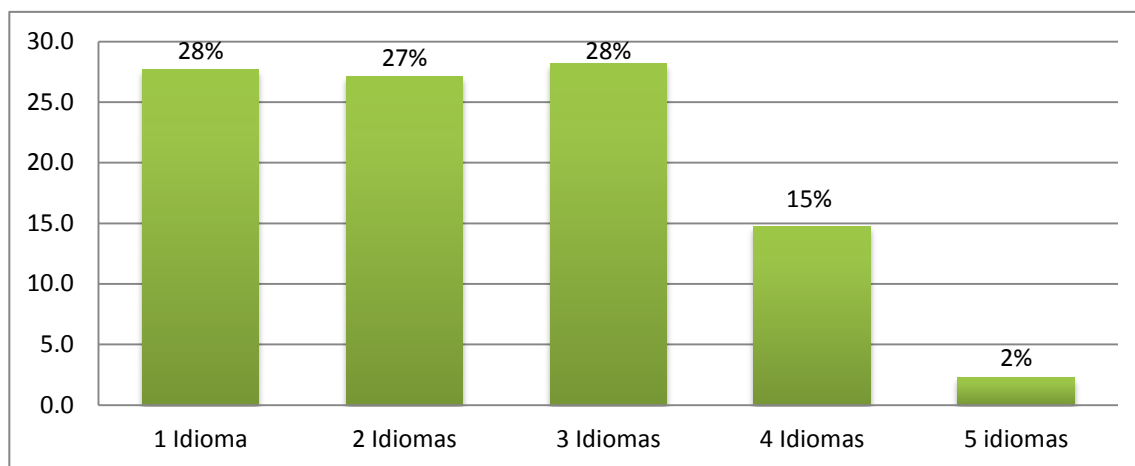


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

Llama la atención que en su mayoría (72%) los migrantes hablan más de un idioma y 45% de los migrantes encuestados hablan tres o más idiomas, como puede observarse en la Gráfica 11.

El dominio de varias lenguas y los altos niveles de escolaridad, significan sin duda ventajas importantes para la posible inserción de esta población en el sector turístico de Baja California. Sin embargo, es importante anotar que más de dos terceras partes no hablan español y que en los comentarios redactados por los migrantes en los cuestionarios, aparece reiteradamente la solicitud de que se les brinden clases de español para poder insertarse mejor en el mercado laboral o continuar sus estudios o conseguir empleo.

Gráfica 11. Total de idiomas hablados por migrantes extranjeros albergados en Tijuana (Porcentajes).

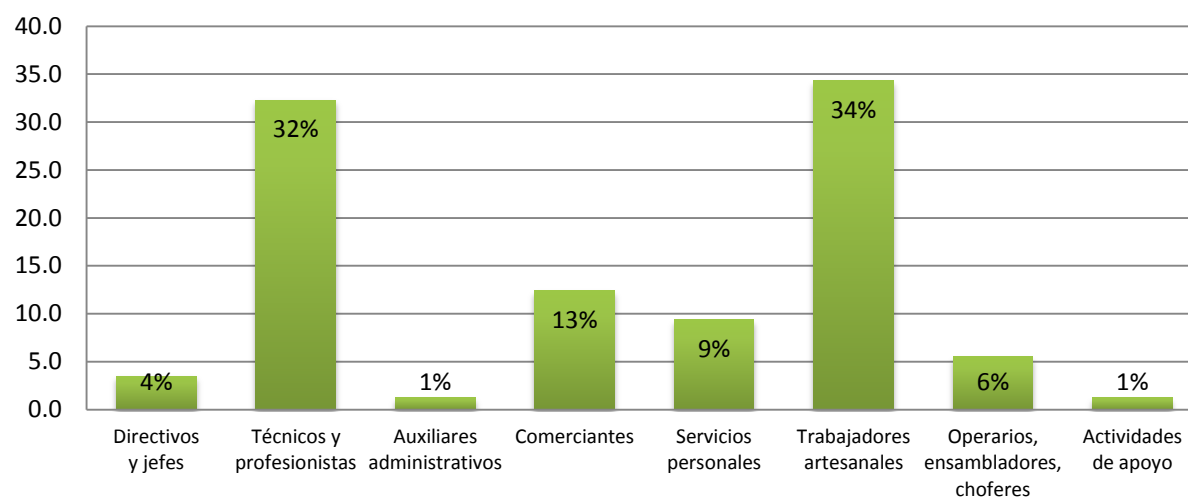


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

3.6. Oficios y profesiones

Tomando en cuenta el Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se catalogaron los oficios y profesiones a los que los migrantes expresaron dedicarse. Los resultados arrojan dos grupos mayoritarios que son los trabajadores artesanales con 34%, así como los técnicos y profesionistas con el 32%, los comerciantes le siguen con el 13%. Entre las ocupaciones que menos se mencionan son las de “actividades de apoyo” con 1%, “directivos y jefes” con 4% y la de “operarios, ensambladores y choferes” con 6% (Ver Gráfica 12).

Gráfica 12. Ocupación de los migrantes albergados en Tijuana.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

Llama la atención, nuevamente, la proporción elevada de población con niveles altos de capacitación y de educación que podrían ser aprovechados en el mercado de trabajo de Tijuana. También es importante señalar las expectativas laborales altas en comparación con las ofertas de trabajo que encuentran estos migrantes en Tijuana —como se observa en los comentarios a continuación— se sitúan principalmente en los servicios y en la construcción.

Número de cuestionario	Comentario traducido del creole
392	Me gustaría encontrar un trabajo que paga bien para poder pagar una renta, comida, ropa, ayudar a mi familia, pagar la luz, el agua. Me gustaría encontrar una buena compañía para trabajar.
587	No estoy trabajando. Tengo una carrera, pero no encuentro trabajo. Me gustaría quedarme aquí en México para poder trabajar.
519	Pienso que uno de los grandes problemas que hay aquí es Tijuana es el trabajo que no paga bien y después como jóvenes en el país, nos gustaría estudiar. En este sentido, pedimos a las autoridades a ayudarnos a conseguir una escuela profesional para aprender una carrera o ir a la universidad y también aprender el idioma español que es muy importante.
578	Me gustaría aprender el español y obtener un permiso de trabajo porque tengo familia que necesitan de mi ayuda. Me gustaría terminar de estudiar mi carrera profesional (Mecánica auto diésel)
587	No estoy trabajando. Tengo una carrera, pero no encuentro trabajo. Me gustaría quedarme aquí en México para poder trabajar.

Por otra parte, al observar los dos grupos mayoritarios de ocupaciones, es decir, Trabajadores artesanales y Técnicos y Profesionistas, tenemos que, en el primero, la gran mayoría son personas dedicadas a la construcción, seguidos por los pintores y aquellos que se dedican a la costura y a la carpintería (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Ocupaciones de los Trabajadores artesanales.	
Albañil	97
Pintor	14
Costura (o)	13
Carpintero	12
Soldador	10
Plomería	8
Artesano	2
Joyero	1
Total	157

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

Para el caso de los Técnicos y Profesionistas el grupo presenta una mayor gama de ocupaciones; la que más se declaró fue la de los mecánicos, seguido por los que se dedican a la informática a nivel técnico, después los electricistas, los agricultores o agrónomos y los profesores. Las demás ocupaciones reportadas presentan frecuencias menores (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Ocupaciones de los Técnicos y Profesionistas	
Mecánico	30
Informática	25
Electricista	23
Agricultor/Agrónomo	19
Profesor	15
Enfermera / agente de salud	10
Técnico agrícola/ agrónomo	7
Instalaciones/ reparador/ refrigeración	3
Ingeniero civil	2
Músico/ artistas	2
Auxiliar administración	2

Técnico de laboratorio	2
Técnico médico	2
Futbolista	2
Ciencias informáticas/ jurídicas	2
Periodista	1
Veterinario	1
Total	148

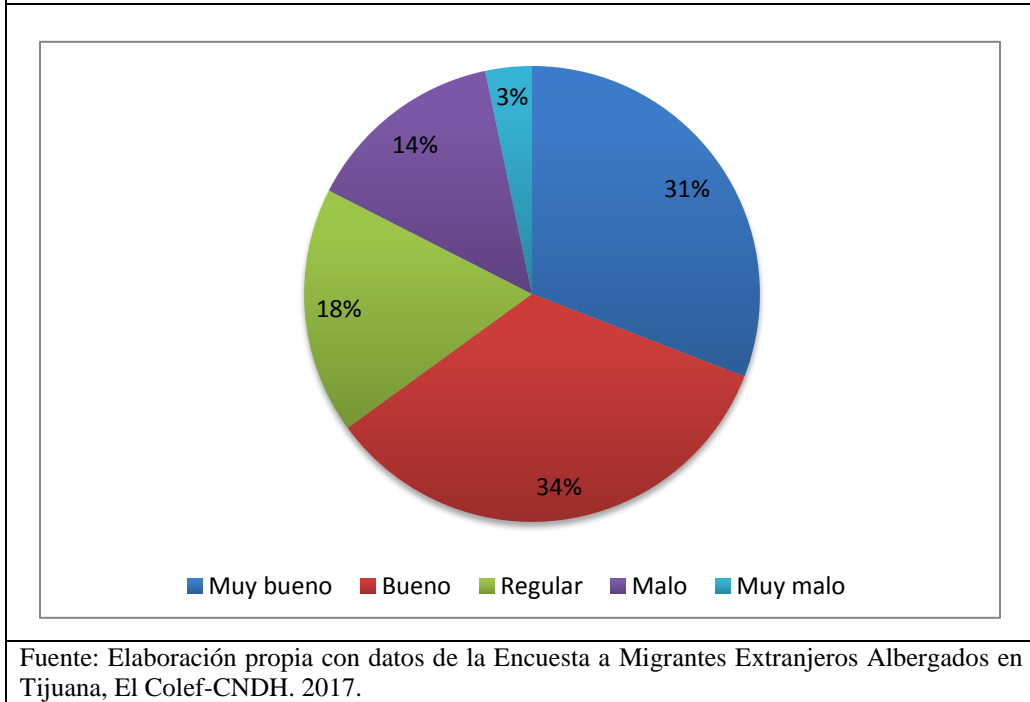
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

La población haitiana está integrada en gran medida (casi uno de cada tres) por personal calificado y profesionistas. Esto representa un reto particular en cuanto a su inserción laboral, particularmente porque muchos de ellos tienen altas expectativas de ingreso económico y de desarrollo profesional. En los comentarios redactados en la Encuesta, al menos seis jóvenes señalaron tener interés por seguir estudiando en la universidad. De tal manera, las instituciones de educación superior deberán también poner particular atención a las posibilidades de desarrollo profesional de los jóvenes haitianos en Tijuana.

3.7. Salud

El largo viaje que debieron realizar los migrantes para llegar a Tijuana, así como las condiciones de la espera y hacinamiento en los albergues, harían suponer condiciones regulares o malas de salud en la mayoría de la población. Sin embargo, un factor a favor de los migrantes fue sin duda —como lo vimos más arriba— que se trata de una población joven. De tal manera, ocho de cada diez encuestados reportó contar con una salud ya sea regular, buena o muy buena, y únicamente el 17% consideró tener una salud mala o muy mala (ver Gráfica 13). Sin embargo, al cuestionarles sobre si requieren tomar algún medicamento, el 53.3% declaró necesitarlo.

Gráfica 13. Estado de salud de los migrantes en Tijuana (porcentajes).



Es importante tener en cuenta que la mayoría de los encuestados (61.2%) manifiestan haber recibido atención médica durante su estancia en los albergues. También, de acuerdo a entrevistas con informantes clave y con responsables de albergues, la atención de los servicios de salud en todos los lugares de alojamiento estuvo garantizada por instancias de salud del municipio, estado y federación; las cuales se coordinaron junto con la Cruz Roja. De tal manera, se logró una cobertura amplia que, sin duda, contribuyó a evitar problemas mayores de salud relacionados con la falta de servicios y el hacinamiento.

El acceso a servicios de salud en los albergues se puede observar también en la respuesta a la pregunta sobre diagnóstico de enfermedades en Tijuana. Entre las enfermedades mencionadas más recurrentes se encuentran las respiratorias, estomacales, así como la depresión o ansiedad (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. ¿En Tijuana le diagnosticaron alguno de los siguientes problemas de salud?

	Total	%
Hipertensión	41	6.2
Diabetes	12	1.8
Colesterol alto	5	0.7
Gripa/Catarro	211	32
Enfermedad del corazón	8	1.2
Tuberculosis	5	0.7
Depresión/ Ansiedad	42	6.3
Alguna enfermedad del estomago	81	12.2
Otra	47	7.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

Nota: El Total se refiere al número de menciones que tuvo cada enfermedad; no siendo las opciones de enfermedad excluyentes entre sí. El % de cada enfermedad corresponde al porcentaje de población extranjera albergada que reportó tenerla.

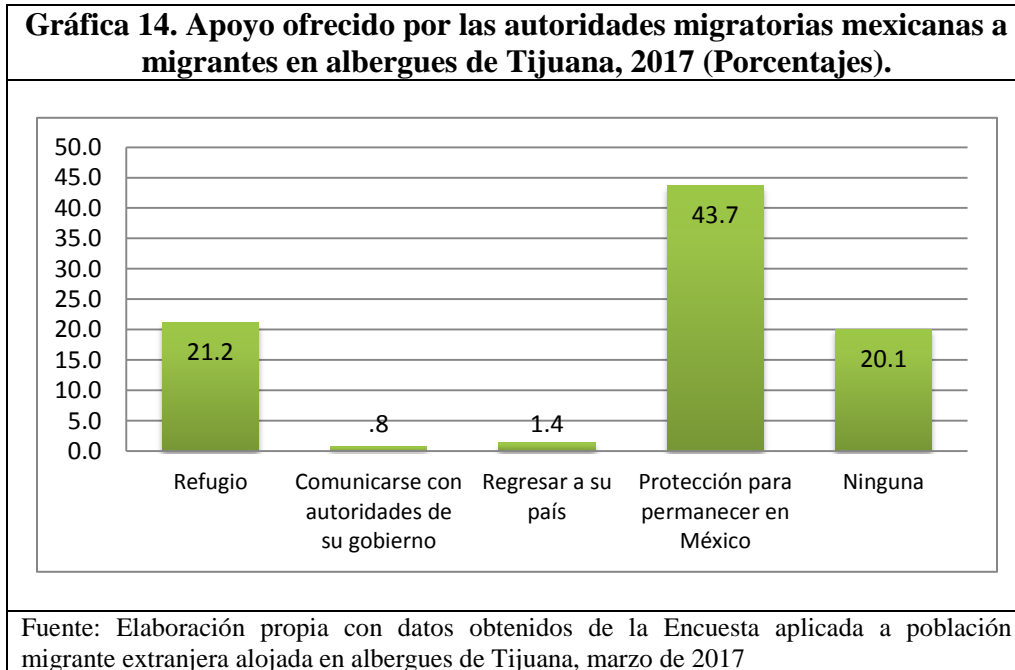
3.8. Evaluación de la atención brindada por las autoridades en México

En la información recabada se indagó sobre cómo fue el trato con las autoridades mexicanas durante el trayecto desde su ingreso al país, de tal manera que a continuación se ahonda en diferentes circunstancias en las que los migrantes albergados tuvieron algún tipo de interacción tanto con las autoridades migratorias como con el Grupo Beta.

Los datos revelan que a una alta proporción de los albergados no se les solicitó algún documento de identidad al momento de ingresar a México ya que sólo a uno de cada cuatro migrantes se les pidió presentarán una identificación, es decir, al 75% no se les solicitó identificarse. Lo anterior llama la atención puesto que, aunque no se les requirió documentación de identidad la mayoría sí estuvo detenido en alguna estación migratoria pues 9 de cada 10 migrantes fueron ingresados con una estancia promedio de 1.4 días.

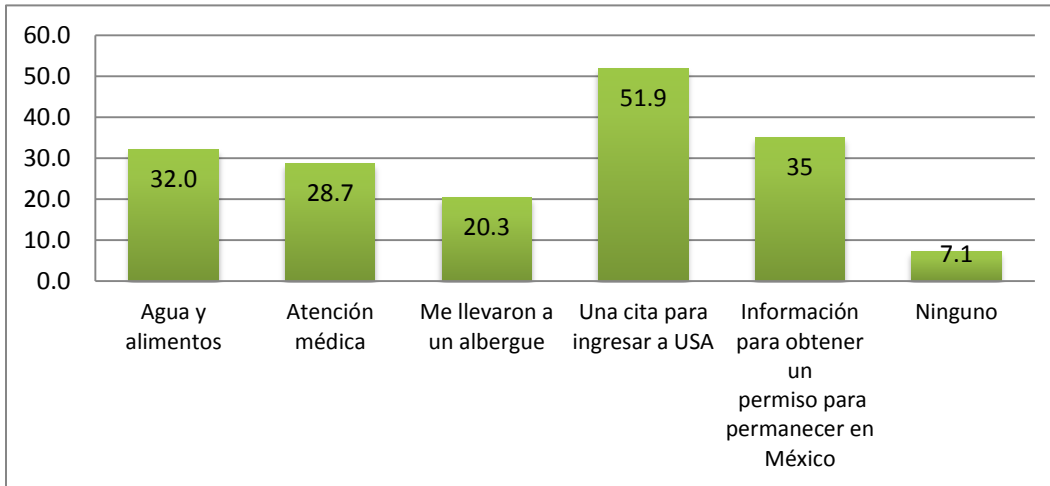
La Gráfica 14 señala que el 65% los migrantes reportó que las autoridades mexicanas les ofrecieron apoyo para recibir protección o refugio en México, no obstante, también indica que

muy pocos tuvieron la oportunidad de comunicarse con autoridades de su país ya que no llegan a ser ni el 1% del total de albergados.



En el caso de la ayuda recibida por el Grupo Beta de atención a migrantes se presentan los siguientes resultados: se ayudó a más de la mitad de los migrantes para que accedieran a una cita con autoridades de Estados Unidos, al menos al 35% se le brindó información para tener un permiso de estancia legal en México, a 3 de cada 10 albergados se les ofreció alimentación y a casi 30% se les dio atención médica (Gráfica 15).

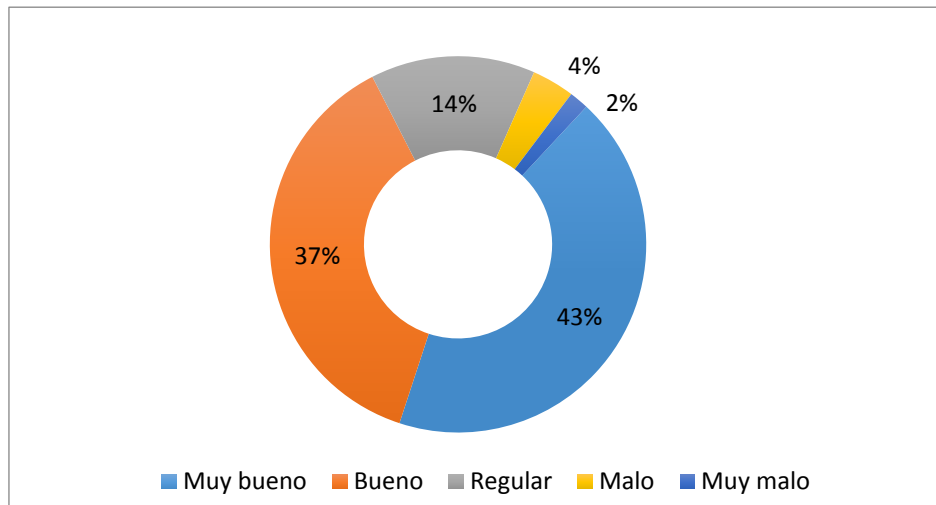
Gráfica 15. Apoyo ofrecido por el Grupo Beta a migrantes en albergues de Tijuana, 2017 (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta aplicada a población migrante extranjera alojada en albergues de Tijuana, marzo de 2017

Cabe señalar que los resultados indican que las autoridades han brindado información para regularizar su estancia a la gran mayoría de los migrantes, ya que 9 de cada 10 reportaron haber recibido información para obtener un permiso de trabajo o para residir en México. Asimismo, los migrantes dan una evaluación positiva de su trato con las autoridades pues al menos el 80% califica la interacción que han tenido con ellos como Muy buena o Buena (Gráfica 16).

Gráfica 16. ¿Cómo considera el trato que le brindaron las autoridades gubernamentales mexicanas con las que tuvo contacto?, 2017 (Porcentajes).

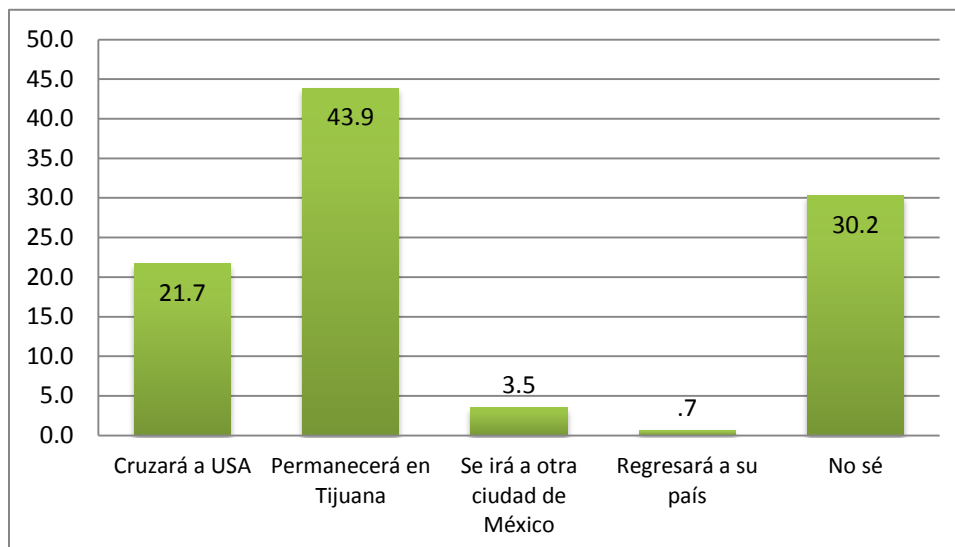


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Encuesta aplicada a población migrante extranjera alojada en albergues de Tijuana, marzo de 2017

3.9. Expectativas de cruce a EE.UU.

Aunque nueve de cada diez encuestados manifestó como motivo principal de su viaje a Tijuana el querer cruzar a Estados Unidos, al indagar sobre sus planes futuros el 44% refiere que pretende permanecer en la ciudad; no obstante, el 30% todavía no tenía una decisión sobre su futuro inmediato y un 21.7% aun pensaba en cruzar hacia el vecino país (Ver Gráfica 17).

Gráfica 17. Planes a futuro de los migrantes albergados (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

De acuerdo a los comentarios que expresaron los migrantes en la Encuesta, podemos observar que las decisiones relacionadas con el cruce o el asentamiento en México están claramente relacionadas con el nivel salarial comparativamente bajo que encuentran en Tijuana, las dificultades para rentar vivienda y, en general, las condiciones de vida:

Número de cuestionario	Comentario
252	Me gusta mucho poder decir todo lo que yo quiero. Me gustaría mucho tener su ayuda para sentirme bien en Tijuana para poder pagar una renta. Muchas gracias.
465	Si no puedo irme a los EUA, me quedo en México, pero con un trabajo que me pagan 400 o 450 pesos por día. Tengo miedo al frio de Tijuana. Me gusta Tijuana porque hay trabajo. Muchas gracias
472	La vida es muy cara en Tijuana, no se paga bien en los trabajos, pagan solo 200 pesos y la renta es cara y tengo familia en Haití... Muchos problemas en Tijuana.
542	Me gustaría aprender una profesión e ir a una escuela de manejo. También tengo problemas para encontrar una casa.
443	Vivo mal porque no estoy trabajando. Me hacen pagar 100 pesos cada semana. Gracias a este equipo de estudiantes que nos visiten. Necesito medicamentos, tengo comezón e infección.
591	México es el país donde más sufro porque ya no hay ayuda de los papas. Dicen que hay que trabajar. He buscado empleo, pero no encuentro. Tengo 5 meses sin trabajar. Tengo ganas de trabajar, tengo hijos y tengo

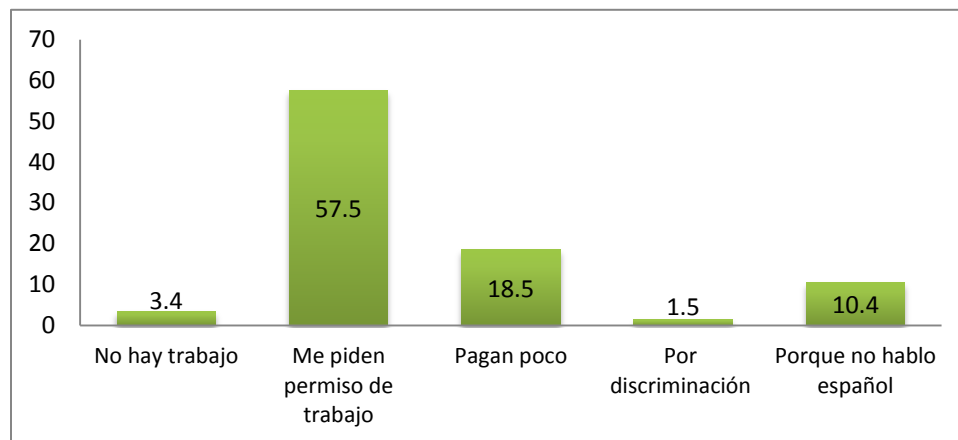
	esposa para ayudar. Gracias.
605	Hola. Me llamo... Soy haitiano. Aprovecho de esta ocasión para agradecerles por este gran trabajo que están haciendo para todos los haitianos aquí en México. Mi sueño era cruzar a los Estados Unidos, pero me resulta difícil. Sé que México es un gran país en América, me gustaría pedirles a que me ayuden a conseguir una beca para poder estudiar aquí en Tijuana. Con mucha paciencia, estoy esperando su respuesta y espero que me ayuden a cumplir este sueño, es para mi futuro. Muchas gracias. Que Dios los bendiga.
609	Tengo la idea de quedarme aquí pero no es fácil conseguir una casa, queremos seguir estudiando aquí y hacer una vida aquí. Estoy con mi pareja y quiero hablar español bien.
618	A veces encuentro un trabajo por un día pero lo que me pagan no es suficiente.
619	Tengo 4 hijos para enviar a escuela, no tengo ni con que pagar porque no estoy trabajando. Quiero quedarme en México y me gustaría conseguir un empleo y también me gustaría conseguir una casa. Aun así, con un empleo, no es suficiente.
631	Estoy muy contento de conocer México, pero la vida aquí no es buena para nosotros. Yo trabajo, pero no puedo pagar una renta, ni ayudar a mi familia. Todo está muy caro. Finalmente las cosas son muy difíciles porque estás en un país ni siquiera puedes ayudar a tu familia.
641	Los trabajos en México no pagan. La renta es cara y también la comida. Me gustaría rentar una casa, pero no tengo suficiente dinero para eso. En el albergue, nos están pidiendo desalojarlo.

3.10. Empleo en Tijuana

Del total de encuestados, la proporción que declaró haber buscado empleo en Tijuana ascendió al 92%, no obstante, sólo una minoría logró conseguirlo, pues únicamente dos de cada diez ya se encontraban laborando. Se profundizó en las razones por las cuales los migrantes creen no encontrar una fuente de trabajo, donde queda de manifiesto que el obstáculo principal para acceder a un empleo era el no contar con la documentación migratoria.

Una proporción importante (18.5%) mencionó también que los salarios son bajos. Finalmente, en menor medida la barrera idiomática también resulta ser un impedimento para colocarse en el mercado laboral (Ver Gráfica 18).

Gráfica 18. Razón por los que no encuentran empleo (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta.

Nota: Los datos presentados en esta gráfica presentan los resultados de aquellas personas que al momento de aplicar la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH 2017, no se encontraban laborando. Las opciones de respuesta no son excluyentes entre sí.

Repetidamente, los migrantes señalaron en sus comentarios que los ingresos que percibían eran insuficientes para cubrir sus necesidades, y algunos expresaron pesar de no poder mantener a sus hijos o familiares que se quedaron en Haití:

Número cuestionario	de	Comentario
262		A veces encuentro algo por 250 pesos. Hay días que no encuentro nada. A veces camino y no encuentro nada. A veces también encuentro algo a 200 pesos por día.
264		No gano estas cantidades. A veces encuentro algo por 250 pesos por día. No es todos los días.
449		Me gustaría que me ayudaran a encontrar un buen trabajo porque mi familia está bajo mi responsabilidad. Tengo que enviar dinero cada mes. Mi nombre es ...
463		Lo que yo gano es muy poco, con eso tengo que pagar renta, comer, pagar el transporte, enviar dinero a mi país, vestirme, todo.
466		Gano muy poco y tengo que hacer todo con eso, comer, pagar la renta, todo.
471		Para comer, pagar la renta, ayudar a la familia en Haití, es muy difícil para mí con 1500 pesos que equivale a 70 dólares.
480		Con lo que cobro, pago la renta, como, envío dinero a Haití para mi familia. 200 pesos para poder comer en una semana, Al final de la semana ya no queda nada. Me gustaría aprender el español pero no tengo tiempo, salgo del trabajo tarde.

579	Los trabajos no pagan aquí. Sólo 200 pesos. De allí se paga el transporte y los demás. No hay dinero
580	Los trabajos aquí en México no pagan, no dan de comer ni para el transporte. Sólo 200 pesos para pagar el transporte, la comida. No hay dinero. Aquí los trabajos no pagan.
581	No me gusta aquí. Los trabajos no pagan bien. No vemos por qué estamos trabajando, trabajos muy duro y no nos pagan bien. Nos hacen trabajar muy duro por nada. Las cosas son muy duras aquí, no es fácil

Las ocupaciones de aquellos que se encuentran laborando son diversas, sin embargo, los migrantes señalan dedicarse principalmente a la construcción, trabajos en restaurantes, fábricas, venta de frutas, guardias de seguridad y trabajos en auto lavados; además de estar ocupados en otras actividades mencionadas en menor medida (Ver Cuadro 5), ganando un promedio de \$196.00 pesos por jornada laboral, que varía entre ocho y doce horas de trabajo.

Construcción, albañil	14
Restaurante	13
Fabrica	8
Auto lavado	4
Venta de fruta	4
Seguridad	4
Bar	1
Carrocero	1
Comercio	1
Eléctrico	1
Empacado	1
Flores	1
Herrería	1
Imprenta	1
Jardinero	1
Limpieza de casa	1
Limpieza de tomate	1
Maestro	1
Panadería	1
Peluquería	1
Taller	1
No respondió	77
Total	139

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

Lo que puede observarse es, que la mayoría de los migrantes que habían logrado insertarse en el mercado laboral en marzo 2017, se encontraban en empleos informales. El proceso de regularización avanzó sin embargo de manera muy rápida entre marzo y julio 2017, como lo veremos en el capítulo 5. Será, por lo tanto, importante evaluar a futuro un posible mejoramiento en las condiciones laborales y salariales de los migrantes haitianos en México.

Capítulo 4. Capacidades de la Sociedad Civil en Tijuana para atender y proteger a la población migrante

Sandra Albicker Aguilera y Laura Velasco Ortiz

La llegada del flujo extraordinario de migrantes extranjeros a Baja California, a partir de mayo 2016, representó un enorme reto de atención humanitaria. Muchos de estos migrantes habían agotado totalmente sus recursos en el largo viaje que los llevó desde Sudamérica y a través de cerca de 10 países hasta llegar a México.

Por otro lado, ellos tenían la expectativa de cruzar en poco tiempo la frontera y ser recibidos por las autoridades migratorias estadounidenses que les darían atención humanitaria. En este sentido, encontrarse varados en el sur de la frontera durante semanas o meses representó una situación de stress emocional y de agotamiento físico.

Desde el punto de vista de las autoridades mexicanas y de la sociedad civil, el reto mayor era atender las necesidades más urgentes de albergue, alimentación, salud, así como evitar violaciones a los derechos humanos de esta población. En este sentido, la atención y protección de la población extranjera en Tijuana requirió del trabajo y esfuerzo de varios actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este capítulo se da cuenta del papel de los actores no gubernamentales constituidos por albergues, comedores, grupos y redes de solidarios locales y transfronterizos. Estos actores en coordinación, a veces conflictiva, con los actores gubernamentales, fueron los protagonistas de la contención de la problemática humana desatada a raíz del desplazamiento de miles de extranjeros, principalmente provenientes de Haití.

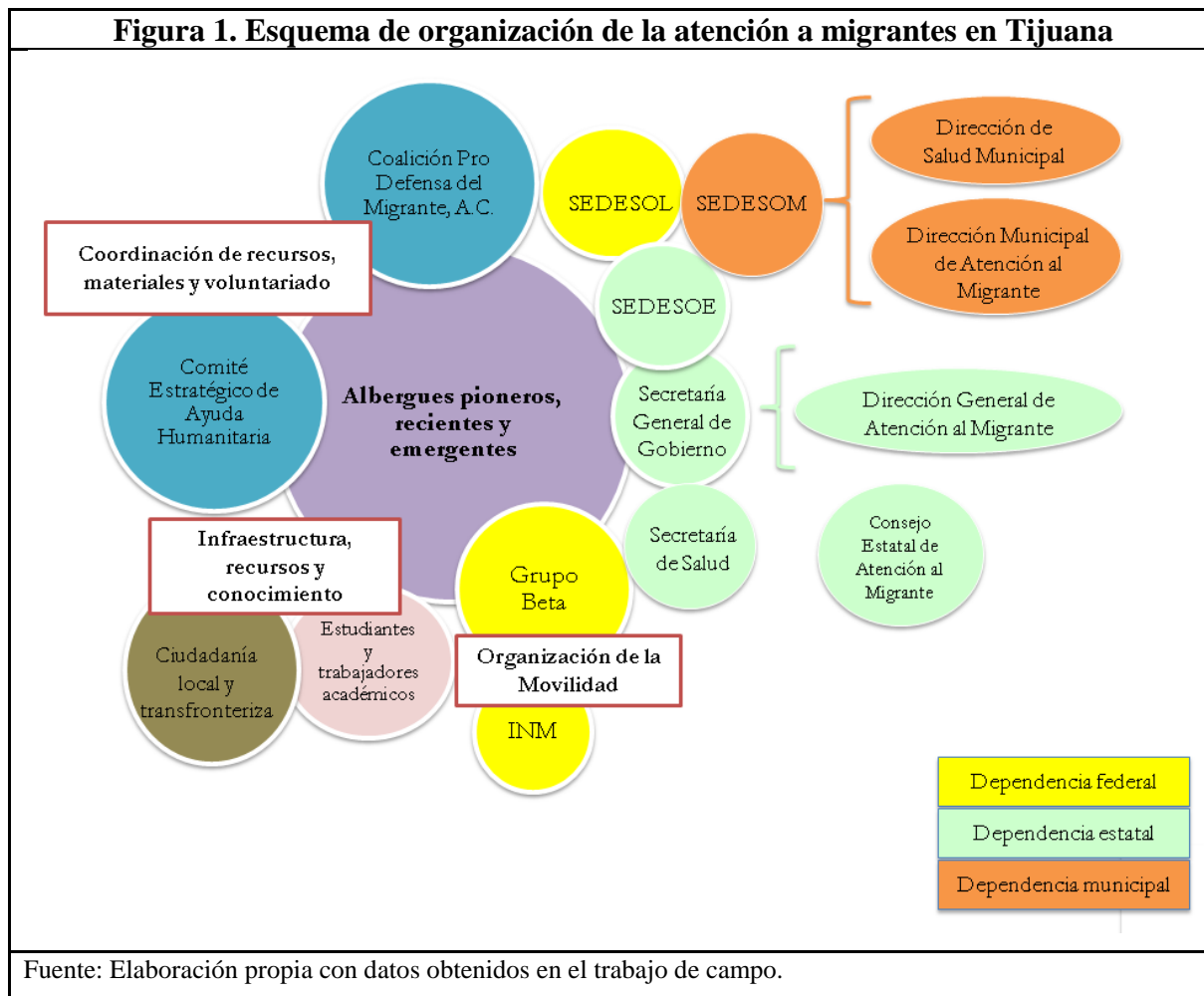
En la Figura 1 es posible observar el escenario de actores movilizados en torno a la atención de los extranjeros durante 2016 y 2017. El tamaño de los círculos representa la importancia de la participación de esos actores. Los protagonistas de la escena fueron los albergues y comedores, que conforme se multiplicaron fueron diferenciándose en su naturaleza operativa y afiliación religiosa.

En el conjunto de actores no gubernamentales se distinguen varias iniciativas dominadas por asociaciones religiosas de diferentes nominaciones eclesiales, con una importante presencia de iniciativas solidarias colectivas e individuales no eclesiales.

El escenario migratorio en Baja California post arribo de la población extranjera haitiana y africana (Ver Figura 1) es más heterogéneo de lo que se había observado en la última década³⁰. Entre las novedades más evidentes están: a) la diferenciación de los albergues que dan hospedaje a extranjeros desplazados, con la emergencia de un número significativo de albergues de matriz protestante; b) la participación estructurada de individuos y colectivos que provienen del campo de los derechos humanos; c) la movilización transfronteriza de solidaridad individual a través de las redes electrónicas; d) la participación de profesores y estudiantes de distintas instituciones educativas movilizadas en forma voluntaria.

En conjunto, estos actores movilizaron una enorme cantidad de recursos institucionales e individuales que permitieron en coordinación con las instituciones de gobierno dar respuesta a la crisis humanitaria.

³⁰ Velasco, Laura y Marie-Laure Coubès, Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos, El Colef, Tijuana, Baja California, disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/reporte-sobre-dimension-caracterizacion-y-areas-de-atencion-mexicanos-deportados-desde-estados-unidos/>, consultado el 7 de julio de 2017.



A continuación, se describe a grandes rasgos a estos actores no gubernamentales.

4.1. Los albergues

De acuerdo con el trabajo de campo realizado entre octubre de 2016 y abril de 2017, Tijuana llegó a contar con 30 albergues para la atención de la población extranjera con necesidades de protección (Ver Anexo 9.1). En estos espacios se concentró tanto la población extranjera como la atención en términos humanos, materiales y económicos. Estos centros de acogida dedicaron la totalidad de su tiempo voluntario, trabajo, recursos, experiencia y redes de apoyo para atender a la población afrodescendiente. Asimismo, conjuntaron el trabajo que decenas de voluntarios nacionales y transfronterizos llevaron a cabo a favor de la población extranjera.

Como se menciona en el apartado metodológico, para el presente estudio se clasificó a los albergues como pioneros, recientes o emergentes, de acuerdo a su antigüedad, tamaño, género y edad de la población hospedada, tipo de infraestructura y localización geográfica como se observa en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Criterios de clasificación de los albergues que atienden a población extranjera en Tijuana, 2016-2017

1.- Tipologías de los albergues	Pioneros: con más de 10 años de atención a la población migrante		Recientes: entre 1 y 9 años de atención a la población migrante		Emergentes: atienden a la población extranjera con necesidades de protección en EEUU, desde mayo de 2016
2.- Tamaño (de acuerdo al número de población hospedada):	1 = 1 a 49	2 = 50 a 99	3 = 100 a 199	4 = 200 y más	
3.- Población migrante que atienden:	Migrantes en general: Mexicanos y centroamericanos en tránsito, mexicanos deportados, solicitantes de asilo, extranjeros con necesidades de protección		Extranjeros con necesidades de protección		Personas con problemas de adicción y extranjeros con necesidades de protección
4.- Sexo y edad de la población atendida:	Hombres	Mujeres	Hombres, mujeres y niños	Mujeres y niños	Hombres y mujeres
5.- Posición geográfica:	Centro: Zona Centro, Norte, Libertad y Postal		Oeste	Este	
6.- Infraestructura:	1 = Consolidada		2 = Incipiente	3 = Precaria	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo, octubre de 2016-abril de 2017.

Con base en estos criterios (Ver Anexo 9.1), se seleccionaron dieciséis albergues que representan a los distintos tipos de albergues y que en conjunto atendían en su momento a casi la mitad de la totalidad de extranjeros, como se observa en los Cuadros 7a y 7b.

Cuadro 7a: Los albergues de Tijuana. Incremento y diferenciación (2017)

Albergues	Núm. de Albergues	Población Atendida por día	Distribución %
Pionero	5	583	22
Reciente	5	591	22
Emergentes	20	1503	56
Total	30	2677	100

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo, 19 a 24 de enero de 2017. Colef-CNDH, 2017

Cuadro 7b: Los albergues de Tijuana. Atención a extranjeros (2016-2017)

Albergues	Mexicanos	Extranjeros	Total
Pionero	13.6	14	27.6
Reciente	5	11.3	16.3
Emergentes	0	56.1	56.1
Total	18.5	85.4	100.0

N= 1475. Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el trabajo de campo, Oct- Dic, 2016; 19 a 24 enero. 2017. Colef-CNDH, 2017.

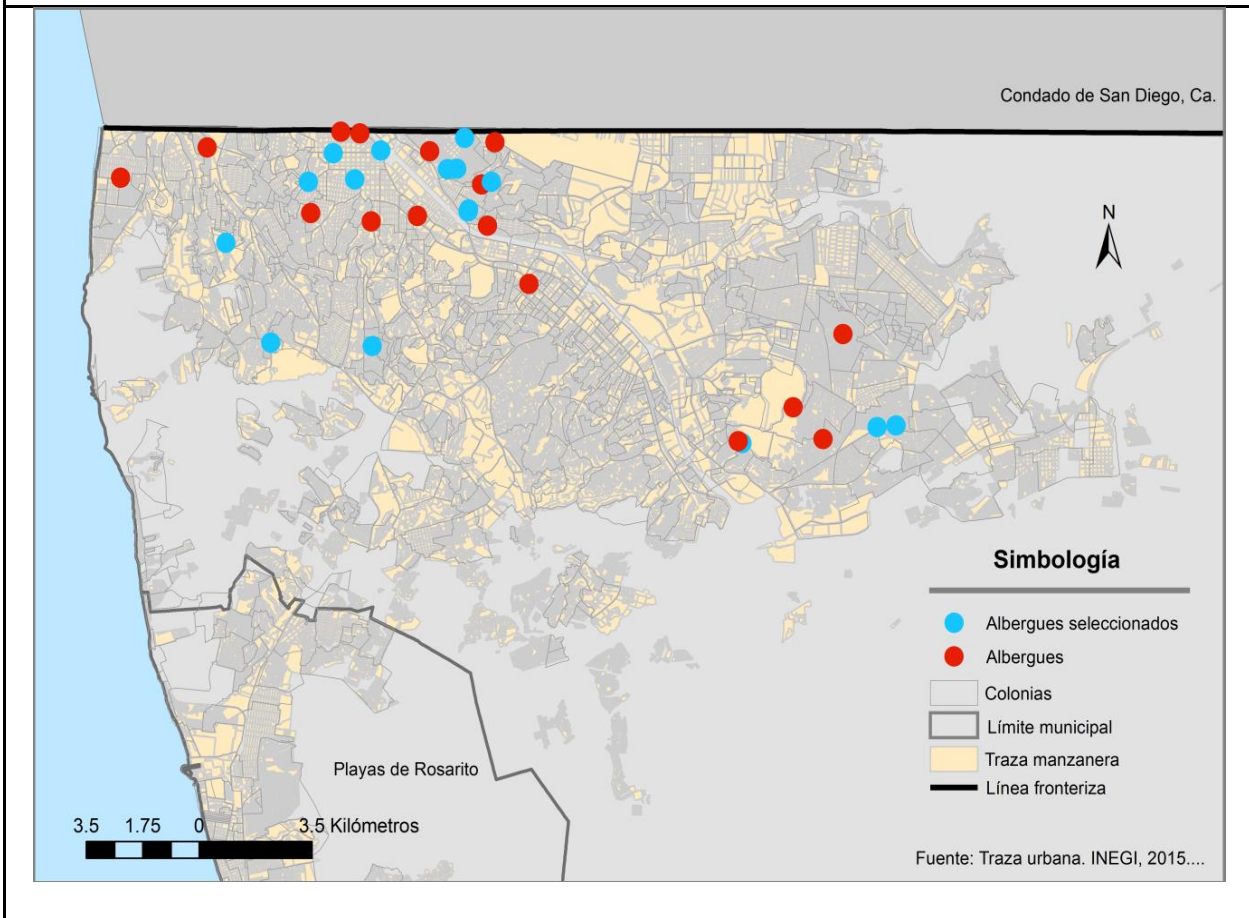
La distinción del universo de albergues es importante porque permite comprender el impacto diferenciado de la crisis de atención de estos migrantes, misma que enfrentó el gobierno y que fue asumida por estos albergues. Aunque todos los albergues se vieron sobrepasados en sus capacidades y recursos, los recientes y emergentes fueron los que vivieron con mayor desventaja esta situación debido a su falta de preparación e infraestructura para la atención de los extranjeros. Esto tuvo efectos en las condiciones en las que fue albergada y atendida la población objetivo.

La experiencia en el trabajo con la población migrante hizo que los albergues pioneros pusieran un límite de atención, mientras que los recientes y emergentes abrieran sus puertas a todos, aunque en ocasiones sin condiciones para hacerlo. A partir de las entrevistas realizadas a encargados de albergues, algunos de ellos manifestaron haber trabajado más de dieciséis horas al día sin descanso durante seis meses o más, debido a la urgencia de atender necesidades de una gran cantidad de migrantes.

En todos los casos, la llegada de estos flujos extraordinarios de extranjeros a Tijuana significó, para los responsables y los voluntarios, un trabajo extenuante de ayuda solidaria, cambios muy importantes a las dinámicas de trabajo previamente establecidas y grandes ajustes al espacio y a la infraestructura. Además, es importante señalar los gastos en los servicios de agua, luz y gas, que muchos todavía no logran sufragar.

En el Mapa 3 se aprecia la localización geográfica del universo total de albergues (30) así como de la muestra final de los 16 en los que se realizó la encuesta.

Mapa 3. Localización geográfica de los albergues que atienden población extranjera en Tijuana



Fuente: Elaboración propia a través de la Unidad de Servicios Estadísticos y Geomática (useg), El Colef.

4.1.1 Albergues pioneros

De los treinta albergues, sólo cinco (Ver Cuadro 7a) cuentan con la experiencia, infraestructura y recursos que les permiten la institucionalidad en la oferta de servicios que brindan a la población migrante. Dichos espacios, categorizados como pioneros, han construido y consolidado una estructura de atención especializada.

En diciembre de 2016, estos albergues hospedaban en su conjunto a alrededor de quinientas personas cada día, dirigiendo su atención en un 50% a los extranjeros (solicitantes de protección y migrantes centroamericanos) y en otro 50% a los migrantes de origen nacional (deportados, y

desplazados por violencia). Esta cifra indica que en sus espacios concentraron al 27.59% del total de población migrante alojada en la ciudad (Albicker, et al, 2016)³¹.

4.1.2 Recientes

Los albergues recientes tienen una historia importante de atención a personas en condiciones de vulnerabilidad, entre las que se encuentran los migrantes, pero también población en situación de calle y, en algunas ocasiones, personas con problemas de consumo de sustancias.

Para diciembre de 2016, estos albergues hospedaban al 16.3% del total de migrantes en Tijuana, pasando de atender a una población de alrededor de 90 personas en total, a un número de 591 (en su gran mayoría extranjeros con necesidades de protección).

En estos albergues, tanto la capacidad de atención humanitaria, en términos de infraestructura y recursos, como sus capacidades para la incidencia, están en proceso de consolidación. Por lo tanto, en algunas ocasiones su participación en el otorgamiento de recursos por parte de las instancias gubernamentales tuvo que gestionarse a través de la mediación de los albergues pioneros.

Asimismo, varios de estos albergues recientes tuvieron la oportunidad de dar a conocer sus posturas y necesidades en los espacios de consulta, sin que necesariamente se hayan satisfecho sus demandas.

4.1.3 Emergentes

Los albergues emergentes surgieron ante la saturación de todos los espacios de alojamiento previamente mencionados. Se crearon en iglesias cristianas, comedores y centros de rehabilitación, para atender a la población haitiana y africana.

La mayoría abrieron sus puertas a mediados de octubre de 2016, en el momento en que cientos de migrantes llegaban al centro de Tijuana (particularmente al Desayunador del Padre Chava) y se veían obligados a permanecer en las calles³². Algunos pastores ofrecieron espontáneamente alojar a los migrantes en sus iglesias (después de consultarlo con sus

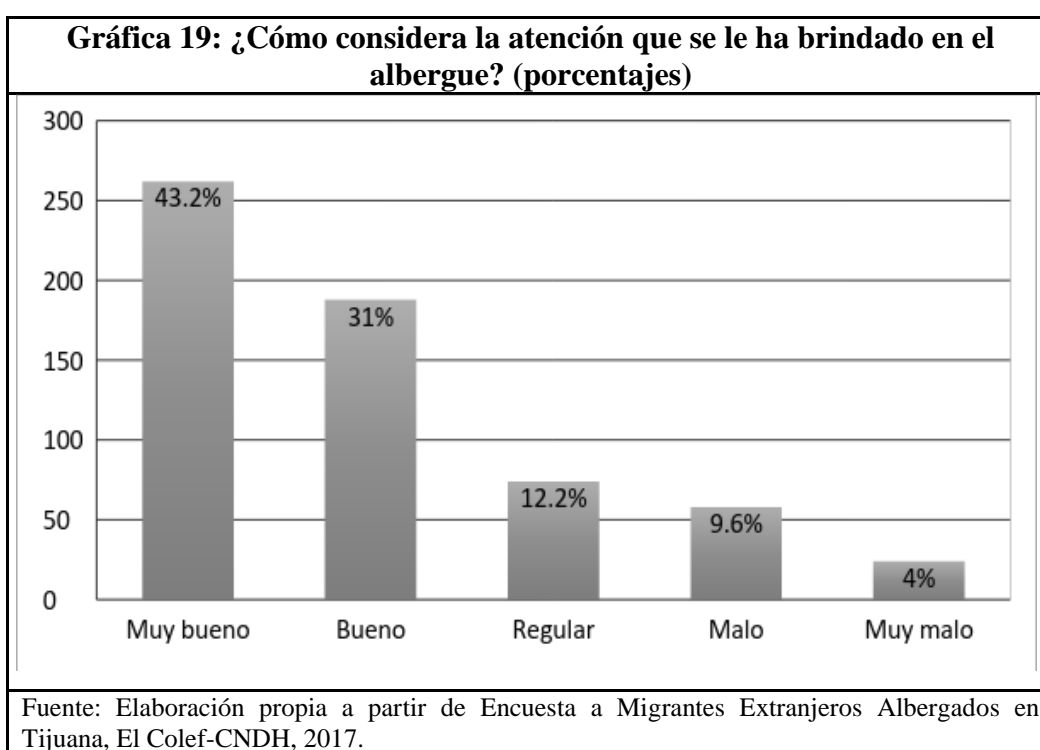
³¹ El Colef & COALIPRO. (2016). Inserción social de la población migrante y desplazada en Tijuana y Mexicali.

³² De acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017., el 63.3% de los haitianos durmió al menos una noche en la calle antes de ser alojado en un albergue y 36.6% durmió dos noches o más en la calle.

congregaciones) y en otros casos, lo hicieron a solicitud de la Dirección de Atención al Migrante del municipio o del Grupo Beta.

En diciembre de 2016, los veinte albergues emergentes hospedaban al 56.1% de la población total de migrantes en la ciudad, todos ellos, de origen extranjero y con necesidades de protección. Esto implica que es en estos espacios donde se concentró principalmente la crisis de recursos.

No obstante, y a pesar de la muy precaria infraestructura con la que la mayoría de los albergues emergentes atendió a la población, la gran mayoría de los migrantes encuestados califican como buena o muy buena la atención que recibieron (ver Gráfica 19).



Por otro lado, cabe decir que, para algunos de los encargados de estos albergues emergentes, el apoyo a la población extranjera significó el inicio del fortalecimiento de capacidades para la protección de los derechos de las personas migrantes. Es así que tuvieron la oportunidad de sensibilizarse ante la situación, conocer el tema, fijar una postura de acuerdo a sus propias valoraciones y necesidades, y comenzar a participar en distintos espacios de incidencia como sujetos activos en la protección de los derechos de las personas migrantes.

4.2. Grupos y redes de solidarios locales y transfronterizos

Frente a la necesidad de atención de los miles de extranjeros varados en Tijuana, los grupos y redes de apoyo resultaron importantes, sobre todo para el acceso a recursos y el posicionamiento de las necesidades y demandas de atención frente a los distintos órdenes de gobierno. La Coalición Pro Defensa del Migrante (COALIPRO), como red formal y el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, como grupo solidario, se constituyeron como espacios relevantes de organización que hicieron frente a la contingencia.

4.2.1. COALIPRO

La Coalición Pro-Defensa del Migrante A.C. (COALIPRO) es una red que desde 1995 realiza un importante trabajo de incidencia en política migratoria en el noroeste de México. Su propósito principal es impulsar la labor de monitoreo de derechos humanos para posibilitar mejoras en la asistencia y protección de los migrantes a nivel local, regional y transfronterizo.

Varios de los albergues pioneros pertenecen a la COALIPRO, por lo que esta red representa una parte fundamental de la labor de incidencia de los centros de acogida. Esta membresía resultó importante para el acceso a la movilización de recursos y el apoyo en múltiples formas de solidaridad. En este sentido, dichas organizaciones contaban con la experiencia suficiente para conseguir apoyos de emergencia federales, estatales y municipales.

Durante el verano 2016, y en plena expansión de los flujos de migrantes extranjeros y de mexicanos desplazados por la violencia, la COALIPRO propuso al Gobierno del Estado la formación de una mesa de diálogo sobre desplazamiento coordinada por la Dirección Estatal de Atención al Migrante.

Esta mesa se sigue reuniendo hasta la actualidad (en abril 2017 celebró su doceava sesión). La COALIPRO realizó también dos conferencias de prensa, escribió una carta a Presidencia de la República y emitió cuatro comunicados de prensa para llamar la atención sobre la problemática de la llegada extraordinaria de migrantes a Baja California.

4.2.2. Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana

En septiembre de 2016, un grupo de ocho voluntarias creó el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana. Este Comité surgió como una iniciativa de carácter informal para atender

la necesidad de coordinar la solidaridad individual, específicamente en lo que se refiere a la canalización de los recursos materiales y humanos para el apoyo a las personas migrantes.

Uno de los medios de comunicación que este Comité ha utilizado para llevar a cabo su labor es su página de Facebook, a través de la cual se dieron a conocer las necesidades más urgentes de los albergues y la ciudadanía pudo participar activamente para la distribución de los apoyos. Actualmente, esta página es un foro de participación ciudadana a través del cual se comparten estrategias de apoyo material, legal, social y emocional para facilitar a los extranjeros su inserción a la ciudad.

El Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana mantuvo una fuerte presencia en los albergues recientes y emergentes, lo cual les permitió observar y denunciar la ausencia de las instituciones estatales y federales, y los escasos apoyos materiales y financieros. Asimismo, una de sus más fuertes críticas ha sido que nunca se declaró a la situación como “crisis humanitaria”, lo cual impidió atraer recursos extraordinarios nacionales e internacionales.

Es en tal sentido que el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana presentó, con otras organizaciones³³, una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), contra las autoridades responsables, el Instituto Nacional de Migración y la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, por violaciones a los derechos humanos de los migrantes alojados en iglesias, centros de rehabilitación y comedores convertidos en albergues emergentes.

4.2.3. Ciudadanía local y transfronteriza

Definitivamente, el apoyo brindado por los albergues pioneros, recientes y emergentes a la población extranjera se hubiese visto seriamente limitado sin el vuelco de solidaridad de los habitantes de Tijuana y San Diego.

Estos apoyos se organizaron de distintas maneras; algunos acudieron en lo individual directamente a los albergues para apoyar con alimentos, ropa, cobijas, enseres de aseo personal o con tiempo para voluntariado. Otros más, utilizaron algunas instancias formales e informales para canalizar el apoyo. Ejemplo de esto lo constituyen todas las ayudas que los congregantes cristianos de Estados Unidos enviaron a las iglesias bautistas que en Tijuana hospedaron migrantes.

³³ Gloria Leticia Díaz, “CNDH abre queja por falta de atención a crisis migratoria en Tijuana, Proceso en línea, 31 de enero de 2016.

Las organizaciones no gubernamentales de San Diego, como Alliance San Diego, participaron tanto en la recolección y aportación.

Actualmente, la ciudadanía local colabora de forma estrecha con los extranjeros que permanecen en Tijuana para apoyarlos a lograr su inserción en la comunidad. Mientras que algunos los ayudan a buscar casa, otros más contribuyen con los procedimientos de regularización migratoria, dando talleres de inserción a la comunidad y de idioma español; recomendándoles espacios para el trabajo y, sobre todo, incluyéndolos como parte activa en la vida cotidiana de la ciudad.

4.3 Actores internacionales en el apoyo a los migrantes y a los albergues

Los apoyos internacionales recibidos por los albergues provinieron de la solidaridad de iglesias y organizaciones no gubernamentales de California. Asimismo, organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Cruz Roja Internacional apoyaron a los albergues en especie, con servicios directos a la población migrante, o bien, con asesoría puntual para la atención de sectores vulnerables.

Durante el segundo semestre de 2016 y primero de 2017, algunas iglesias de San Diego y de Los Ángeles hicieron visitas regulares, sobre todo durante los fines de semana, para aportar apoyo en especie a las iglesias y albergues que habían abierto sus puertas a la migración emergente. Es importante señalar que muchos de estos apoyos tenían que cruzar como “importación hormiga” en las ciudades de la frontera norte, debido a las fuertes restricciones e impuestos de parte de las autoridades aduanales mexicanas que no relajaron la reglamentación en esta situación de emergencia³⁴.

Las organizaciones no gubernamentales de la frontera que se benefician de los apoyos solidarios de organizaciones estadounidenses han señalado que esos apoyos se ven muy

³⁴ En las ciudades de la Frontera Norte de México, es habitual que los habitantes con visas de fronterizos crucen regularmente para comprar artículos que tienen precios ventajosos en Estados Unidos, y pasarlos en pequeñas cantidades, sin declararlos. Esto se denomina “comercio hormiga” o “importación hormiga”. De acuerdo al Servicio de Administración Tributaria, el valor de las mercancías que entran a México en vehículos particulares sin causar impuestos, no debe ser superior a 150 dólares por cada persona y no puede ser más de 400 dólares en un solo vehículo, independientemente del número de personas que viajen al interior del mismo. http://www.sat.gob.mx/aduanas/pasajeros/Paginas/Franja_region_fronteriza.aspx

limitados a causa de los impuestos que se ven obligados a pagar los donantes. En las entrevistas a los responsables de albergues, fue frecuente también la queja al respecto.

En algunas iglesias, grupos de misioneros de iglesias de la misma denominación en California hicieron visitas para apoyar con materiales de construcción y con mano de obra para la adaptación de espacios de atención a la población migrante.

Por ejemplo, en la primera visita que realizamos a la Iglesia Bautista Vida Eterna, en febrero 2017, un grupo de cerca de 40 misioneros provenientes de una iglesia de San Diego se encontraban trabajando en la construcción y adaptación de una nueva área para la atención de la población haitiana que se encontraba albergada en la iglesia. Los misioneros participaban no sólo en las labores de construcción, sino también en la preparación de alimentos para todos los miembros de la iglesia y los migrantes, en una convivencia de trabajo, espiritual y festiva.

En relación a los apoyos de organismos internacionales, el representante de la OIM en México, Christopher Gascón, realizó una visita a las ciudades de Tijuana y Mexicali los días 10 y 11 de octubre 2016. Asimismo, llevó a cabo consultas con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Instituto Nacional de Migración (INM) y con legisladores para buscar dar respuesta a las necesidades más inmediatas de atención en los albergues y espacios de acogida. La OIM tuvo una representación permanente en Tijuana que apoyó en la detección de las necesidades y la canalización de ayuda.

Los apoyos brindados por la OIM fueron en especie y de manera directa, de acuerdo a las necesidades detectadas. La organización apoyó principalmente con ropa de vestir y de cama, utensilios de cocina, productos de limpieza y productos de higiene personal, así como apoyos en la infraestructura: reparación de contenedores de agua, bardas perimetrales, techos, facilidades sanitarias. Las visitas a los albergues permitieron también detectar necesidades de protección civil y la OIM apoyó en tal sentido en la señalización en diferentes idiomas, alarmas y detectores de humo, etcétera.³⁵

Finalmente, la OIM participó en reuniones de coordinación de grupos sectoriales para atender temas de salud, agua potable, fumigación, atención psicosocial, recreación y protección civil.³⁶ Para ello, designó durante todo el periodo de emergencia a dos personas como representantes de este organismo: una en Tijuana y otra en Mexicali.

³⁵ OIM, 2016. Boletín del 19 de octubre.

³⁶ OIM, 2016. Boletín del 12 de diciembre.

En el caso de la Cruz Roja Internacional, su participación al lado de la Cruz Roja Mexicana fue desde el inicio de la llegada del flujo extraordinario de migrantes extranjeros. El apoyo fue oportuno en cuanto a la coordinación y apoyo directo para la atención en salud de todos los albergues y espacios de acogida.

Desde el principio, existió una importante coordinación entre los servicios de salud de los tres niveles de gobierno y la Cruz Roja para que todos los albergues fueran supervisados y recibieran visitas regulares de médicos y enfermeras. La Cruz Roja dio asesoría para garantizar condiciones de higiene y de protección social de las personas migrantes albergadas, campañas de vacunación, consultas gratuitas y atención psicológica. Participó también en las mesas de trabajo convocadas por la Dirección Estatal de Atención al Migrante y en diversos foros de coordinación y consulta para la atención de la población migrante.

Capítulo 5. Marco Normativo en México y Estados Unidos y Situación Jurídico-Legal de los Migrantes Haitianos.

Alejandra Castañeda, Elba Coria Márquez y Gabriel Pérez Duperou

En este capítulo se revisa el marco normativo en México y Estados Unidos, aplicable al caso del flujo extraordinario de población en búsqueda de protección en Estados Unidos que cruzó por México en 2016.

Se busca en primer lugar, conocer la normatividad en materia de derechos humanos de migrantes, refugiados y protección complementaria. Asimismo, el objetivo es conocer cuáles eran las opciones de política pública acordes a este marco normativo, para responder de manera oportuna a las necesidades básicas de este flujo migratorio emergente y garantizar sus derechos humanos.

La primera parte del capítulo se enfoca en México y se realiza un análisis jurídico-legal de las disposiciones en la ley y de los procedimientos aplicados a la población de Haití durante su estancia en México. La segunda parte del capítulo se enfoca a la política migratoria de Estados Unidos hacia la población de Haití, terminando con una descripción del proceso que vivió esta población en ese país.

5.1. Análisis de la situación jurídico-legal de la población haitiana que llegó a Tijuana.

5.1.1. El marco jurídico en materia de migración, refugio y protección complementaria³⁷

El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de todas las personas para ingresar a la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia. Sin embargo, el mismo artículo establece que el ejercicio de los derechos específicos que integran la libre circulación está subordinado a las limitaciones que impongan las leyes en materia de inmigración y emigración.

³⁷ Ver al respecto Centro de Estudios Migratorios, 2012, “Programas y Acciones del INM para la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes”, Capítulo IX, en Juan Carlos Calleros Alarcón, coord., *La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: Una guía para las y los servidores públicos*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados / Organización Internacional para las Migraciones / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia / Comisión Nacional de Derechos Humanos / Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos / Instituto Nacional de Migración / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Con ello, el Estado preserva la facultad soberana y discrecional de definir y regular la libertad de circulación para personas extranjeras, siempre bajo el compromiso de que tales decisiones no sean adoptadas de manera discriminatoria o contraria al resto de derechos humanos reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales. En ese sentido, organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado en diversas ocasiones que: ‘los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos [...]’³⁸

Con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el artículo 11 incluyó y dio rango constitucional al derecho a solicitar y recibir asilo. En razón de este derecho, el Estado asume dos obligaciones concretas: permitir el ingreso y permanencia de las personas que solicitan su protección y abstenerse de deportar o en forma alguna devolver a su país de origen, o residencia, a las personas que solicitan protección como refugiadas o asiladas políticas. Esto con independencia de que el Estado mantiene la facultad de regular los procedimientos, excepciones y procedencias de la condición de refugiado y asilo político, de conformidad con los tratados internacionales.

De tal suerte que, de lo dispuesto por el artículo 11 Constitucional, emana el marco jurídico aplicable; por un lado, a las personas extranjeras migrantes en el país, y por otro, a las personas refugiadas, en protección complementaria o asiladas políticas. Si bien las leyes, reglamentos y disposiciones en materia de migración y asilo son independientes, se interrelacionan de forma recurrente.

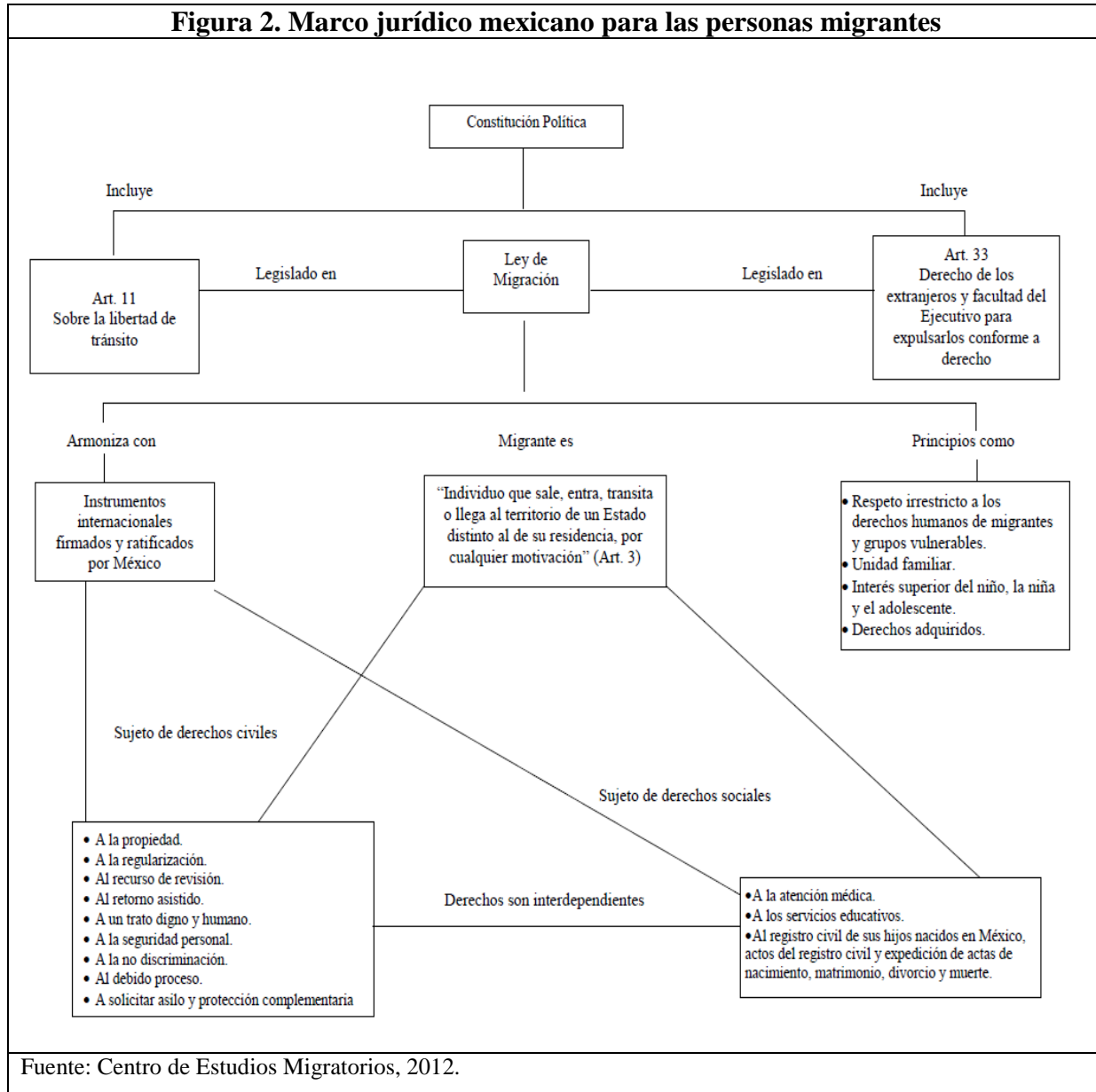
La Ley de Migración (LM)³⁹ y su Reglamento (RLM)⁴⁰ son el marco normativo federal que regula el ingreso, la estancia y salida de todas personas extranjeras en territorio nacional (art. 1º LM); que define los principios de la política migratoria, las obligaciones del Estado y los derechos de las personas.

³⁸ Corte Internacional de Derechos Humanos, Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 97

³⁹ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, <http://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?download=294:ley-de-migracion-dof-25-05-11>

⁴⁰ *Reglamento de la Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

Figura 2. Marco jurídico mexicano para las personas migrantes



Fuente: Centro de Estudios Migratorios, 2012.

La ley migratoria reconoce el derecho a la libertad de tránsito (art. 14 LM)⁴¹, pero limita su ejercicio a la portación y vigencia de la documentación que acredite la identidad y situación migratoria regular en el país de las y los extranjeros (art. 16 LM)⁴². Al tiempo, en su artículo 20, designa al Instituto Nacional de Migración como la autoridad administrativa responsable de aplicar sus disposiciones⁴³. Recae así entre sus facultades el vigilar y autorizar el ingreso al país,

⁴¹ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 7

⁴² *Ibídem*

⁴³ *Ibídem*, p. 8

revisar la documentación de regular estancia y resolver sobre la permanencia y salida de las personas extranjeras.

Por su parte, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP)⁴⁴ y su Reglamento (RLRPC)⁴⁵, definen el procedimiento para regular el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de la protección complementaria y de asilo político. La legislación obliga a la autoridad, Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), a seguir un proceso riguroso de identificación, valoración y determinación de la condición de refugiadas, así como a garantizar su protección contra la devolución al país de origen en tanto se determina su reconocimiento como refugiadas o en protección complementaria.

El INM está obligado a identificar y notificar a la COMAR sobre personas que soliciten la condición de refugiado, a abstenerse de devolverlas a su país de origen y, en general, a coadyuvar en la tramitación y seguimiento de las solicitudes de la condición de refugiado (art. 16 RLRPC)⁴⁶, así como a expedir la documentación migratoria que corresponda a su condición de solicitante, refugiado, asilado político o persona en protección complementaria (arts. 25, 31, 44, 69, 75 LRPCAP)⁴⁷.

Cuando las personas acceden a alguna de estas figuras, deben gozar también de una serie de derechos que garantizan su protección, además de la condición de estancia como residente su estancia en México (art. 54 de la LM)⁴⁸.

⁴⁴ *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2014, <http://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?download=14:ley-sobre-refugiados-y-proteccion-complementaria-dof-27-01-11>

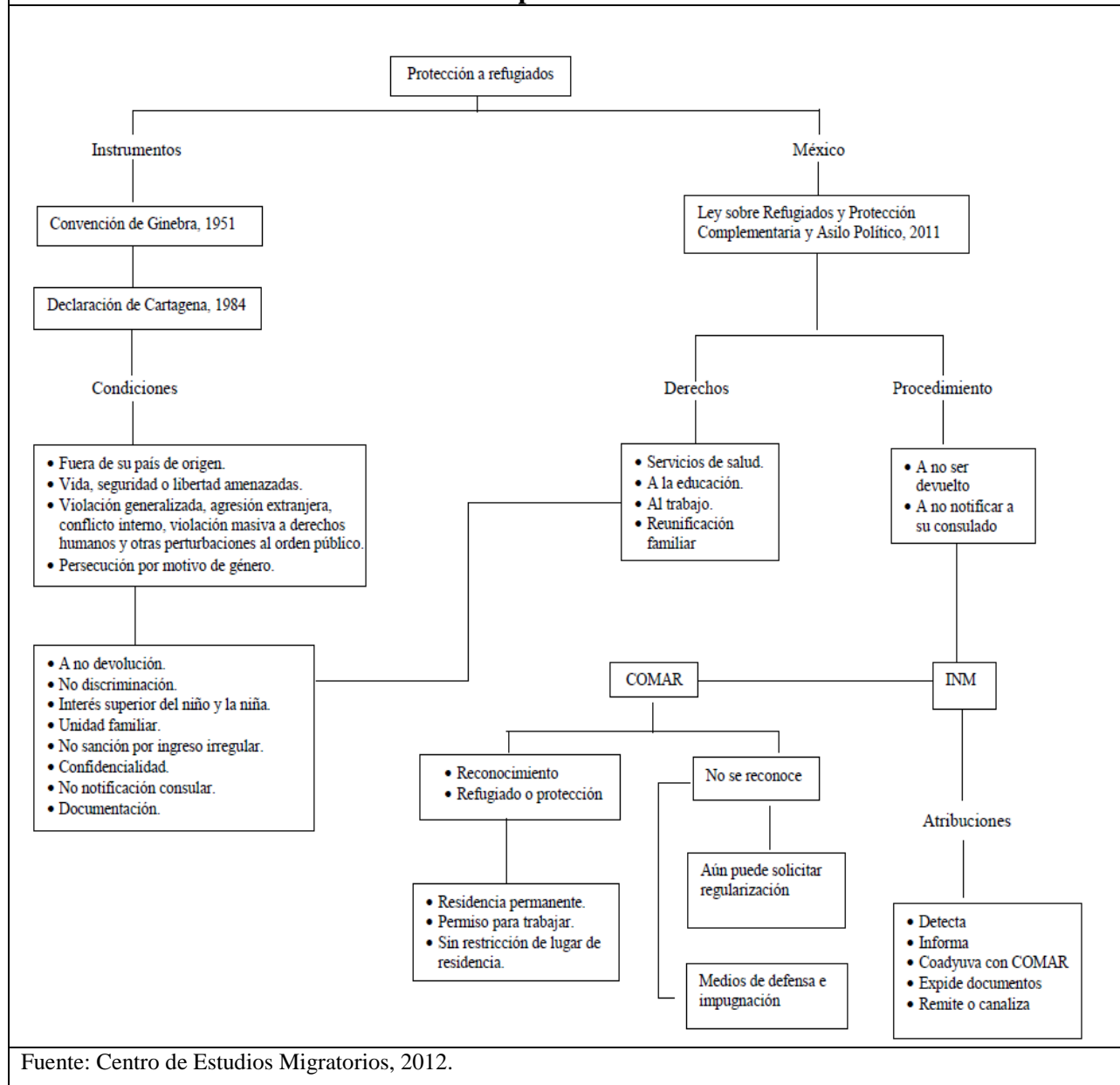
⁴⁵ *Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria*, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 2012, <http://sre.gob.mx/component/phocadownload/category/2-marco-normativo?download=22:reglamento-de-la-ley-sobre-refugiados-y-proteccion-complementaria-dof-21-02-12>

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 2014, pp. 9, 10, 13, 17, 18

⁴⁸ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 20

Figura 3. Marco jurídico en materia de refugiados, protección complementaria y asilo político.



Fuente: Centro de Estudios Migratorios, 2012.

5.1.2. Ingreso a territorio mexicano de las personas haitianas.

La LM establece la obligación de las personas extranjeras a ingresar a territorio mexicano cumpliendo con los requisitos establecidos para ello, pasando por los filtros de revisión migratoria que se ubican en los lugares previamente destinados al tránsito internacional de

personas (arts. 34 y 35)⁴⁹. Dichos lugares pueden ser terrestres, marítimos o aéreos; son fijados y suprimidos por la Secretaría de Gobernación en consulta con otras dependencias, deben ser publicados y se encuentran a cargo de la autoridad migratoria.

Los requisitos que las personas extranjeras debe de presentar en el filtro de ingreso para su internación regular al territorio son: el pasaporte o documento de identidad y viaje expedido conforme al derecho internacional y, cuando así se requiera, visa vigente o tarjeta de residente temporal o permanente en México (arts. 37 y 40 LM)⁵⁰.

El cumplimiento de los requisitos de ingreso sólo podrá dispensarse por el INM en casos de personas solicitantes de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida o que, por otras causas —de fuerza mayor o humanitarias— deban ser admitidas a territorio nacional (arts. 42 LM⁵¹ y 63 RLM⁵²).

En este orden de ideas, las personas haitianas objeto de este estudio, en su mayoría, incumplían con al menos el requisito de visa que se exige a los nacionales de Haití para su internación al país. Asimismo, su ingreso se efectuó sin pasar por los filtros de revisión migratoria y por lugares de la frontera sur distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, por lo que tampoco tuvieron ocasión para oponer causa o circunstancia que les dispensara del requisito de visa y autorizara su internación.

Las y los haitianos ingresaron a México sin la documentación requerida, por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas y no contaban con documento que acreditara su situación migratoria regular en el país; por lo que su estancia en territorio nacional es igualmente en situación irregular.

5.1.3. La estancia (tránsito)

La LM establece la facultad del INM de revisar la documentación de las personas que buscan internarse al país o que se encuentran en su territorio. Esto último porque está facultado a realizar

⁴⁹ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 12

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 13, 14

⁵¹ *Ibidem*, p. 15

⁵² *Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria*, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 2012, p. 21

revisiones migratorias de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas (arts. 81 y 97 LM)⁵³.

Si en sus acciones de control migratorio, el INM detecta a una persona en situación migratoria irregular, se lleva a cabo su “presentación” y “alojamiento” (privación de la libertad) en una estación migratoria (centro de detención para extranjeros), actuaciones que sólo pueden realizarse por el INM en los casos que la propia ley contempla (art. 68 LM)⁵⁴. Por regla, las personas que durante una revisión migratoria no acreditan su situación migratoria regular, son objeto de detención hasta en tanto se resuelve su situación migratoria (arts. 98, 99 y 100 de la LM)⁵⁵.

Ordenada la “presentación”, el INM sustancia el procedimiento migratorio (art. 68 LM)⁵⁶ y las personas tienen derecho, entre otros, a: solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; regularizar su estancia; comunicarse y recibir protección de su representación consular; contar con representante legal y a un traductor o intérprete que facilite la comunicación si no habla o entiende español (arts. 69, 70, 109.II y IX LM)⁵⁷. Todos estos derechos son parte de las garantías al debido proceso que deben respetarse para resolver, conforme a derecho, la situación migratoria de las personas.

La resolución que emite el INM a la situación migratoria puede consistir en la deportación (art. 144 LM)⁵⁸, la regularización de la estancia o el retorno asistido. Este último, siempre que existan acuerdos interinstitucionales con entidades de otros gobiernos que lo permitan (artículo 116, 117 LM y 119 RLM)⁵⁹. En caso contrario, se ordena la deportación para obligar la salida o, de ser procedente, la regularización migratoria.

La decisión del INM de regular la estancia puede ser consecuencia de la solicitud o reconocimiento de la condición de refugiado, la determinación de apátrida, el otorgamiento del asilo político, otras causas humanitarias o interés público que hagan necesaria su internación o

⁵³ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 26

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 24

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 28

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 24

⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 24, 30, 31

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 40

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 34

regularización (arts. 52.V.c y 54 LM)⁶⁰. Por ejemplo, el estar en grados de vulnerabilidad que dificulte o haga imposible su deportación (art. 133 LM)⁶¹.

Asimismo, las y los extranjeros que desean iniciar, o a quienes se autoriza, su regularización migratoria, pueden obtener un oficio de salida de la estación migratoria (art. 3 del RLM)⁶². Cabe recalcar que el oficio de salida no es una autorización (salvoconducto) para que la persona extranjera pueda transitar por territorio mexicano con el objetivo de cruzar una frontera internacional e internarse en otro país. Se trata de un oficio que concede un plazo determinado para la regularización migratoria y si la persona no lleva a cabo el trámite, le ordena salir del país por propia cuenta sin establecer una limitación respecto a la frontera marítima, terrestre o aérea para que la persona lo haga.

Conforme a lo expuesto, conviene aclarar cómo se advierte la situación migratoria irregular de las personas haitianas y cómo se responde a ella por parte del INM. En primer término, el INM no ejerció sus facultades de control migratorio para detectar la falta de documentos que acreditaran su estancia regular. Por el contrario, las personas entrevistadas expresaron haber acudido por sí mismas a las instalaciones del INM.

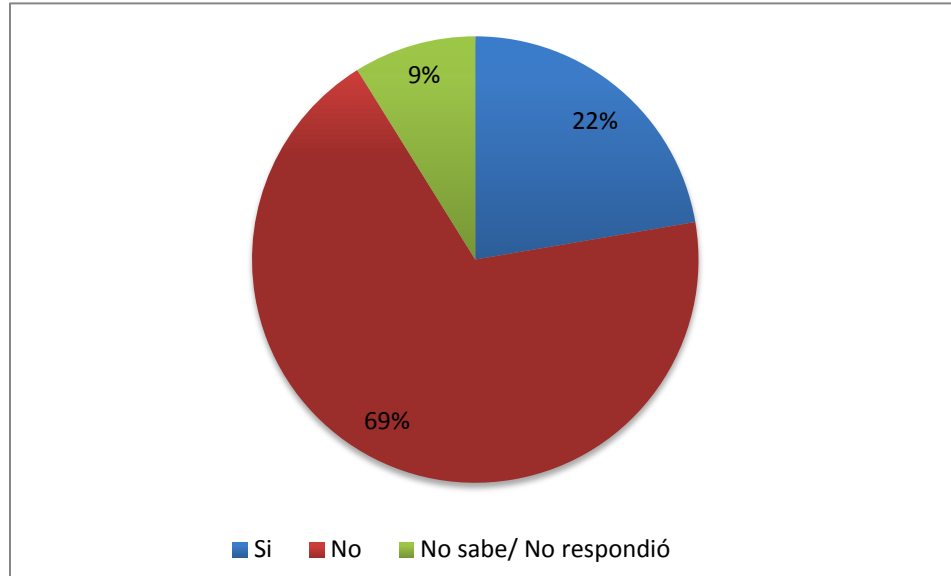
De acuerdo con la información recopilada en la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017., el 70% de la población haitiana encuestada respondió que ninguna autoridad gubernamental le pidió algún documento de identidad cuando ingresó a territorio mexicano y sólo una cuarta parte respondió afirmativamente (Ver Gráfica 20).

⁶⁰ *Ibídem*, pp. 19, 20

⁶¹ *Ibídem*, p. 37

⁶² *Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria*, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 2012, p. 19

Gráfica 20. Solicitud de documento de identidad por una autoridad mexicana (solo haitianos)

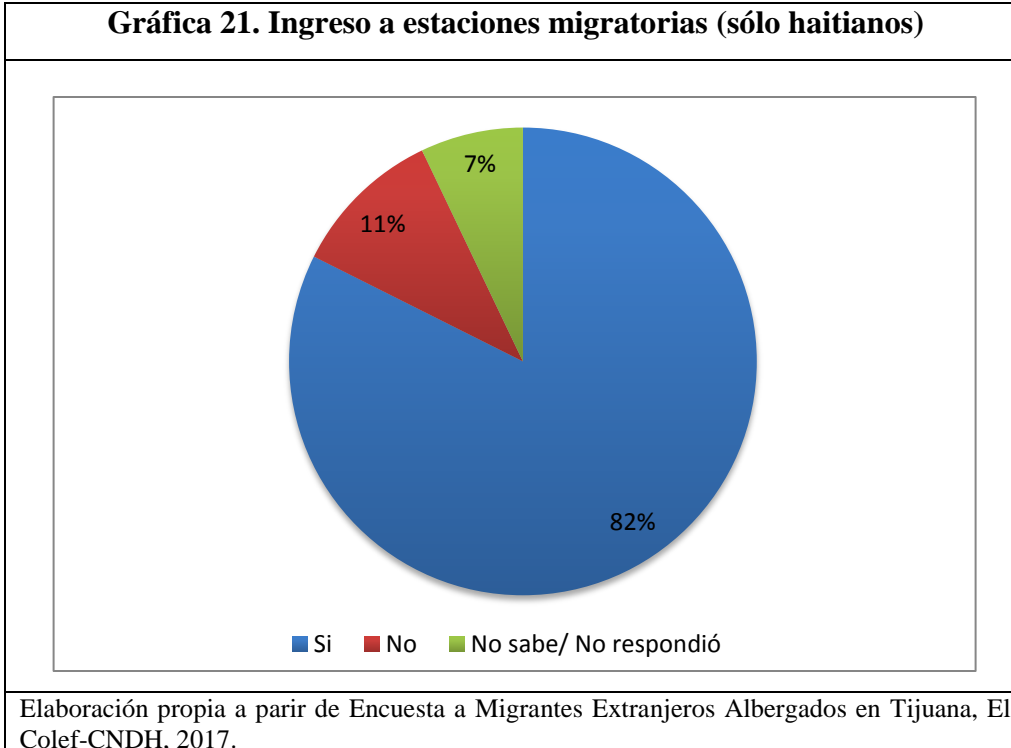


Elaboración propia a partir de Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

Por otro lado, al inicio del trabajo de campo, el equipo de investigación obtuvo algunos oficios de salida de la Estación Migratoria (EM) Siglo XXI en Tapachula, Chiapas. Estos oficios establecían que la falta de acreditación de la regular estancia dio lugar a su presentación y alojamiento en la EM, de ahí que el propio oficio también tiene como uno de sus fundamentos el artículo 14 de la Constitución, relativo a actos privativos de la libertad.

Sin embargo, aunque por una cuestión de legalidad y *bona fide*, las personas que se “auto detectan” ante el INM no deben ser detenidas; la práctica del INM en este sentido no es atípica. Según los datos de la Encuesta aplicada, un poco más del 80% de la población fue ingresada a la EM (ver Gráfica 21).

Gráfica 21. Ingreso a estaciones migratorias (sólo haitianos)



Lo que sí resulta atípico es el poco tiempo que las personas reportan haber permanecido en la EM. Según los datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017., el 75% de la población entrevistada respondió haber estado detenido hasta un día, sólo el 6% más de dos días y un 19% no respondió a la pregunta. Con este dato no se prejuzga la consistencia de la “liberación” de las personas con respeto a sus derechos humanos, sino la rapidez con que se desahogó el procedimiento administrativo de la presentación en una EM.

México y Haití no han suscrito acuerdos de retorno voluntario, por lo que las vías disponibles del INM para resolver la situación migratoria de las y los haitianos consistían en la deportación al país de origen o la regularización de su estancia en México por alguno de los motivos previstos en la legislación migratoria o de asilo. Al respecto, la información de la Encuesta expone que un 21% de las personas haitianas encuestadas recibieron información sobre su derecho a solicitar asilo y el 45% sobre algún tipo de protección para permanecer en México.

Se deduce que la población decidió no solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado porque el oficio emitido por el INM indica que: “[...] esta Autoridad Migratoria determinó emitir oficio de salida [...] a favor de la persona de nombre [...], con el fin de que

regularice su estancia en territorio mexicano, por RAZONES HUMANITARIAS, en virtud de que no fue obtenido reconocimiento de nacionalidad del Estado respecto del cual el extranjero manifestó ser nacional [...]”.

Ahora bien, la resolución anterior implicaría que la autoridad migratoria ofreció a la persona iniciar comunicación con la representación consular haitiana para acreditar su nacionalidad y llevar a cabo la deportación, pero que ésta no la reconoció como su nacional; sin embargo, del total de la población haitiana encuestada únicamente el 1.6% respondió que la autoridad le ofreció comunicarse con las autoridades de su gobierno y regresar a su país.

También se observa que, a pesar de argumentarse razones humanitarias, no es posible dilucidar el motivo humanitario al que se refiere la autoridad. Los motivos y preceptos legales que fundamentan el oficio no se relacionan y no tienen un vínculo normativo directo con la estancia por razones humanitaria del artículo 52 último párrafo del inciso V de la LM. Por el contrario, en ambos casos, el único motivo y justificación que se esgrime es la no obtención del reconocimiento de la nacionalidad por Haití y, por ende, la decisión *de facto* de determinar la apatridia.

A este respecto, se precisa que el Estado mexicano no cuenta con una legislación sobre apátridas. La ley migratoria regula el procedimiento a seguir para la condición de apátrida cuando la persona solicita tal determinación debido a que expresa no contar con una nacionalidad o bien cuando ésta no es efectiva. (arts. 149 y 150 RLM)⁶³.

De acuerdo con el texto de algunos oficios de salida, se observa que las personas de nacionalidad haitiana no solicitaron la condición de apátrida en Tapachula, Chiapas ni su regularización migratoria por otro motivo. Por tanto, al amparo de sus facultades discrecionales y con fundamento en los artículos 59 de la LM y 151 del RLM, el INM las declaró de forma unilateral como apátridas, las exentó del pago de multa por ingreso irregular (art. 145 de la LM)⁶⁴ al tratarse de personas cuyo grado de vulnerabilidad hacía imposible su deportación (art. 133.IV de la LM)⁶⁵ y les expidió oficio su salida de la estación migratoria (art. 144.VII de la LM)⁶⁶ con autorización para regularizar su estancia en México.

⁶³ *Ibidem*, pp. 52, 53

⁶⁴ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 41

⁶⁵ *Ibidem*, p. 37

⁶⁶ *Ibidem*, p. 40

En este caso, la figura del artículo 151 de la RLM⁶⁷ no responde a la protección internacional de personas apátridas conforme a los instrumentos internacionales. Es una disposición de carácter pragmático, no necesariamente idónea e incluso abusiva de la figura internacional, con la que el Estado busca resolver situaciones migratorias prácticas en las que el INM no puede obtener la documentación que permita devolver (deportar o retornar) a la persona a su país de origen.

Si bien, los derechos humanos a la libertad e incluso integridad de las personas extranjeras fueron protegidos, no pasa inadvertida la rapidez con la que el INM inició y sustanció el procedimiento migratorio: presentó a la persona, la declaró con intérprete y cumplimentó las garantías al debido proceso, solicitó el reconocimiento de nacionalidad al consulado haitiano, les dio tratamiento de apátridas, notificó a la persona de la decisión y ordenó la salida de la EM.

Ante esto, es de precisar que resulta materialmente impensable garantizar a las personas los derechos humanos que exige ley migratoria en un periodo tan limitado de tiempo. Por ejemplo, no se tiene certeza sobre el cumplimiento al derecho de la persona a contar con un intérprete que permitiera facilitar la comunicación con la autoridad migratoria y entender el procedimiento administrativo. Conforme a la información obtenida de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017., sólo el 6.5% de las personas tiene dominio del idioma inglés mientras que la inmensa mayoría hablan el idioma creole y en menor medida el francés. Frente a esto no se conoce de algún oficio de salida donde el intérprete de la persona fuera en cualquiera de éstos dos últimos idiomas.

Asimismo, aun cuando la apatridia se decide con base en el artículo 151 del RLM, la celeridad procesal con la que se resuelve es atípica por las siguientes razones. El INM puede prolongar hasta 60 días hábiles ‘el alojamiento’ (detención migratoria) si no puede devolver a la persona a su país debido a que: no hay información fehaciente sobre su nacionalidad, se presentan dificultades para obtener los documentos de identidad y viaje o los consulados requieren de mayor tiempo para expedir la documentación (art. 111 de la LM)⁶⁸.

Como se ha señalado, las y los haitianos no solicitaron la declaración de apatridia. Por tanto, la decisión de liberar a una persona con base en el artículo 151 del RLM suele ser la última

⁶⁷ *Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria*, Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 2012, p. 53

⁶⁸ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 31

opción del INM. En la práctica, recurre a él hasta que agota toda posibilidad de obtener la documentación consular, es decir, hasta que el vencimiento del plazo de 60 días hábiles de detención esta próximo y no logra documentar o establecer la nacionalidad de la persona. A reserva de que tal actuar pueda configurar una detención arbitraria, la autoridad migratoria busca evitar posibles sanciones administrativas o incluso penal, por una liberación y uso del artículo 151 del RLM que podrían resultar prematuros (atentos también al contenido del artículo 121 de la LM)⁶⁹, poco transparentes o injustificados.

Ahora bien, al autorizarse la salida de la estación migratoria para regularizar la estancia, el INM no podía limitar o restringir la libertad de tránsito de las personas. De ahí que, al amparo del oficio de salida, las personas estaban en libertad de viajar por tierra, mar o aire en el territorio y establecer libremente su lugar de residencia, sin temor a ser detenidas y sin que se sintieran con la necesidad de evadir controles migratorios. Por ende, su tránsito hacia distintos puntos de la frontera norte, entre ellos Tijuana y Mexicali, presenta pocos o nulos riesgos a su integridad personal.

En ese sentido, resulta significativo que el 68.5% de las personas a quienes se aplicó el cuestionario de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017., expresa que no fueron víctimas de delitos como la extorsión, el secuestro o el robo durante su tránsito por territorio mexicano.

5.1.4. Proceso de regularización de la población haitiana.

Como ha quedado asentado, la LM establece que la determinación de la condición de apátrida conlleva la regularización de la estancia como residente permanente (art. 59 LM)⁷⁰. Los oficios de salida establecieron que la persona extranjera tenía 20 días naturales contados a partir de la resolución, para presentarse ante las oficinas de la delegación federal del INM donde establezca su domicilio, y en caso de no presentarse al trámite en ese periodo debería abandonar el territorio nacional.

Esto significa que el oficio de salida y la determinación *de facto* de la apatridia no se emitieron como un permiso de tránsito para llegar a un tercer país, sino como una medida de protección para permanecer en México y realizar el procedimiento de regularización migratoria.

⁶⁹ *Ley de Migración*, Diario Oficial de la Federación, 21 de junio de 2016, p. 35

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 22

No obstante, si la persona no iniciaba sus trámites de regularización migratoria ni salía del país en el plazo fijado, se encontraría en una situación migratoria irregular que la colocaba en riesgo de ser detenida y deportada a su país de origen.

Dado que las personas fueron reconocidas, en la práctica, como apátridas, el trámite de su regularización migratoria dentro del plazo establecido no exigía presentar original y copia del pasaporte; del documento de identidad y viaje o del documento oficial que asiente su nacionalidad, debiendo ser suficiente la determinación de apatridia de la autoridad migratoria y el oficio de salida del país para realizar dicha regularización. En los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, no parece contemplarse en forma suficientemente explícita el supuesto por el que las personas en situación irregular salen de la estación migratoria para regularizarse como residentes permanentes debido a que la autoridad ya determinó su condición de apátridas, al menos para las consecuencias prácticas de esta experiencia.

Como ha quedado demostrado, el objetivo de las personas era cruzar a EE.UU. mas no permanecer en México bajo alguna condición de legal estancia; sin embargo, ante la situación del cese de entrevistas con autoridades migratorias estadounidenses para solicitar asilo, y la aceleración en los procesos de deportación, la población haitiana que estaba en Tijuana comenzó a prolongar su estancia en la ciudad y a modificar sus proyectos migratorios.

Como el equipo de investigación del proyecto documentó en visitas a campo a los albergues, desde comienzos del 2017 la población tuvo que decidir si continuar su trayecto y ser detenido en EE.UU. con altas probabilidades de deportación, entregarse a las autoridades migratorias mexicanas para una deportación o permanecer en México y solicitar la regularización de su estancia.

Para el mes de febrero el panorama se había modificado. La estancia indefinida de un número significativo de haitianos generó que los responsables de los albergues solicitaran a las autoridades alternativas para que las personas tramitaran documentos migratorios que les permitieran vivir y trabajar en México. Esto de conformidad al propio oficio de salida de la Estación Migratoria que, como ya se ha señalado se emitió con la finalidad de que las personas regularizaran su situación migratoria.

En ese contexto, la delegación federal del INM en Baja California comenzó a brindar información sobre los requisitos y procedimiento para regularizar el estatus migratorio en México y acceder a la documentación de regular estancia.

Dicha información estaba orientada exclusivamente a regularizarse bajo la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, mas no al derecho a solicitar la condición de refugiado o protección complementaria. Así lo expresó en entrevista una integrante de la iglesia del Nazareno que apoyó a las personas en su trámite, señalando además que las autoridades migratorias argumentaban que el trámite de regularización era más ágil y menos complicado que la solicitud de refugio; pues de hacerlo se iniciaría un procedimiento ante la COMAR y de allí establecer si la persona puede o no ser protegida con el estatuto de refugiado o protección complementaria.

Fue así, como hombres y mujeres haitianas se presentaron a las oficinas del INM en Tijuana y Mexicali para tramitar su regularización. Sin importar que el plazo de los 20 días fijado en el oficio de salida haya expirado, los funcionarios del INM recibían a las personas que buscaban su regularización, les explicaban el procedimiento y los requisitos para tramitar el documento. Cabe señalar que dicha información y trámites no eran para obtener la condición de residencia permanente que les correspondía conforme al argumento expresado en los oficios de salida, sino para regularizarse bajo una condición de estancia de visitante por razones humanitarias.

Realizado el trámite para acceder a una estancia temporal, se indicaba a las personas el tiempo promedio en que las oficinas del INM en la Ciudad de México emitirían una resolución.

El o la solicitante debía presentar en original y copia el oficio de salida de la estación migratoria que recibieron en Tapachula, Chiapas, así como algunos de los documentos establecidos en el Programa Temporal de Regularización Migratoria: i. Formato de solicitud de trámite migratorio (la persona debía obtenerlo y llenarlo en línea en <https://www.inm.gob.mx/tramites/publico/estancia.html>); ii. Escrito bajo protesta de decir verdad en el que solicita la regularización migratoria y explica el motivo de su estancia irregular; iii. Documento oficial de su país de origen que acredite su identidad y nacionalidad, nombre, fecha de nacimiento y fotografía.

A esta población se le eximió de presentar comprobante de domicilio actual y el pago de derechos por recepción y estudio de la solicitud de regularización (equivalente a \$1,187.00 pesos).

Una vez presentados los documentos, se les entregaba un Comprobante de Registro de Solicitud que contenía un Número Único de Trámite (NUT), nombre del peticionario y nacionalidad. Se les indicaba que deberían dar seguimiento a su trámite a través del sitio en

internet especificado en el Comprobante. Se les informó que en un plazo de siete a diez días se les enviaría un correo electrónico con la aprobación o rechazo de su solicitud; en virtud de lo cual debían presentarse a una segunda cita para entregar tres fotografías con características específicas y plasmar sus huellas dactilares, o presentarse para actualizar sus documentos y reiniciar el trámite.

Por último, debían apercibirse nuevamente a las oficinas de la delegación del INM en Tijuana o Mexicali para recoger su Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias que les permite residir y trabajar en México por un año, misma que puede ser renovada por un periodo similar con un costo de \$3,000.00 pesos.

Como previamente se indicó, la entrega de este tipo de documento migratorio contrasta con lo estipulado en el artículo 59 de la LM, pues dado que en un número importante de oficios de salida se dictó una declaración *de facto* de apátrida a las personas, dicha resolución obligaba a la autoridad migratoria a otorgar la Tarjeta de Residencia Permanente mas no una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias con características temporales.

Por todo lo anterior, aun cuando la revisión al argumento legal que facilitó el tránsito migratorio de la población es aceptablemente coherente, la atipicidad con la que se determina la salida de la estación migratoria y la apatridia, sumadas a la notoria ausencia de garantías procesales de las personas y extrema diligencia en la sustanciación del procedimiento migratorio, deja interrogantes sobre si las resoluciones fueron resultado de un proceso justo e imparcial, regido por el respeto y reconocimiento de sus derechos humanos.

Llevar a cabo esta revisión legal, permite comprender los argumentos legales del Estado mexicano para ordenar la salida de una EM y permitir la regularización de un grupo de personas extranjeras numeroso y de una nacionalidad particular, así como reflexionar si esta decisión fue tomada *a priori* como una respuesta pragmática, como una estrategia para alcanzar un objetivo de política migratoria o como una medida *ad hoc* que responde a coyunturas regionales.

5.2. La política migratoria de Estados Unidos hacia los haitianos.

Un elemento que catapulta la migración de haitianos y otros grupos hacia EE.UU., se relaciona con la cambiante política migratoria hacia poblaciones específicas de parte del gobierno de ese país, como es el caso de los cubanos y haitianos. Estos vaivenes en la política migratoria

norteamericana, han contribuido en gran medida al aumento de los flujos en Baja California y a la permanencia de un número extraordinario de haitianos en Tijuana.

Para la población de Haití, la principal política migratoria desde el terremoto de 2010 es el Estatuto de Protección Temporal (*TPS* por sus siglas en inglés). A este estatuto se agregan las visas humanitarias (o el perdón humanitario-*humanitarian parole*); Programa Perdón para la Reunificación Familiar de haitianos (*Haitian Family Reunification Parole Program*, HFRP); Programa de Ingresados Cubano-Haitiano (Cuban-Haitian Entrant Program-CHEP) y las diferentes estipulaciones que existen en la ley migratoria de EE.UU. respecto a la reunificación familiar.

5.2.1. El Estatuto de Protección Temporal o TPS

El TPS significa que, durante el periodo establecido en la designación de protección especial, quienes son beneficiarios de este estatuto o quienes son definidos de manera preliminar como elegibles mediante una revisión inicial de sus casos: a) no pueden ser deportados (salvo quienes son criminales convictos o quienes tienen órdenes de deportación final); b) pueden obtener un permiso de trabajo; c) pueden obtener permiso de viaje; d) no pueden ser detenidos por el DHS con base a su estatuto migratorio.

El ejecutivo, a través del Secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés), es el que designa el Estatuto de Protección Temporal. La designación de un país como elegible para la protección temporal depende de la presencia de ciertas condiciones temporales en ese país. El TPS es un estatuto que se otorga por un lapso determinado, mismo que es revalorado periódicamente por el ejecutivo, ya sea para renovarlo o para terminarlo.⁷¹

El gobierno de EE.UU. define las siguientes razones como la base para la designación de TPS: a) conflicto armado continuo (como una guerra civil); b) desastre ambiental o una epidemia; c) otras condiciones extraordinarias o temporales.⁷²

Pese a que la persona que cuenta con el TPS puede obtener permiso de trabajo, y de viaje, y con ello llevar una vida estable, el TPS no es una vía directa para la regularización migratoria, es decir, para obtener la residencia y eventualmente la ciudadanía. Empero, quienes cuentan con el

⁷¹ Ver USCIS, Temporary Protective Status. (<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status#What%20is%20TPS?>)

⁷² *Ibidem*.

TPS pueden realizar solicitudes para visa de residente, solicitar ajuste de estatuto en base a una solicitud de inmigración, o pueden también aplicar para beneficios migratorios o protecciones para las que sean elegibles.

5.2.2. Estatuto de Protección Temporal para Haití

Para el caso de Haití, el gobierno de EE.UU. otorgó a la población haitiana el TPS el 21 de enero de 2010, como consecuencia del terremoto de enero del mismo año que afectó gravemente a esta isla.⁷³ Esta designación consistió en permitir que los haitianos que se encontraban en EE.UU. antes del 21 de enero de 2010, pudieran aplicar a esta protección temporal que, en principio, implicó que no pudieran ser deportados y pudieran aplicar a un permiso de trabajo.

Vigente desde enero de 2010, el TPS para Haití ha sido renovado continuamente. En mayo de 2011, Janet Napolitano —secretaria del DHS en ese momento— extendió y amplió el TPS de Haití para cubrir a personas que incluso hubiesen llegado a EE.UU. un año después del terremoto (antes de enero 2011), con visas temporales o visas humanitarias (*humanitarian parole*), pero que no estaban dentro del grupo protegido por la designación original de 2010. La orden de Napolitano, asimismo, incluyó la reanudación de la deportación de criminales convictos, o personas con órdenes de deportación final.⁷⁴ Esta ampliación originalmente era de 18 meses, hasta julio de 2014.

La administración Obama continuó renovando el TPS para Haití, siendo la última en agosto de 2015, con fecha de terminación en julio de 2017. La renovación más reciente del TPS para Haití la realizó el actual Secretario del DHS, John Kelly, por 6 meses más, con fecha de terminación para enero de 2018. Según datos del Servicio de Investigación del Congreso, cerca de 50,000 haitianos llegados antes de enero de 2011 cuentan con TPS hasta 2016.⁷⁵

Únicamente los haitianos llegados antes de enero 2011 cuentan con TPS y las prórrogas solo aplican para quienes ya tienen esta protección, no para haitianos que entraron posteriormente.

⁷³ ICE. “Statement by Secretary Johnson on the Resumption of Removals to Haiti”. November 23, 2016, <https://www.dhs.gov/news/2016/11/23/statement-secretary-johnson-resumption-removals-haiti>

⁷⁴ Ver DHS. “Statement by Secretary Johnson on the Resumption of Removals to Haiti. Press Release”, November 23, 2016, <https://www.dhs.gov/news/2016/11/23/statement-secretary-johnson-resumption-removals-haiti>

⁷⁵ Argueta, Carla N. “Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues. Congressional Research Service”, January 17, 2017. <https://fas.org/sgp/crs/homsec/RS20844.pdf>

Desde esa fecha, EE.UU. mantuvo su política tradicional de detener en el mar y retornar a Haití a quienes traten de llegar de manera irregular.⁷⁶

5.2.3. Programa de Perdón para la Reunificación Familiar de haitianos

El otro programa que se creó para los haitianos fue el Programa de Perdón para la Reunificación Familiar de haitianos (HFRP por sus siglas en inglés), para facilitar la reunificación familiar de ciudadanos y residentes en EE.UU. y con familiares en Haití. A través del HFRP, varias de las personas que han llegado a EE.UU. después de 2011 han logrado obtener un estatuto migratorio regular y permisos de trabajo. Este programa sólo aplica para familiares que se entrevistan en Haití y para quienes la solicitud fue presentada, antes del 18 de diciembre de 2014, por sus parientes directos que se encuentran en EE.UU.

5.2.4. Perdón humanitario (*humanitarian parole*)

El perdón humanitario es un perdón temporal que se otorga a un extranjero que aparece como inadmisibles al oficial de migración. El Acta de Inmigración y Nacionalidad (INA por sus siglas en inglés) le permite al Secretario del DHS usar su discreción para otorgar el perdón temporal por razones humanitarias urgentes o de beneficio público. La persona que recibe el perdón no ha sido formalmente admitida a los Estados Unidos en términos de la ley de migración.⁷⁷

Para el caso de los ciudadanos de Haití que entraron antes de septiembre de 2016, sus casos fueron procesados como perdón humanitario, con la condición de que debían presentarse a la corte migratoria y estar bajo la supervisión de la Agencia de Inmigración y Aduanas (*ICE* por sus siglas en inglés).

5.2.5. El Programa de Ingresados Cubano-Haitiano (CHEP)

El *CHEP* es un programa del Servicio de Inmigración y Ciudadanía (*USCIS* por sus siglas en inglés) establecido para atender a los ciudadanos de Cuba y Haití que hayan ingresado a EE.UU. bajo las diferentes categorías de perdón humanitario o de protección especial, aunque también se

⁷⁶ Taft-Morales, Maureen. "Haiti Under President Martelly: Current Conditions and Congressional Concerns. Congressional Research Service", R42559, February 12, 2014, p. 23, <https://www.hsdl.org/?view&did=750689>

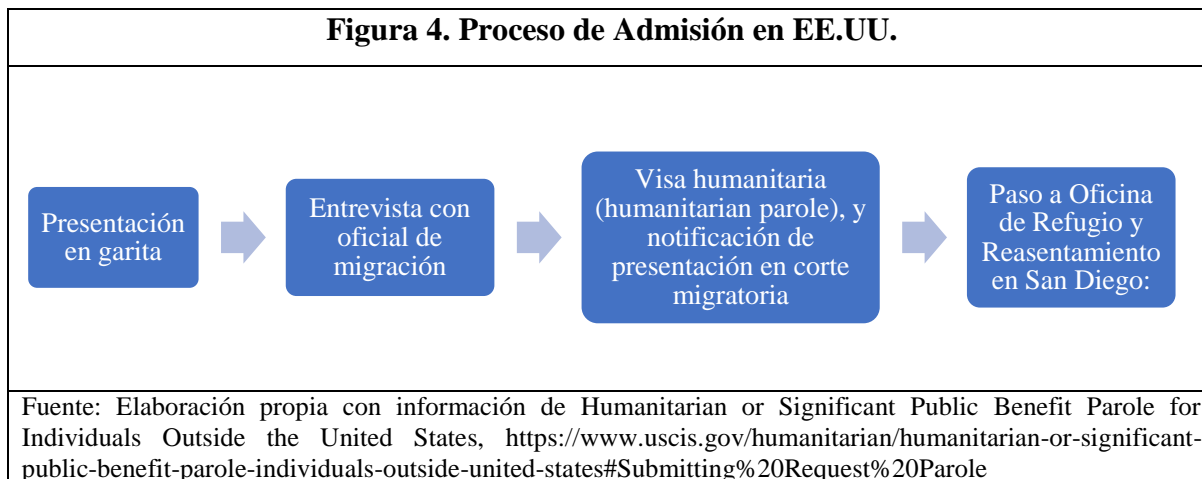
⁷⁷ USCIS. Humanitarian or Significant Public Benefit Parole for Individuals Outside the United States. <https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-or-significant-public-benefit-parole-individuals-outside-united-states>

otorga apoyo a quienes tienen su caso pendiente de ser revisado en la corte. A través de la Oficina de Refugio y Reasentamiento (ORR por sus siglas en inglés) quienes califiquen reciben asistencia económica, apoyo educativo y de salud, entre otros servicios, durante la primera fase de estancia en Estados Unidos.

A través de este programa, los haitianos ingresados por México, y que fueron canalizados a los servicios de ORR, recibieron apoyo para su integración inicial.

5.2.6. El proceso de admisión o deportación de haitianos que entraron a EE.UU. en 2016

La población de Haití que cruzó a Estados Unidos en 2016, entró a este país a través de las garitas fronterizas. En un principio, y mayoritariamente, lo hicieron por San Ysidro, posteriormente por Tecate y Mexicali y, a partir de octubre, por Nogales.⁷⁸ Ahí solicitaron protección humanitaria, para lo cual tuvieron que ser entrevistados por oficiales de migración quienes les realizaron una primera “entrevista de temores fundados”, para después valorar su elegibilidad para la protección humanitaria.



Desde inicios de 2016, hasta inicios de septiembre, se dejó pasar a la población mediante la forma legal de *humanitarian parole*, que en principio les otorgaría la posibilidad de estancia en

⁷⁸ Díaz, Paula. “Ola de inmigrantes haitianos llega a la frontera de Arizona.” Univisión Noticias, Arizona, octubre 24, 2016, <http://www.univision.com/arizona/ktvw/noticias/frontera-eeuu-mexico/ola-de-inmigrantes-haitianos-llega-a-la-frontera-de-arizona>

EE.UU. por hasta tres años y también se les entregaba una notificación de presentación en la corte migratoria.

El 22 de septiembre de 2016, el Secretario del DHS, Jeh Johnson, anunció el reinicio de las deportaciones de los ciudadanos de Haití presentes en EE.UU. de manera irregular, lo mismo que quienes entraran al país ilegalmente⁷⁹, con una breve interrupción en octubre debido al huracán Matthew, reanudándose los vuelos en noviembre; todo de acuerdo a la ley y prioridades de deportación existentes⁸⁰. La decisión de deportación de la población haitiana sin duda impactó en la intención de cruce a EE.UU.

Históricamente, las deportaciones de haitianos han sido problemáticas debido a la debilidad institucional, situación que lleva a que el gobierno no reconozca a sus ciudadanos como miembros de ese país y, por tanto, no acepte su repatriación. Las continuas renovaciones del TPS, mencionan precisamente la precariedad institucional, económica y de salud que existe en este país como las razones para mantener este estatus para quienes ya se encuentran en Estados Unidos.

En noviembre de 2016, el Secretario Jeh Johnson, informó que ya se habían deportado 200 haitianos y que 4,400 haitianos permanecían en los centros de detención⁸¹. El CBP reporta asimismo que, en el año fiscal 2016, entraron 6,424 haitianos considerados inadmisibles por la frontera suroeste (San Diego). La Gráfica 19 muestra la población haitiana detenida y declarada inadmisibles a partir de octubre de 2016 en la frontera suroeste de Estados Unidos.⁸²

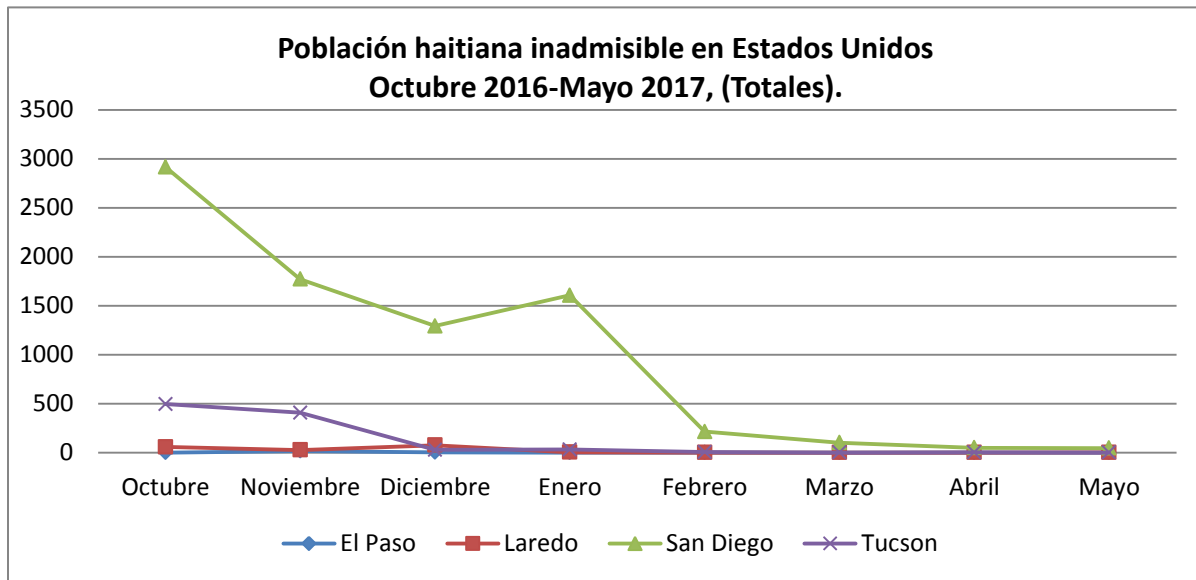
⁷⁹ DHS. Statement by Secretary Johnson Concerning His Directive. Press Release, Septiembre 22, 2016. <https://www.dhs.gov/news/2016/09/22/statement-secretary-johnson-concerning-his-directive-resume-regular-removals-haiti>.

⁸⁰ DHS. Statement by Secretary Johnson on the Resumption of Removals to Haiti. Noviembre, 2016, <https://www.dhs.gov/news/2016/11/23/statement-secretary-johnson-resumption-removals-haiti>

⁸¹ *Ibídem*

⁸² CBP. Southwest Border Inadmissibles by Field Office. June 8, 2017, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/owo-sw-border-inadmissibles>

Gráfica 22. Población haitiana detenida y declarada inadmisibles a partir de octubre de 2016 en la frontera suroeste de Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con datos del CBP. Southwest Border Inadmissibles by Field Office. June, 8, 2017, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/fo-sw-border-inadmissibles>

Puede notarse que los 4,400 haitianos que reportan en centros de detención, entraron en octubre, noviembre y fines de diciembre. La Gráfica también muestra que, a pesar de la directiva de deportación, la población haitiana continuó cruzando, siendo que entre octubre y enero 7,588 haitianos pasaron a EE.UU.

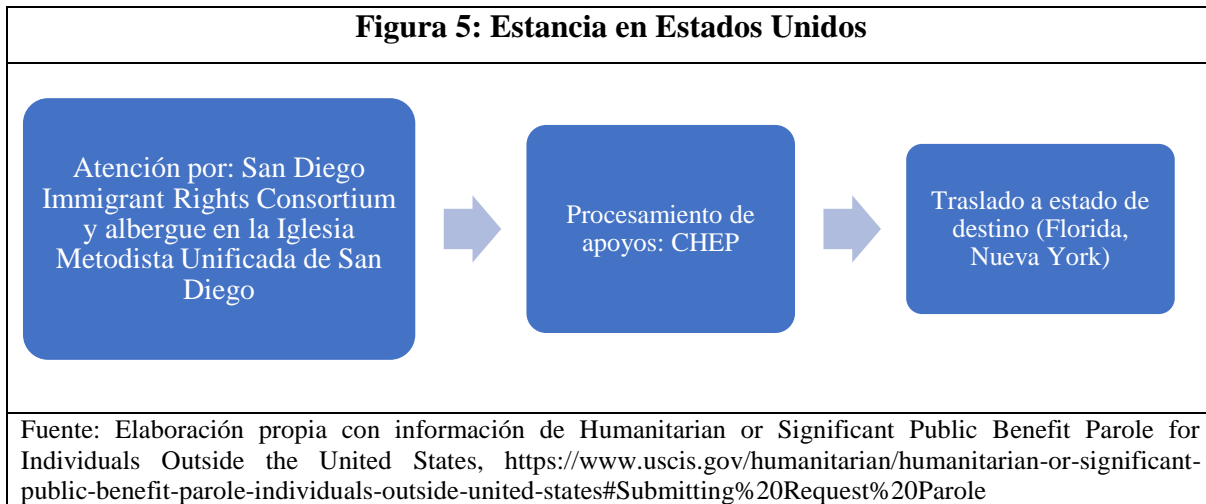
En el boletín sobre la frontera suroeste publicado en mayo de 2017 (*Southwest Border Inadmissibles by Field Office*), el CBP informó que, en respuesta al flujo de haitianos que se presentaron al Puerto de San Ysidro, la Oficina de Operaciones de Campo movilizó a 100 oficiales adicionales para apoyar a los Puertos de entrada de San Diego. Esta oficina también envió a 16 especialistas en creole para asistir en la atención de los nacionales de Haití.⁸³

Por su parte, la directiva de deportación en vigor a partir del 22 de septiembre, no afectó a quienes entraron antes de esta fecha. La autoridad migratoria determinó que permanecerían con perdón humanitario temporal hasta que su caso fuera revisado en la corte migratoria⁸⁴. La

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Dibble, Sandra and Kate Morrisey. "U.S. to resume routine Haitian deportations." San Diego Union Tribune, septiembre 22, 2016. <http://www.sandiegouniontribune.com/news/immigration/sd-me-haitians-church-20160921-story.html>

diferencia a partir de las nuevas directivas es que, para este primer grupo que obtuvo perdón humanitario temporal, en caso de que su petición de estancia en EE.UU. no fuera aprobada por la corte migratoria, estarían sujetos a ser deportados. Previamente no eran deportados, aunque perdieran su caso en corte.



Una vez procesados por migración, fueron referidos a la Oficina de Refugio y Reasentamiento de San Diego, la cual trabaja en coordinación con diferentes organizaciones humanitarias. Para la población haitiana, la Iglesia Metodista Unificada fungió de albergue mientras sus casos eran procesados.⁸⁵ El *San Diego Immigrant Rights Consortium* ayudó a la Iglesia Metodista en la atención y el asesoramiento de esta población la cual está protegida por el *Cuban-Haitian Entrant Program* (CHEP). Bajo los auspicios de CHEP, se les apoyó para obtener la tarjeta de seguridad social con la cual pueden trabajar; orientaciones de trabajo, de educación y capacitación.

La mayoría de los haitianos que obtuvieron la visa humanitaria pasaron de 2 a 6 semanas en San Diego, para después trasladarse a su lugar de destino, principalmente Miami o Nueva York; lugares donde se localizan la mayor parte de la comunidad haitiana en EE.UU.

⁸⁵ Morrisey, Kate. “Church that has been helping Haitians hits breaking point.” San Diego Union Tribune, septiembre 21, 2016. <http://www.sandiegouniontribune.com/news/border-baja-california/sdut-christ-methodist-haitians-shelter-2016jun17-story.html>

Capítulo 6. La política pública y la migración haitiana en México

Tonatiuh Guillén López

Ante la llegada a la ciudad de Tijuana de un flujo extraordinario de personas originarias principalmente de Haití, generando una situación de emergencia para la atención de sus necesidades más básicas y además para encauzar su búsqueda de asilo en los Estados Unidos, diversos actores sociales y gubernamentales implementaron acciones de protección y provisión de apoyos a esta población. En Tijuana se desplegó un diverso espectro de iniciativas de apoyo, procedentes de la sociedad civil -que fue la instancia con mayor capacidad de reacción y de efectiva canalización de recursos- y de los gobiernos municipal de Tijuana, estatal de Baja California y del federal a través de diferentes entidades, incluyendo en la lista a organismos como la CNDH. De igual modo, se sumaron aportes de instancias internacionales, como la OIM, que si bien fueron marginales en su aspecto cuantitativo, tuvieron un rol significativo en la visibilidad de la problemática entre la opinión pública y para el conjunto de las instancias gubernamentales y organismos sociales que se involucraron activamente en ésta.

Vista la amplia reacción de apoyos, en conjunto describen a una relevante acción pública, social y gubernamental, local, nacional e internacional, que participó de alguna manera en la atención de las necesidades surgidas por el arribo de personas procedentes de Haití a la ciudad fronteriza. Se trató de una acción pública -en el sentido amplio del concepto- que con mucho excedió al ámbito gubernamental y sobre todo convocó a una participación ejemplar de la sociedad local -tijuanaense, de la vecina San Diego e incluso de un radio más extenso- ante una problemática que adquirió una naturaleza *local*, fronteriza, binacional, dentro ese entorno inmediato que vincula cotidianamente a las sociedades fronterizas.

Desde la perspectiva cuantitativa y considerando la atención concreta de necesidades específicas de la población haitiana, fue notoriamente más importante la intervención de organismos de la sociedad civil -como los albergues, los tradicionales y los que surgieron con la emergencia, así como la escala de los donativos económicos y en especie que aportó la ciudadanía- que la contribución gubernamental, toda. El análisis que en otro lugar de este reporte hace de los albergues, que atendieron a los migrantes haitianos, describe la relevancia de la activa intervención social. En la medida de la *apropiación* forzada de la problemática por la sociedad civil y sus organismos, tradicionales y otros surgidos en la coyuntura, en esa escala es

que la emergencia se convirtió en una situación local, atendida en gran medida mediante los recursos disponibles en el entorno inmediato.

El conjunto de la participación gubernamental, si la describimos en grandes trazos, contrasta con el perfil de la intervención social. En términos genéricos, diríamos que la primera es reactiva, mientras que la segunda es proactiva; es decir, ambas fuentes no solamente se distinguen por la escala distinta de los recursos aportados, sino por las características de sus factores. De hecho, incluso el tono reactivo de la participación gubernamental puede argumentarse que se obtuvo más por presiones sociales e imagen entre la opinión pública, que por el cumplimiento de una misión institucional establecida. En la exposición que sigue se apreciará cómo la intervención de las entidades gubernamentales, de los tres ámbitos, siguió parámetros que en general la perfilaron en una escala mínima de compromiso y cumplimiento de sus respectivos mandatos.

Con este contexto como punto de partida, el contenido del presente capítulo se concentra sobre el espacio de la política pública gubernamental, con el propósito principal de describir las acciones realizadas por los tres niveles de gobierno para atender la situación de emergencia y analizar hasta qué punto esas acciones garantizaron la protección de los derechos humanos de los migrantes haitianos. Las referencias a las organizaciones sociales e iniciativas ciudadanas son entonces complementarias, considerando que el foco de la revisión recae en los aspectos centrales del desempeño gubernamental durante la emergencia.

Adicionalmente, teniendo por parámetro la condensación de personas y de necesidades de atención en un mismo entorno, el momento central y crítico de la experiencia migratoria de la población de Haití fue su arribo y permanencia en la ciudad de Tijuana. Por esta razón conviene concentrar en este espacio y coyuntura el análisis de la política pública que fue parte del proceso. Claro está, no deja de ser importante el traslado y sus condiciones desde la frontera sur de México, como tampoco es menos relevante el trayecto que la gran mayoría de las personas haitianas hicieron desde Brasil, superando todo tipo de desafíos. Sin embargo, estos últimos componentes de la odisea no tienen una conexión central con las instituciones mexicanas, ni con las organizaciones de la sociedad civil que ofrecieron apoyo, lo cual es el objeto de nuestro interés.

El método del análisis intenta seguir el movimiento de los haitianos por México, centrandos momentos en particular: su arribo al territorio, en la frontera sur, así como su arribo a las

ciudades fronterizas del norte, a Tijuana, en donde concentramos la revisión de su experiencia. De la revisión de estos momentos se ha extraído un conjunto de conclusiones sobre la intervención gubernamental y, al final, sobre la intervención social, que explican las características de la experiencia migratoria haitiana, sus desafíos e incluso algunas derivaciones sobre la actuación general del Estado mexicano en la protección a los derechos humanos de los migrantes.

6.1. Amable arribo a México: las acciones del INM

El Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, fue la institución del Gobierno Federal necesariamente más relacionada e interactuante con el flujo migratorio de haitianos, quienes arribaron a México por tierra, procedentes de Brasil casi en su totalidad. El punto inicial de contacto no ocurrió en la frontera mexicana con Guatemala, pues no tenemos reporte de alguna interacción significativa con el INM en su entrada a México.

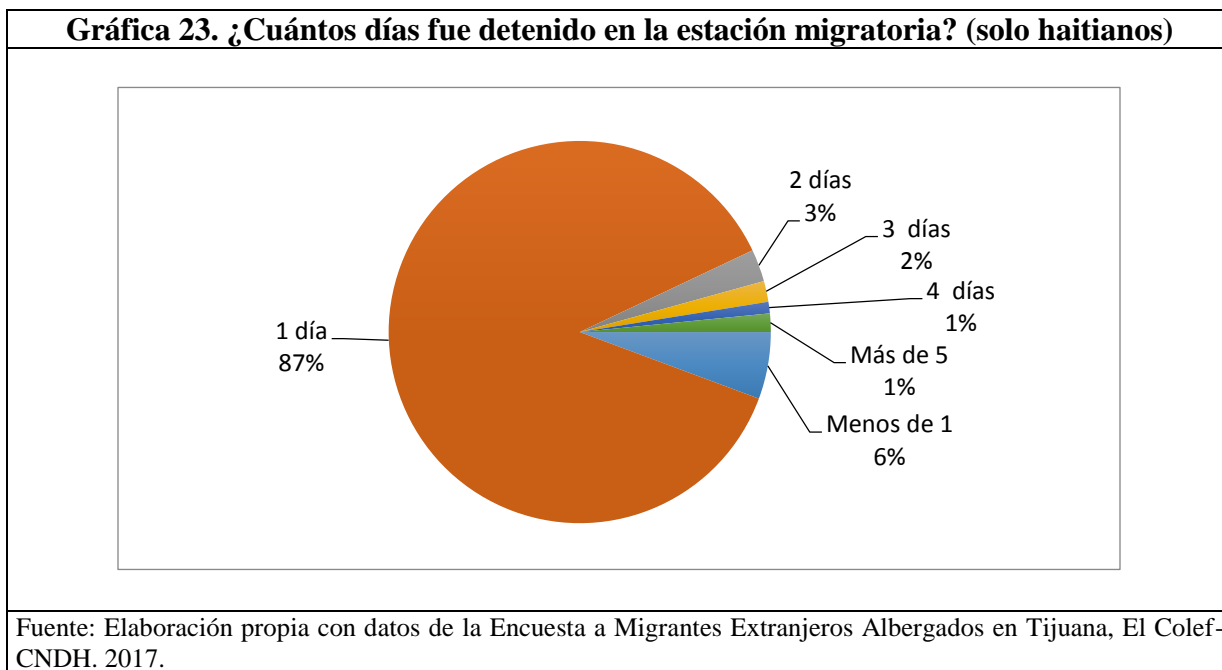
La información disponible indica que el cruce fronterizo no tuvo dificultad alguna, en el puerto de Ciudad Hidalgo, Chiapas, por donde se internó al territorio nacional la mayoría de este flujo. Ninguno de los migrantes encuestados por El Colef dijo haber sido detenido en el cruce de la frontera por autoridades migratorias mexicanas.

La ciudad de Tapachula, Chiapas, fue entonces el lugar donde se estableció la comunicación entre la población haitiana y el INM. Como lo señalamos en el Capítulo 5, lo que resultó sobresaliente de la recepción y atención por el INM fue la apertura, la rapidez de la atención e incluso la disposición para que las personas de Haití iniciaran algún procedimiento de refugio en México, oferta que no fue aceptada pues su interés era llegar a los Estados Unidos.⁸⁶

Las autoridades locales del INM en Tapachula no solicitaron documentación alguna a las personas que arribaron, con independencia de si estas disponían o no de alguna identificación consigo. Por lo menos, no fueron insistentes en este aspecto, lo cual también es un dato sobresaliente sobre la actitud del INM ante esta migración emergente. Más aún, fueron los haitianos quienes voluntariamente se "entregaron" a las autoridades del INM, procediendo éstas a su "presentación", con un tiempo de detención mínimo ("alojamiento"), apenas superior a un día,

⁸⁶ Información basada en las entrevistas a los haitianos que permanecieron en Tijuana entre mediados de 2016 y mayo de 2017 (período del levantamiento de información).

lo suficiente para que las personas aseguradas salieran de la estación migratoria Siglo XXI con el oficio de salida correspondiente (virtual salvoconducto y permiso de tránsito por territorio mexicano). La encuesta realizada para este estudio así lo señala.



La respuesta del INM ante el flujo migratorio de nacionales *de Haití* —lo cual era evidente y conocido públicamente—, fue asumido formalmente como una migración procedente de un país casi desconocido, la República Democrática del Congo (RDC), con el que México no tiene relación alguna. Ante esta declaración, creída la palabra por las autoridades migratorias mexicanas, se procedió a emitir el oficio de salida correspondiente, de manera ágil, autorizando así su movilidad en México por 20 días.

En efecto, las personas de Haití se presentaron ante el INM como nacionales de la RDC, sin prueba alguna, sin documento alguno, siendo aceptada esta declaración sin mayor restricción por las autoridades del INM. Es evidente que una indagación mínima pudo demostrar la falsedad de esa ciudadanía. No obstante, no hubo la intención de hacer alguna indagación simple; por ello, la no solicitud de documentación por parte del INM a quienes se presentaron con esa ficticia nacionalidad.

Hasta aquí, lo que muestran los eventos es un flujo migratorio de miles de personas que cruzaron la frontera de México con Guatemala, sin restricciones. Una autoridad migratoria que

les recibe en la ciudad de Tapachula, a 40 km de la frontera sur, que escucha, cree y sin mayor dificultad emite un documento que autoriza la temporal estancia en el país.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, particularmente de la libertad de movimiento y del principio de *non refoulement*, la actitud del INM fue ejemplar al arribo de la migración haitiana. Eventualmente, su apertura favorable a los haitianos pudo incluso ser contraria a las disposiciones internas y procedimientos del INM. Sobre todo, esa peculiar hospitalidad fue contrastante con su práctica habitual ante la migración centroamericana. En el caso de los menores de edad centroamericanos, por ejemplo, que huyen de la violencia o que buscan la reunificación familiar, el procedimiento regular del INM es su detención y expedito retorno al país de origen⁸⁷.

Ahora bien, en sentido estricto, al no proceder el INM a la verificación de la nacionalidad de los migrantes haitianos durante las entrevistas, y tampoco verificar la nacionalidad declarada con el supuesto país de origen (República Democrática del Congo), el Instituto reconoció *de facto* una condición de apatridia de las personas a las que otorgó el oficio de salida.

La información obtenida durante la realización de este estudio indica que el INM tuvo dos etapas en sus registros sobre los oficios de salida y, por lo mismo, sobre su actitud ante el mismo flujo migratorio. En la primera etapa, el documento expedido reconoció a los migrantes como nacionales de la RDC, conociendo informalmente su procedencia de Haití. En esta etapa, a pesar de que se estableciera la nacionalidad congoleña en los oficios de salida, dadas las condiciones de ese país y su completa desvinculación con México, el INM reconoció una situación de apatridia. A diferencia, en la segunda etapa, los oficios de salida ya indicaban a la verdadera nacionalidad de origen: haitiana. Aproximadamente entre septiembre y octubre de 2016 fue cuando se modificó la tendencia de estos registros en la nacionalidad establecida: antes de esta fecha, se reconoció nacionalidad de la RDC; posteriormente, la nacionalidad haitiana. Esta variación en la práctica no hizo diferencia para la movilidad de las personas en el territorio mexicano o para su arribo a la ciudad de Tijuana.

Por otra parte, cabe agregar que la experiencia de los haitianos nos refleja a un INM dual, simultáneamente, durante el mismo día, con una actitud receptiva ante la población haitiana y,

⁸⁷ Rietig, V. y Domínguez, R. (2015). Stopping the Revolving Door. Reception and Reintegration Services for Central American Deportees [Reporte]. Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/research/stopping-revolving-door-reception-and-reintegration-services-central-american-deportees>

del lado opuesto, una actitud de expulsión ante la población centroamericana. En las mismas oficinas, con los mismos funcionarios, en las mismas tareas cotidianas, encontramos dos parámetros distintos en la operación del Instituto ante los migrantes extranjeros.

Esta dualidad, por otra parte, desde la perspectiva general de los derechos humanos implica un potencial escenario de discriminación, de desigualdades, de inclusiones y de exclusiones, de permisividad y de prohibiciones, en función de la nacionalidad de las personas. Pudiera la situación ser incluso objeto de revisión por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), un organismo de adscrito a la misma Secretaría de Gobernación, a la que pertenece el INM.

6.1.1. INM y el factor Estados Unidos

Sin duda, la variable determinante en la dualidad de política migratoria del INM fue la posición de los Estados Unidos ante el flujo migratorio haitiano y las disposiciones legales de ese país que les reconocían como una población susceptible de asilo. Además, la consideración por las autoridades mexicanas de que se trataba de una movilidad acotada en sus números: muy lejana de la continuidad y dimensiones del flujo procedente de Centroamérica.

Hasta ese momento, la relativa receptividad que mostraba el gobierno de los Estados Unidos hacia la migración haitiana en gran medida explica que para el INM esa migración literalmente se considerara de tránsito, temporal y de escala menor. Es decir, que no tendría mayores repercusiones internas en México y, además, ofrecería la posibilidad de que el INM mostrara públicamente un gesto tolerante y civilizado. Lo cierto es que fue real la apertura del Instituto para la migración haitiana, como también real su muy eficaz rol de detención del flujo procedente del triángulo norte de Centroamérica. Dos parámetros distintos ante nacionalidades diferentes, que en muchos casos tienen condiciones compartidas de vulnerabilidad que ameritarían la protección internacional y mexicana en particular.

La coyuntura política del año 2016 en los Estados Unidos, en el último tramo de la gestión del presidente Obama, y una campaña electoral con el rubro de migración como uno de sus asuntos principales, efectivamente posibilitó un espacio de oportunidad para que los migrantes haitianos pudieran solicitar protección humanitaria en ese país en condiciones favorables. Por lo menos, tenían la expectativa de ser escuchados en su demanda por las autoridades migratorias de los

Estados Unidos. No era así, ni es actualmente, el panorama para la migración centroamericana; no durante el periodo de Obama y menos aún con el gobierno de Donald Trump.

En la hipótesis de que el gobierno de los Estados Unidos hubiera asumido una posición de rechazo ante la migración haitiana, lo más probable es que el INM hubiese reaccionado de manera muy distinta a su amable recepción. Tal vez, en ese supuesto, presentando obstáculos desde el momento mismo del cruce fronterizo procedente de Guatemala o incluso antes.

De manera explícita, no está escrita la justificación del INM que explique su significativa omisión de trámites y documentación -benéfica, sin duda- en el trato dado a los haitianos en su recepción en Tapachula, a partir de abril de 2016. Lo anterior, se insiste, no es excluyente del positivo resultado para los haitianos en tránsito.

Por otra parte, cabe preguntar si ocurrió algún explícito acuerdo o coordinación entre autoridades de primer nivel del gobierno mexicano, posiblemente de la Secretaría de Gobernación y/o la Secretaría de Relaciones Exteriores, con alguna autoridad del gobierno de los Estados Unidos. Conforme a varios reportes en medios de comunicación, no hay duda de que existió comunicación e intercambio de información entre ambos gobiernos, pero no fueron documentados con un nivel de formalidad superior a declaraciones de prensa.

Como se indicará posteriormente, en el ámbito local, en Tijuana, el escenario bilateral fue muy intenso, pues el diálogo intergubernamental cruzó cotidianamente la frontera, con la participación de diferentes entidades gubernamentales mexicanas. La interacción más eficaz, la que efectivamente dio forma a la última etapa del flujo haitiano —desde la perspectiva de instancias gubernamentales— se desarrolló en un ámbito local, binacional, reiterando una práctica tradicional fronteriza de toda la vida. Nota aparte merece la actitud del gobierno de Haití y de su embajada en México, pues tuvo un papel casi oculto a lo largo de toda la experiencia migratoria.

6.2. La cuestión social y la acción estatal: el INM y la Secretaría de Gobernación

La autorización de tránsito y permanencia temporal para los miles de haitianos que arribaron a Tapachula, por parte del INM, no fue complementada por iniciativas paralelas de otras instancias gubernamentales que previeran las adicionales y diversas implicaciones de su movimiento y llegada a la frontera norte mexicana. De hecho, desde la perspectiva fuertemente sectorizada del

gobierno federal, los asuntos migratorios son esencialmente responsabilidad del Instituto, por lo que ninguna otra entidad federal tuvo una reacción especial dedicada a la problemática. Por lo demás, la expectativa era un tránsito relativamente rápido por el territorio mexicano y un ingreso también ágil al territorio estadounidense.

La operación sectorizada del Estado y el horizonte de un tránsito acotado fueron así los factores determinantes de la distante reacción inicial de las instituciones gubernamentales, con respecto a las condiciones y necesidades de la movilidad de los haitianos desde Tapachula hasta la ciudad de Tijuana, un recorrido de casi 4 mil kilómetros. No obstante que fueron evidentes las condiciones precarias de los migrantes haitianos desde su arribo en Chiapas, no hubo iniciativas que previeran situaciones críticas como las que se generaron particularmente en Tijuana, en donde súbitamente se agotó la capacidad de albergue y de alimentación. Simplemente no había condiciones básicas para la estancia de los haitianos en la ciudad. Esto explica, como lo señalaremos en el siguiente capítulo, que dos de cada tres haitianos tuvieran que dormir en la calle al menos una noche, y que muy pronto algunos espacios de alojamiento y los comedores tuvieran escasez de víveres.

Desde su llegada misma a territorio mexicano, fue evidente que las condiciones materiales de este flujo migratorio eran paupérrimas y que requerían del mayor apoyo en calidad de emergencia, el cual fue provisto elementalmente por autoridades municipales, como las de Suchiate, en Chiapas,⁸⁸ así como por distintos organismos civiles, especialmente aquellos con antecedentes de apoyo a la migración centroamericana.

Es muy importante subrayar estas características económicas y materiales del flujo migratorio haitiano. Si bien había personas con cierta capacidad económica que incluso les permitió el traslado aéreo desde Tapachula a la ciudad de Tijuana, o que tuvieron los recursos para hospedarse en hoteles al menos por un tiempo, también es cierto que en su amplia mayoría se trataba de personas con recursos muy reducidos o de plano en categórica pobreza,

⁸⁸ “La presidenta municipal de Suchiate, Matilde Espinoza Toledo, informó que han detectado una nueva ola de haitianos que están pasando por el sur de México. La alcaldesa, recordó que ya han pasado migrantes cubanos y africanos, pero ahora vienen familias completas de haitianos. “Créeme que nosotros hacemos un esfuerzo sobre humano en el gasto para atender a los migrantes, porque eso no está en el presupuesto, pero gracias a dios tenemos entradas de los tráileres y de eso se obtiene para poder ayudar a esa población”. Espinoza Toledo, refirió que a los migrantes se les apoya con jabones, pañales y alimentos, porque solo aquel que se ha ido de mojado, puede atender a las personas que vienen de otros países. Manifestó, que la policía municipal brinda seguridad a la población que llega vía Centroamérica, los guía hasta el palacio municipal, donde muchos se quedan a pasar la noche o a descansar para continuar su camino a Tapachula para realizar el trámite migratorio. [<http://trascenderonline.com.mx/familias-enteradas-de-haitianos-entran-a-mexico-por-el-suchiate/>. 23 de febrero 2017]

particularmente debido al largo y peligroso viaje desde Sudamérica en el que habían agotado sus recursos.

Lo anterior configuró un cuadro social que evidentemente ameritaba la intervención solidaria de instituciones del Estado y de la sociedad civil, desde el inicio mismo de esa experiencia migratoria por México. No obstante, no se diseñó una estrategia básica, mínima, por las instituciones del gobierno federal para atender la emergencia social. Como se señaló hace un momento, predominó el paradigma sectorial del organigrama gubernamental y, por consecuencia, fue una problemática que le correspondió atender al INM, organismo que en esencia no tiene capacidad para ofrecer cobertura social a estas situaciones especiales... ni a otras. Los apoyos iniciales *de origen gubernamental*, dedicados a necesidades vitales, procedieron circunstancialmente de algunos gobiernos municipales chiapanecos, como el de Suchiate y el de Tapachula, en cantidades muy reducidas, simbólicas.

El INM, si bien no es su función responder a las necesidades vitales de la población migrante, tampoco promovió que otras instancias del gobierno federal —como la Secretaría de Desarrollo Social, por ejemplo— tuvieran alguna intervención en el desafío. En la coyuntura, no sólo era importante y valioso expedir las autorizaciones que permitieran el tránsito por el territorio mexicano, sino también era fundamental hacer la previsión del crítico escenario social que el flujo haitiano evidentemente implicaba: desde su arribo a Chiapas, hasta su llegada a las ciudades fronterizas del norte.

A pesar de que la Ley de Migración establece la función de protección a los migrantes, no se han especificado la reglamentación, ni los protocolos y procedimientos necesarios, especialmente ante escenarios emergentes y críticos. En términos genéricos, esta importante tarea le corresponde a la Secretaría de Gobernación, sin que sea explícita la participación del INM como instancia directamente responsable.

De este modo, si bien se resolvió temporalmente la situación jurídica, sin duda relevante considerando los riesgos que la migración extranjera afronta en México, quedaron en el aire las condiciones sociales básicas de los haitianos en movimiento. En efecto, apegados a la letra de las normas, no era competencia directa del INM su atención; y no quedó claro a quién entonces le correspondía, a pesar de la genérica referencia a la Secretaría de Gobernación por la Ley de Migración.

De hecho, paradójicamente y reconociendo la realidad sobre cómo se resuelve este rubro, la Ley de Migración reconoce que las labores de asistencia y de apoyo humanitario *en esencia son una tarea que le corresponde a los organismos de la sociedad civil*, siendo la función de la Secretaría de Gobernación “coadyuvar” con éstos, promoviendo la participación de las entidades federativas y de los municipios.⁸⁹ No existe en el texto de la ley una relación directa entre la asistencia y apoyo humanitario para los migrantes, con alguna entidad del gobierno federal o con el Estado referido en términos amplios. La relación es indirecta, tan sólida o endeble como pueda ser definida la palabra *coadyuvar*.⁹⁰

La experiencia de la migración haitiana, considerando los anteriores planteamientos de la Ley de Migración, debiera ser un argumento empírico suficiente para modificar los términos en el rol asignado a los organismos de la sociedad civil. El cuadro debiera ser exactamente el inverso: la migración y sus expresiones críticas son responsabilidad de las instituciones de gobierno y son los organismos de la sociedad civil los que coadyuvan. De lo contrario, un asunto público con la gravedad del generado en Tijuana, queda formal y realmente sujeto a la voluntad y capacidades las iniciativas civiles, sin que las instituciones del Estado asuman la responsabilidad que efectivamente les corresponde. La experiencia de la migración haitiana es aleccionadora en esta dirección, pero al final de cuentas se suma a la larga y masiva situación que experimentan otras migraciones en el mismo punto fronterizo, de mexicanos, centroamericanos y de otras nacionalidades.

6.2.1. Vulnerabilidad de la población migrante y acción estatal: la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

La cuestión social, si podemos llamar así a este aspecto de la experiencia migratoria, fue un rubro crítico del tránsito haitiano por México. De hecho, la cuestión social es también el aspecto

⁸⁹ “La Secretaría celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.” Artículo 72, Ley de Migración.

⁹⁰ La excepción al planteamiento anterior son las disposiciones de la Ley de Migración que establece la obligación para la Secretaría de Salud la prestación de los servicios de salud a extranjeros, con independencia de su situación migratoria (Artículo 27), en coordinación con los sistemas estatales. Así como el mandato a los sistemas nacional y estatales para el Desarrollo Integral de la Familia para atender migrantes en condiciones de mayor vulnerabilidad: niñas, niños y adolescentes (Artículo 29).

más desafiante del conjunto de los flujos migratorios que transitan, retornan o derivan de nuestro país, incluso tratándose de connacionales. Expresado el tema de esta forma genérica, los migrantes encuentran aquí una de las más severas de sus vulnerabilidades, especialmente cuando no existe un soporte institucional que responda con la forma y escala requeridas. Con regularidad, por consecuencia, las condiciones materiales de la migración se convierten en una situación de pobreza extrema, así sea de manera transitoria.

La asociación entre migración y pobreza extrema, de suyo panorama crudo para las personas que la padecen, desde la perspectiva de la política pública tiende a convertirse en un factor institucional de exclusión social, indirectamente. Si bien existen entidades y presupuestos con la explícita misión de atender la pobreza y mejorar la calidad de vida —en el gobierno federal, en los gobiernos estatales y en los gobiernos municipales— es habitual que su respectiva definición de población objetivo no tenga desarrollada la condición migrante, ni a los migrantes en su contenido sustantivo; menos aún, tratándose de extranjeros. En su caso, cuando se dispone de apoyos para la población migrante, se trata de una intervención marginal y, las más de las veces, excepcional.

Resalta la no preparación del Estado mexicano, en su diseño orgánico y en sus funciones, para la atención de aspectos básicos de asistencia social a los migrantes, especialmente aquellos que tienen origen internacional y que transcurren en condiciones precarias. En el caso de los haitianos, no era ésa la función del INM, como tampoco una responsabilidad explícita de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría Desarrollo Social o alguna otra instancia federal. No estaba tampoco en el horizonte funcional de los estados ni de los municipios, a no ser de manera secundaria.

El diseño institucional del Estado, en su visión, concepción originaria, organización, recursos y operación, no tiene integrada de manera central y adecuada la movilidad de las personas entre sus variables; lo hace de manera marginal o bien asigna la tarea, reducida al control migratorio, al INM que carece de la capacidad para valorar e intervenir sobre la dimensión social de los procesos migratorios. Este panorama del Estado, utilizando aquí su definición más amplia, le corresponde sin duda a un modelo institucional de otra época de la Nación y de otra época de la movilidad de las personas en esta región del continente y del mundo.

Ahora bien, si a la población en condiciones de pobreza y que al mismo tiempo es migrante le restamos esta segunda categoría, lo que queda son personas con necesidades básicas y que

enfrentan enormes dificultades para proveerse personalmente los satisfactores. De esta manera, con el retiro del adjetivo migrante, a la política pública y a las instituciones gubernamentales les correspondería en pleno la procuración de los bienes básicos como alimentación y alojamiento digno, los apoyos y los servicios de la forma más cercana posible, como se atiende a cualquier otro residente del área. Es decir, con la pérdida del adjetivo, los migrantes dejan de ser personas ajenas y excluidas de las poblaciones objetivo de los programas sociales del Estado.

En sentido estricto, ese movimiento conceptual no sería necesario si la dinámica de las funciones gubernamentales, de los tres órdenes de gobierno, se apegaran estrictamente al texto constitucional nacional y de las entidades federativas. Los derechos y garantías no distinguen entre personas que migran y las que no; incluso la Ley de Migración es explícita en este sentido de *equidad*.⁹¹

Sin embargo, en la práctica, en las formas y normas, sí ocurre esa diferenciación. Por ejemplo, como se indicó previamente, cuando un programa social define a su población objetivo, con este acto de entrada delimita un entorno y no incluye otros; más difícil la inclusión cuando se trata de migrantes; más todavía, cuando éstos son extranjeros. Adicionalmente, el efecto de exclusión se amplifica en el ámbito de la cultura y particularmente entre la cultura de las élites políticas, pues sus respectivas clientelas de soporte y de atención no son las personas en tránsito, claramente. Si encima se agrega alguna cuota de prejuicio, de xenofobia o de racismo, el balance para una persona migrante extranjera puede ser mucho más severo.

Si bien la Ley de Migración faculta a la Secretaría de Gobernación para establecer los convenios necesarios con instituciones federales, estatales y municipales, para coadyuvar en asistencia y apoyo humanitario -que ofrecen las organizaciones civiles-, la experiencia que nos ocupa efectivamente muestra un número de reuniones entre funcionarios de SEGOB y otras dependencias como SRE y SEDESOL.⁹² No obstante, considerando el escenario que fue público y los resultados prácticos, no apareció la autoridad migratoria con una capacidad directiva significativa, influyente sobre las condiciones de marginación que vivieron los migrantes haitianos.

⁹¹ Entre los principios de la Ley de Migración se encuentra la “equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros.” Art. 2, LM.

⁹² El evento más evidente fue la visita a Tijuana de los titulares de estas tres secretarías, para informarse de primera mano sobre la situación de los migrantes haitianos en la región (25 de octubre de 2016).

6.3. La Unidad de Política Migratoria (UPM) y el Instituto Nacional de Migración (INM).

Con respecto al INM, particularmente, el organismo tuvo una presencia activa, notablemente su representación en Baja California, al tiempo que inmersa en una red interinstitucional y, sobre todo social, que se movilizó con particular intensidad. En general, no ha sido un perfil central del INM la atención de las necesidades inmediatas y urgentes de la población migrante; no está en su marco de acción. Pero tampoco ha desarrollado las capacidades, el reconocimiento interinstitucional necesario, un posicionamiento directivo, para coordinar con otras entidades gubernamentales; ni por sí mismo, ni a través de la SEGOB.

En buena medida la explicación radica en el lugar organizacional que el INM tiene en la Secretaría de Gobernación, subordinado a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos; al mismo tiempo, nominalmente sujeto a la política migratoria diseñada desde la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la propia SEGOB. Adicionalmente, su marco de intervención se limita debido a su estratégica posición en el Consejo de Seguridad Nacional, que sin duda domina significativamente su dinámica interna.⁹³ En todo caso, es una entidad en esencia ejecutora, por definición.

En sentido estricto, la UPM debió tener un rol estratégico en el diseño e instrumentación (gestión intragubernamental e intergubernamental) de las iniciativas concretas para la atención de la migración haitiana y, dicho sea de forma complementaria, para la atención del conjunto de los diversos escenarios del flujo migratorio que tiene nuestro país. No obstante, ese rol nominal de la Unidad no fue desplegado ni pareciera tener ésta la capacidad orgánica y política para realizarlo. Se explica así que, en la emergencia de la migración haitiana, no tuviera alguna presencia.

El marco institucional del INM, por consiguiente, no resulta favorable para que asuma un liderazgo en escenarios emergentes y críticos; como tampoco en los que habitualmente el Instituto está cercano a situaciones de gravedad social, que afectan a numerosas personas migrantes.

⁹³ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005
(http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005)

La paradoja es que el INM es la entidad con la mayor capacidad para identificar de manera temprana escenarios con potencialidad para convertirse en cuadros críticos, como sucedió con la experiencia de los haitianos. Está en condiciones para anticipar potenciales necesidades de coyuntura e incluso para ubicar con mucha precisión a poblaciones en situación de emergencia, como cotidianamente sucede en los flujos migratorios con las que el Instituto se relaciona todos los días. Pero no está funcionalmente orientado en esa dirección de la protección social.

De hecho, al contrario, el INM puede ser parte de los factores que complican la vida a quienes buscan refugio en los Estados Unidos o en México, como sucede con los migrantes procedentes de Centroamérica. O puede ser relativamente insensible a las necesidades urgentes que padecen mexicanos repatriados por los Estados Unidos. Las capacidades del Instituto en esta dirección son mínimas, cuando existen y operan.

La gestión migratoria realizada por el INM, en síntesis, carece de los objetivos e instrumentos que le permitan al menos identificar, cuantificar y prever lo que aquí hemos referido como la cuestión social de los procesos migratorios. No obstante, al mismo tiempo es el aparato gubernamental con las mejores condiciones para la evaluación directa y en campo de los escenarios críticos. Desde este observatorio, está en condiciones materiales para aportar una orientación a las políticas públicas que respondan a esta necesidad, con un alcance intergubernamental y multi espacial, como necesariamente requieren las dinámicas migratorias.

Además, tendría la capacidad para asumir la problemática social de las migraciones con una perspectiva que incluya la potente contribución de las organizaciones de la sociedad civil, que hasta ahora han sido las más eficaces en la atención de las necesidades básicas de las personas migrantes. Pero este tema no está en el mapa de intervención del INM como un rubro sustantivo; de hecho, si estuviera, estaría en tensión con algunas de sus prácticas migratorias, como en particular ocurre con los menores no acompañados procedentes de Centroamérica y que huyen de la violencia y de la pobreza.

6.4. Arribo a Tijuana: amabilidad con pobreza

En Tijuana, sin duda, existe una conexión estrecha e histórica entre la problemática social vinculada con la dinámica migratoria y la existencia e intervención de organismos de la sociedad civil, con la más distinta escala y capacidad, de alguna manera ejerciendo una acción colectiva

protectora. La existencia de esta base operativa y, al mismo tiempo, la composición social de Tijuana que permitió una intervención solidaria, fueron condiciones determinantes para la recepción del flujo haitiano entre 2016 y 2017.

La población haitiana que empezó a llegar a Tijuana se encontró así con una estructura social favorable, organizaciones civiles con experiencia y capacidad de atención de las necesidades más urgentes; y, por otra parte, dependencias gubernamentales, del municipio, estado y federación, con antecedentes continuos en este tipo de desafíos sociales, si bien siempre con aportes mínimos, rezagos y desfases en su intervención.

Los primeros días de mayo de 2016 fueron el periodo de creciente incremento de dificultades para los migrantes haitianos que arribaron a Tijuana, pues no podían atender sus necesidades más básicas. La crisis social misma detonó las intervenciones. Primero, las solidarias de la comunidad, espontáneas, junto con los apoyos que prácticamente desde el inicio del flujo comenzaron a proveer los albergues y organizaciones civiles que tradicionalmente han respondido a estas situaciones críticas.

Es importante subrayar que las funciones de asistencia humanitaria a los migrantes haitianos fueron una *reacción* (proactiva) ante los hechos y no una previsión, como pudo ocurrir y se ha indicado anteriormente. La fuente originaria que motivó la participación social local fue la crisis humanitaria. Las intervenciones solidarias derivaron de capacidades previas y de la generosidad espontánea (básica, hacia lo elemental) de la población de Tijuana e incluso de San Diego. La coyuntura detonante fue la acumulación de personas -cientos, en algún momento- posicionadas al borde de la entrada peatonal, en la garita fronteriza de San Ysidro, solicitando asilo a las autoridades de los Estados Unidos.⁹⁴ Ante ese particular escenario, se detonaron un amplio conjunto de iniciativas, sociales en su amplia mayoría, gubernamentales un poco después.

6.4.1 La Delegación del INM y la interacción con autoridades norteamericanas

Del lado gubernamental, la reacción de un par de instancias locales fue decisiva para mitigar la problemática, en ese momento y a lo largo de un año, aproximadamente: la delegación del INM

⁹⁴ Los medios de comunicación locales rápidamente refirieron al difícil escenario, como reflejan las siguientes notas: <http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/noticias/26052016/1085496-cientos-de-haitianos-piden-asilo-a-eu-en-garitas-de-sy-y-otay>; <https://tijuanaapress.com/2016/05/26/se-disparan-solicitudes-de-asilo-por-san-ysidro/>; <https://tjuanotas.com/ciudadania-ayuda-a-extranjeros-que-se-encuentran-en-garita-de-san-ysidro/>.

en Baja California y la recién creada Dirección de Atención al Migrante (DAM)⁹⁵ del Ayuntamiento de Tijuana.

Debido a que las personas solicitantes de protección se concentraban en la garita de San Ysidro, en espera de ser recibidas por las autoridades migratorias, las OSC, la CNDH, la delegación local del INM y la DAM detectaron pronto problemas relativos a la vulnerabilidad de mujeres, niñas y niños que esperaban durante horas a la intemperie, incluido en horario nocturno. Con el propósito de solucionar las necesidades de hospedaje, alimentación y salud más inmediata de las personas migrantes, la DAM y el INM implementaron una primera logística para el ordenamiento de las entrevistas de los haitianos con las autoridades migratorias en la garita de San Ysidro⁹⁶. Con este procedimiento, se resolvieron las condiciones de hacinamiento en el puerto fronterizo y se organizó de mejor manera la recepción de estas personas en los albergues.

Ambas entidades gubernamentales -locales- tuvieron una comunicación y colaboración estrecha con la representación del U.S. Customs and Border Patrol (CBP) en el puerto de San Ysidro, del cual derivó el sistema de citas preestablecidas (fichas) conforme a un listado de arribo a Tijuana que fue preparando la Delegación del INM. Por otro lado, la DAM y el Grupo Beta⁹⁷ asumieron la iniciativa para distribuir a las personas que esperaban en la garita en los albergues tradicionales y emergentes de Tijuana, que de inmediato vieron rebasadas su capacidad de atención, de suyo limitada y en condiciones básicas.

Ambas tareas, decisivas, tienen aspectos importantes a subrayar. Por parte del INM, reitera la apertura y disposición de apoyo con el flujo haitiano —como en Tapachula— dedicando ahora buena parte de su atención a la solución de los aspectos humanitarios de la problemática, siendo en esta misión sobresaliente el apoyo del Grupo Beta. La encuesta aplicada muestra cómo los mismos haitianos manifiestan que Grupo Beta les otorgó apoyo humanitario (Ver Cuadro 8). Asimismo, todos los encargados de albergues se refirieron constantemente al Lic. Alejandro Salinas, director del Grupo Beta en Baja California, como clave en las tareas de distribución de la población en albergues, manejo del sistema de citas para entrevista en San Ysidro, comunicación directa y personal con albergues, apoyo para resolver situaciones de conflicto en

⁹⁵ <http://www.tijuana.gob.mx/dependencias/SEDESOM/MIGRANTE/index.aspx>

⁹⁶ Algo similar se presentó en Mexicali, si bien la exposición se centra en Tijuana, en donde se concentró alrededor del 70 por ciento del flujo total.

⁹⁷ <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>

albergues, apoyo humanitario y capacitación para la regularización de la estancia de haitianos en México.

Cuadro 8: ¿El grupo Beta les ha ofrecido los siguientes servicios?		
	Total	%
Agua y alimentos	212	32.0
Atención médica	190	28.7
Me llevaron a un albergue	134	20.3
Una cita para ingresar a USA	343	51.9
Información para obtener un permiso para permanecer en México	231	34.9
Ninguno	47	7.1

Fuente: Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH, 2017.

En sentido estricto y a pesar de su efecto benéfico, la intervención en el ordenamiento de las citas de entrevista de los haitianos con el CBP, no le correspondía formalmente a la autoridad migratoria mexicana, ni a las autoridades locales de Tijuana. Su necesidad práctica era evidente, pues la problemática del hacinamiento estaba del lado mexicano, con responsabilidad para alguna instancia del Estado, sin duda. Esta situación reitera la necesidad de reformar la Ley de Migración, para evitar que el Estado se posicione como instancia “coadyuvante” ante las necesidades sociales derivadas de los procesos migratorios, especialmente aquellas en condiciones críticas.

Por otro lado, al ser la primera vez que se implementaba este mecanismo de “citas” en la garita, al inicio del proceso varios incidentes provocaron conflictos en los albergues y entre los propios migrantes: particularmente, el Grupo Beta llegó a “olvidar” que se habían llevado a personas migrantes a Rosarito y a Tecate y no pasaban por ellos el día que les correspondía la

cita. También ocurrió que otras personas que no estaban en los albergues, que se quedaron en hoteles o cuarterías, pasaban inadvertidas para el INM, de tal manera que se creó un problema cuando se les negaba el cruce.⁹⁸

Más grave aún, como lo veremos en el siguiente capítulo, fue la exclusión de extranjeros de su derecho a solicitar asilo en Estados Unidos, particularmente en el caso de los centro y sudamericanos. En efecto, cuando se presentaban en la garita, la autoridad estadounidense exigía la cita proporcionada por el INM para recibirlos y llevar a cabo la entrevista de temores fundados.⁹⁹ De esta manera, para la autoridad migratoria de Estados Unidos, la labor de ordenamiento de citas implementado por la delegación del INM se convirtió en un pretexto -uno más de los que utiliza el CBP- para rechazar las solicitudes de asilo de personas de otras nacionalidades.

En balance, la informal tarea realizada por el INM permitió solventar efectivamente una parte significativa de la crisis derivada del arribo de alrededor de 20 mil personas, en el lapso de unos cuantos meses. Potencialmente era muy grave el panorama, considerando que la capacidad de entrevista del CBP era de aproximadamente treinta personas por día. Con ese ritmo, la perspectiva inicial era una lista de espera que se prolongaría por cerca de dos años, simplemente para acceder a las entrevistas; y hay que recordar que los oficios de salida emitidos por el INM en Tapachula tenían vigencia por veinte días.

Con la intervención de la delegación del INM y la DAM, los representantes del CBP tuvieron así una cotidiana presión para acelerar su capacidad de entrevistas y, en esa medida, aliviar la tensión social derivada de la ausencia de albergues, alimentación y otros aspectos de manutención de los miles de haitianos asentados temporalmente en Tijuana. Posteriormente, los acuerdos entre SEGOB y DHS, a nivel de sus titulares y con la intervención de la SRE, lograron un incremento en la capacidad de entrevistas diarias, hasta aproximadamente 100 por día.

En sentido estricto, el diálogo local entre INM, DAM y CBP configura un cuadro de relaciones internacionales, nominalmente materia de la SRE, visto desde el lado mexicano. Ahora bien, desde la perspectiva de la efectiva y diaria dinámica fronteriza, en todas las áreas, ese diálogo y práctica de colaboración es una necesidad ineludible, inercial y tradicional, e incluye a muchas

⁹⁸ Entrevistas con representantes de los albergues.

⁹⁹ Human Rights First, “Crossing the Line. U.S. Border Agents Illegally Reject Asylum Seekers”, mayo 2017, <http://www.humanrightsfirst.org/resource/crossing-line-us-border-agents-illegally-reject-asylum-seekers>

más entidades locales fronterizas, de ambos lados. En una palabra, no fue una novedad la experiencia, considerando las tradicionales dinámicas fronterizas.

Si bien los vínculos transfronterizos entre autoridades locales se desenvuelven con más informalidades que normas que los regulen, la cooperación transfronteriza es tan antigua como la propia frontera, con las más diversas temáticas y entidades participando. La informalidad le ha permitido flexibilidad y relativa apertura, lo cual demostró su conveniencia ante el reto del flujo migratorio haitiano. No obstante, será necesario hacia el futuro la elaboración de un marco institucional transfronterizo, que mantenga esa flexibilidad y apertura de cooperación, permitiendo a las entidades locales —incluyendo las federales con presencia en la frontera— un rango de comunicación suficiente, para asuntos de interés compartido.

6.4.2 Arribo a Tijuana, la acción municipal

Las necesidades de hospedaje, primero de quienes se hacinaban en el puerto de San Ysidro, y después de quienes fueron llegando a la ciudad, fueron atendidas por los albergues que tradicionalmente han recibido migrantes en Tijuana y por nuevos albergues, que se improvisaron de un día para otro, en las condiciones más precarias.

En esta tarea de articulación con los albergues, en la búsqueda de lo indispensable para la alimentación y necesidades diarias, ropa y demás enseres, la DAM tuvo un rol destacado. Más todavía, porque se trataba de una instancia del Ayuntamiento creada justo un par de semanas antes de que iniciara la llegada de haitianos a Tijuana (abril de 2016), en cumplimiento con el mandato de la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California, vigente desde el 12 de septiembre de 2014.

Esta ley estatal fue motivada por el creciente número de repatriaciones de connacionales hechas por Estados Unidos, que arribaron a Tijuana en gran escala, desde el año de 2011, especialmente. Entre su mandato está que los ayuntamientos crearan una DAM, como lo hizo Tijuana y como no lo ha hecho Mexicali ni los otros municipios del estado, a 3 años de estar vigente la Ley. En sí misma, es importante subrayar la existencia de esta ley de protección a los migrantes en Baja California y, del otro lado, que escasamente se le proveyó de los recursos institucionales y materiales para cumplir su objetivo.

De manera similar a la Ley de Migración nacional, las tareas de asistencia son reconocidas por la ley estatal para las organizaciones civiles y, de manera muy genérica, para el gobierno estatal. El escenario jurídico estatal y municipal en Baja California reitera uno de los planteamientos hechos previamente: de manera reciente se han hecho importantes avances en formalización y especialización de entidades gubernamentales relacionadas con la migración, pero en realidad con muy poca eficacia y con recursos apenas existentes.

En el caso de Tijuana, un ayuntamiento que tiene alrededor de 10 mil empleados en su plantilla, a la Dirección de Atención al Migrante se le asignaron 3 personas, incluyendo la titular. Por su parte, la Dirección Estatal equivalente también tiene una estructura de 3 personas. Es decir, son dependencias con una fuerza operativa que depende por completo de la capacidad *personal* de quienes se ocupan de las tareas, pues no disponen de la infraestructura mínima.¹⁰⁰

Desde esta perspectiva organizacional, las entidades municipales de Baja California, estado y municipios, realmente no han generado las instancias ni los recursos materiales necesarios para responder a las necesidades elementales y en muchas ocasiones críticas, de las poblaciones migrantes. No obstante que situaciones de emergencia humanitaria se han experimentado con agudeza en muchas ocasiones.

En la etapa reciente, desde el año 2010 por lo menos, fueron ejemplo de lo anterior las repatriaciones masivas de mexicanos por los Estados Unidos (que han disminuido en los últimos tres años, pero que aún requieren de atención social importante). De los cinco municipios de la entidad, únicamente Tijuana ha creado una DAM, como establece la ley estatal, pero en condiciones mínimas, absolutamente.

Este mapa institucional local es el que encontró el flujo migratorio extraordinario, en mayo del 2016. Si bien, como lo vimos en el Capítulo 4, la atención a los migrantes fue asumida fundamentalmente por los albergues, con el apoyo crucial de la sociedad tijuanaense y de la solidaridad de algunas organizaciones de San Diego, la labor del DAM permitió la búsqueda de recursos adicionales de parte de instituciones locales como el DIF municipal, y la asignación de

¹⁰⁰ Una labor importante que realizó la Dirección Estatal de Atención al Migrante fue su relación con el Consejo Estatal de Atención al Migrante de Baja California, la cual preside, y en donde participan literalmente casi todas las instancias que localmente se relacionan con la problemática, civiles y gubernamentales. El Consejo y sus reuniones tienen utilidad como espacio de diálogo y sobre todo como un recurso para compartir información y derivar algunas colaboraciones entre las instancias participantes. En la coyuntura de crisis con la migración haitiana, las reuniones del Consejo tuvieron esa utilidad central como espacio para compartir información.

fondos extraordinarios de parte del Municipio de Tijuana para la compra de artículos de primera necesidad.

Los recursos económicos del gobierno municipal que se ejercieron hasta noviembre de 2016 en apoyos directos a los albergues que hospedaron haitianos fue de 1 millón de pesos, cantidad reducida, pero que en la emergencia fue del todo bienvenida. Cabe agregar que el presupuesto del ayuntamiento de Tijuana para el año 2016 fue de 6 mil millones de pesos; es decir, se asignó a la emergencia la sexta parte de una milésima del total presupuestal. Es decir, en términos efectivos, casi nada.

Motivados por la acción personal de la titular de la DAM, se abrieron nuevos espacios de alojamiento para los migrantes recién llegados en centros de rehabilitación para personas adictas.¹⁰¹ La propia dirección acordó además con algunas iglesias evangélicas que abrieran sus puertas, a partir de octubre 2016, para evitar que los migrantes siguieran durmiendo en las calles.

El 1 de diciembre de 2016, en plena expansión de la problemática, cambió de integrantes el ayuntamiento de Tijuana, con el cambio de gobierno. La tradicional y costosa rotación trienal del personal municipal directivo implicó que la titular de la DAM saliera del cargo y lo asumiera otra persona, que ya no estuvo en condiciones de impulsar la misma actividad. De hecho, desde la presidencia municipal se modificó la perspectiva e interés en la problemática. En consecuencia, considerando las capacidades logísticas y experiencias acumuladas, el cambio administrativo implicó una fuerte pérdida para la asistencia humanitaria proveída por la DAM.

La presencia y apoyo del gobierno municipal a los albergues -mínimo en lo económico, amplio en el entusiasmo para encontrar apoyos- se redujo a nada con el nuevo Ayuntamiento tijuanaense. Si bien persistió la figura de la DAM, en la práctica quedó en anulada su presencia.¹⁰² Este alejamiento se hizo más notable cuando la coyuntura migratoria de los haitianos se modificó radicalmente, pues la probabilidad de obtener refugio en los Estados Unidos se estrechó completamente, desde el final del gobierno de Obama y especialmente al inicio de la presidencia de Trump. Las deportaciones desde Estados Unidos hacia Haití se volvieron regulares, inhibiendo a quienes permanecía en Tijuana a intentar la solicitud de protección en ese país.

¹⁰¹ Esta medida fue criticada por varias OSC debido a que los centros de rehabilitación tienen una población con necesidades de atención totalmente diferentes y no disponían de la infraestructura ni de la experiencia para atender simultáneamente a las familias de migrantes haitianos.

¹⁰² En su nueva etapa, la actividad más importante de la DAM fue la distribución de 150 mil pesos entre los albergues, obtenidos del donativo de un diputado federal. (<http://momentobc.info/rinde-alcaldia-de-tijuana-informe-sobre-apoyo-a-migrantes/>)

6.5 Transición de población en tránsito hacia Estados Unidos a permanencia en México

Con la modificación de las expectativas, los haitianos comenzaron a asumir su permanencia en México y en Tijuana, concretamente, como una alternativa de vida o temporal de mediano y largo plazo. El giro del escenario fue radical; lo transitorio se convirtió en eventual permanencia. Progresivamente se avanzó en la búsqueda de nuevas iniciativas, hacia la inclusión social, jurídica, laboral y, notablemente, en opciones de vivienda local.

En este último aspecto, una iglesia cristiana no católica que de manera emergente se convirtió en albergue, comenzó a transformar sus terrenos un área para residencia de haitianos. En febrero de 2017 anunció la idea de construir 100 pequeñas casas, lo que se conoció como *Little Haití*, en una colonia marginal, de las muchas que tiene Tijuana¹⁰³.

Cabe agregar que para los migrantes haitianos el problema de la vivienda se convirtió en el asunto esencial, vital, en la misma escala como empezaron a asumir a Tijuana como su nuevo lugar de residencia. Como lo vimos en el Capítulo 3, no fue complicado encontrar algún empleo o ingreso básico —menor a sus expectativas— las más de las veces. El INM avanzó también en la regularización temporal de su presencia en México. El asunto central fue la vivienda, por su costo, su disponibilidad y, en otros casos, por la negativa de encontrar a alguien dispuesto a rentarles un espacio. Se encontraron numerosos testimonios de esta problemática en las entrevistas realizadas para este proyecto, como puede apreciarse en la parte correspondiente del presente reporte.

La experiencia de *Little Haití* tiene muchos rasgos interesantes, pero el más relevante sobre la política municipal fue la reacción del nuevo presidente municipal, quien no ofreció apoyo, sino todo lo contrario. Con el argumento de que las pretendidas viviendas se estaban construyendo en una zona de alto riesgo a inundaciones o deslaves —como sucede con un tercio de la superficie de Tijuana— se impidió formalmente el proyecto.

La autoridad municipal, tampoco ofreció alternativa de espacio, si bien deslizó en una declaración a medios la razón de no ofrecerlo: “No, primero estoy para apoyar a todos los

¹⁰³ <https://tijuannotas.com/buscan-apoyo-crear-little-haiti-nueva-colonia-tijuana/>

ciudadanos tijuanaenses”.¹⁰⁴ Como es notorio, el planteamiento es precisamente contrario a la letra de la Ley de Migración nacional y a la estatal de protección a los migrantes¹⁰⁵.

De este modo, en síntesis, la intervención municipal sobre la problemática haitiana en Tijuana tiene dos etapas contrastantes, marcadas más por el cambio de gobierno -y de actitudes políticas y sociales- y menos por el cambio en la coyuntura migratoria de los Estados Unidos, que también fue un factor decisivo. La nueva administración municipal tijuanaense, política, administrativa y culturalmente no logró comprender ni asumir su rol en el desafío, que primero fue de asistencia social y después transitó hacia las condiciones de que permitieran la inclusión social plena. Rechazó lo primero e ignoró lo segundo.

6.5.1. Transición y retos de la autoridad local y federal: el INM, COMAR, la embajada de Haití

Por otra parte, respecto a la delegación del INM en Baja California, junto con el Grupo Beta, a lo largo de la experiencia cumplió un rol activo, constructivo, solidario y dual. De manera similar a lo sucedido en Tapachula, la relación del INM con los haitianos fue muy distinta a su construida relación con el flujo centroamericano. A pesar de que alguna proporción importante de los centroamericanos que arriban a Baja California justifican su necesidad de refugio, y lo buscan en Estados Unidos, la probabilidad de que reciban apoyo por el INM es muy baja. Incluso el CBP utilizó a su conveniencia el acuerdo logrado con el listado y fichas de haitianos que elaboraba el INM para ordenar las citas en la garita de San Ysidro, pues comenzó a pedirles a los centroamericanos que hicieran esta misma gestión en México, con el INM, lo cual simplemente no era posible.

En todo caso, el INM en Baja California ha tenido un desempeño flexible y discrecional en el manejo de la migración haitiana. Primero al procurar su ingreso ordenado a los Estados Unidos, mediante el sistema de fichas y participar en las instancias colegiadas que en el estado hicieron

¹⁰⁴ Entrevista del periódico Frontera al presidente municipal Juan Manuel Gastélum Buenrostro, 18 de marzo de 2017 (<http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/18032017/1192814-Gobierno-Municipal-no-apoyara-con-predio-a-migrantes-haitianos.html>). A la fecha, se ha mantenido con esa actitud la autoridad municipal.

¹⁰⁵ “Todos los migrantes tienen el mismo derecho a recibir y ser beneficiarios de las acciones, apoyos, protección y programas gubernamentales a que se refiere esta ley, por lo que queda prohibida toda práctica discriminatoria en el otorgamiento y prestación de bienes y servicios derivados de las políticas, programas y acciones de atención a migrantes.” Artículo 14, Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California.

tareas de asistencia. Segundo, con el cambio de horizonte hacia la permanencia, para proceder a la regularización de las aproximadamente 3,000 personas que decidieron establecerse en Baja California, especialmente en Tijuana, al quedar suspendida la apertura del gobierno de los Estados Unidos.

De acuerdo a información proporcionada por el Delegado del INM en el Consejo Estatal de Atención a Migrantes en julio del 2017, alrededor de 2,300 haitianos ya habían obtenido estatus de visitante por razones humanitarias; 200 se encuentran en proceso de obtener estatuto de refugiados o protección complementaria ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y estaban pendientes de iniciar su respectiva gestión cerca de 700, debido a las dificultades para obtener la documentación indispensable. Este cambio de situación llevó al gobierno mexicano a reconocer a este grupo como ciudadanos de Haití, es decir, contradecir su inicial y virtual reconocimiento como apátridas (nacionales de la RDC).

Por su parte, a solicitud de transparencia de parte de El COLEF, la COMAR informó que hasta el 19 de julio 2017 había recibido 368 solicitudes de refugio, de las cuales 4 habían sido abandonadas, 11 desistidas, y las restantes 353 se encontraban en estudio. Es decir, no existía en julio 2017 ninguna resolución positiva o negativa en relación a las solicitudes realizadas por los haitianos, a pesar de que las primeras fueron presentadas en enero de ese año¹⁰⁶. Cabe señalar que, de acuerdo al Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de acuerdo a su Artículo 45: “La Coordinación deberá resolver cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, dentro del plazo de 45 días hábiles contados a partir de que hubiese sido admitida.”

Sobre la COMAR, cabe agregar que su involucramiento en la situación de los haitianos inició con el cambio de horizonte sobre su permanencia en México, una vez que desapareció la opción de asilo en los Estados Unidos; es decir, cuando el proceso de su regularización en México requirió formalmente de su participación, por lo menos de un seguimiento detallado. Nominalmente, la Comisión debió estar involucrada desde el arribo de esta población a la frontera de México con Guatemala, lo cual no sucedió. La COMAR se mantuvo al margen, como muchas otras entidades del gobierno federal que pudieron haberse involucrado. Las razones son similares en todas ellas: primero, porque la pretensión de asilo de los haitianos era con los

¹⁰⁶ Respuesta de la COMAR a la solicitud de transparencia con número de folio 0422000024317, 26 de julio 2017.

Estados Unidos; segundo, porque se asumió que su tránsito por México sería breve y carente de conflictividad, dado el otorgamiento de los oficios de salida correspondientes.

Por otra parte, para apoyar los procedimientos de regularización y permanencia, la embajada de Haití intervino finalmente en el escenario, después de haber permanecido prácticamente ausente durante todo el proceso de llegada de sus connacionales a México y durante su espera en la frontera norte. El consulado de Haití es ahora gestor de los documentos de identificación necesarios para regularizar la estancia de los haitianos en México.¹⁰⁷

Finalmente, cabe destacar que la inclusión de la población haitiana en Tijuana ha sido relativamente fluida: un dato interesante es que el IMSS tiene registrados en el estado a 1,300 haitianos como empleados de alguna empresa regional, lo cual no deja de ser un indicador sobre inclusión económica y ampliación de la diversidad cultural que está en curso en la ciudad fronteriza.

6.5.2. La incidencia del Gobierno del Estado de Baja California

El papel cumplido por el Gobierno del Estado de Baja California ante la emergencia de la migración haitiana en la entidad, en el balance puede describirse como mínimo en su aspecto material, considerando los recursos y servicios aportados. No obstante, tuvo un rol visible en el escenario de la opinión pública local y en el diálogo intergubernamental, dados los intercambios entre el gobernador y diferentes secretarías del gobierno federal e instancias municipales. Es decir, una notable presencia en medios de comunicación y, en contraparte, una reducida eficacia en la contribución efectiva a la problemática, especialmente en lo que hemos denominado la cuestión social.

No obstante, tomando por base el marco jurídico, la expectativa era una intervención más relevante, considerando particularmente el mandato de la legislación estatal en la materia. La Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California, desde su propio título genera la expectativa de una concepción y atención pertinente de la problemática. No obstante, el contenido de la legislación reitera las mismas limitaciones que la

¹⁰⁷ De acuerdo a entrevistas con los responsables de albergues y a comunicaciones personales con los propios migrantes haitianos, mientras que el INM condonó el pago por los trámites, el consulado de Haití cobra cerca de 100 dólares por el trámite del pasaporte.

ley federal equivalente y de hecho no relaciona directamente a la migración con la autoridad estatal. Primero, porque traslada al nivel federal la responsabilidad esencial del tema, al asignar a la “autoridad migratoria” *federal*, la responsabilidad de fondo de la problemática. Segundo, porque persiste la inercia de definir a la migración y a los migrantes como asunto “sectorizado” y no multidimensional y necesariamente multi institucional e intergubernamental. Y tercero, porque también traslada las tareas de asistencia humanitaria y de protección como un asunto que recae en los organismos de la sociedad civil. Bajo esos principios normativos, las instituciones gubernamentales y estatales terminan siendo “coadyuvantes”, los que acompañan, apoyan, pero que no asumen directamente la responsabilidad de la migración y sobre todo sus consecuencias sociales.

La anterior base jurídica y conceptual tiene por efecto convertir a la migración y sus desafíos sociales en un “tema federal”; y más, los remite a las organizaciones de la sociedad civil. Define a los gobiernos estatal y municipal en esencia distantes de la problemática, salvo en algunos rubros en los que es más explícito el texto, como en registro civil, educación y salud.

La dimensión más compleja de un proceso de inclusión social, como el que resultó de la experiencia haitiana, no está contemplado; como tampoco está prevista directamente lo que antes se expuso como la *cuestión social* de todos los procesos migratorios. Dicho de otra manera, la legislación nacional y, en este caso, la estatal, no termina por comprender a las dinámicas migratorias ni a la complejidad de sus derivaciones y necesidades socioeconómicas y culturales.

Para la experiencia concreta, por consiguiente, el gobierno del estado terminó en una actitud y práctica que definía a la migración haitiana como algo que en esencia correspondía al gobierno federal y a las instancias de la sociedad civil que se entregaron a su atención. Un orden de gobierno coadyuvante, para decirlo rápido. Lo mismo sucedió con los ayuntamientos. Los parámetros anteriores en alguna medida explican lo que ya indicamos: que los recursos locales destinados al rubro migratorio sean mínimos y que las dependencias asignadas a la función estén integradas por 3 personas.

En el aspecto económico, la función del gobierno estatal tradicionalmente se ha concentrado en repartir las transferencias que recibe del presupuesto federal dedicado a la atención de la población migrante, las cuales son de monto muy reducido. Con esta práctica, las relaciones entre el gobierno estatal y los organismos de la sociedad civil dedicados a la atención de migrantes han sido continuas, generando así algunas inercias de distribución presupuestal.

Durante muchos años, entre los organismos civiles y el gobierno estatal se construyó un cuadro de apoyos económicos, básicos, pero continuos.

Con la llegada de la migración haitiana, las necesidades más que se duplicaron. No así los recursos disponibles para el año 2016, que siguieron su presupuesto habitual de alrededor de 11 millones de pesos, según lo reportado por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno estatal. En su totalidad, proceden de fondos federales, lo cual implica que la efectiva contribución del presupuesto estatal es casi inexistente. Para la atención de la emergencia, los apoyos adicionales a los albergues no fueron significativos.¹⁰⁸

Es importante subrayar la vigente inflexibilidad de los presupuestos estatal y federal, en general en todos los rubros, y en particular sobre la migración, para adecuarse a escenarios emergentes que cada vez son más cotidianos en el país. También es de notar la dependencia de los estados a los fondos federales, en este caso, al Fondo de Apoyo a Migrantes del Presupuesto de Egresos de la Federación, que también amerita una específica evaluación y reforma, pues no tiene en su horizonte a la migración internacional, ni la posibilidad de escenarios de emergencia.

Incluso los recursos de este Fondo han oscilado notablemente desde su creación en 2009, en su monto, marco conceptual, reglas y distribución entre los estados. Por ejemplo, para el año 2017, el Fondo dispone de 263 millones de pesos para todo el país; a Baja California le corresponden 20 millones de pesos. En el 2016, el total nacional fue superior, con 300 millones; y a Baja California le asignaron solamente 7.7 millones. La entidad, al final de cuentas, opera en esencia como un dispensador de recursos federales y se ha constreñido a esa función.

El gobierno estatal de Baja California, desde esta perspectiva, no sólo conceptualmente tomó distancia de las necesidades de la migración haitiana, sino que además materialmente su margen de maniobra fue estrecho, considerando que su fuente de “coadyuvancia” casi único es el fondo federal de apoyo al migrante. Para el año 2017, más que duplica sus recursos disponibles debido a las transferencias federales y está por verse si logra mejorar la eficacia del gasto, considerando que la problemática migratoria de la región y, sobre todo, sus aspectos sociales, seguirán siendo un asunto prioritario que hasta ahora ha sido atendido con precariedad.

¹⁰⁸ Las entrevistas a los responsables de los albergues refieren que en la coyuntura de emergencia recibieron apoyos elementales, en especie y en dinero, por parte de autoridades estatales. Sobre esto último, la constante fueron contribuciones por montos de 5, 12 o 15 mil pesos. Insuficientes para pagar rubros de agua o electricidad, que dispararon su monto.

6.5.3 Integración y Retos a las Autoridades: INM, CNDH y gobierno federal

El panorama del gobierno federal ante la emergencia haitiana fue en varios sentidos parecido a la situación del gobierno estatal. Como se ha explicado, la cuestión social de la migración no es un rubro desarrollado en el ámbito institucional. Le corresponde la responsabilidad... pero no tanto. Incluso la coadyuvancia fue problemática para encontrarle forma y contenido.

Siguiendo los límites del paradigma sectorial de la migración, en esencia la interacción del flujo haitiano con las instituciones federales se condensó con el INM, desde Tapachula hasta Tijuana. No hubo la presencia de alguna otra instancia federal a lo largo del proceso, sino hasta avanzada la emergencia social en la ciudad fronteriza del norte.

Pueden identificarse dos etapas en esa intervención: la primera, con un INM como instancia casi única y reaccionando *localmente*, en gran medida. La segunda, cuando las demandas de la emergencia, la presión social, de los medios de comunicación, la negociación intergubernamental y, notablemente, la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), logran un giro de atención de otras secretarías federales: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social y en la misma Secretaría de Gobernación, con la intervención de su titular.

En septiembre de 2016, la solicitud de medidas cautelares por la CNDH a las autoridades estatales, municipales y al INM fue el mecanismo detonante de un diálogo intergubernamental que obligó a un replanteamiento de la problemática al interior del gobierno federal y motivó la participación de funcionarios del primer nivel. Especialmente, cuando en una segunda solicitud de medidas cautelares, en octubre del mismo año, los destinatarios de la CNDH fueron directamente las tres secretarías del gobierno federal.

No obstante, esa movilización inducida por la Comisión, que incluyó la visita de la secretaria y los secretarios correspondientes a la ciudad de Tijuana y Mexicali en más de una ocasión en el último trimestre del 2016, lo cierto es que la problemática siguió dependiendo de las iniciativas locales, descansando esencialmente en la energía de los albergues y apoyos de la sociedad civil. Las secretarías del gobierno federal no tuvieron capacidad de adaptación y reacción a la coyuntura. Mucho menos para organizar una estrategia que involucrara recursos significativos.

La SEDESOL fue la secretaría con mayores posibilidades de participación y lo hicieron mediante apoyos en especie —alimentación, particularmente— a algunos albergues, los que

tenían más personas hospedadas. Evidentemente, con algo de tensión formal en sus reglas de operación, pues estrictamente no están abiertas a este tipo de iniciativas. El recurso financiero más importante provino del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), quien logró transferir 3.650 millones de pesos a los albergues de Tapachula, Tijuana y de Mexicali, lo cual fue un recurso importante ante la emergencia, pero notoriamente insuficiente.

Para lograrlo, el INDESOL emitió una convocatoria el 14 de noviembre de 2016, dirigida a financiar proyectos enfocados a la “atención del Flujo Extraordinario de Migrantes (FM) en Tijuana y Mexicali, Baja California, así como en Tapachula, Chiapas; dentro del Programa de Coinversión Social”. La mayoría de los albergues de Tijuana y Mexicali no fueron beneficiados por este fondo: fueron diez los proyectos en Tijuana y dos en Mexicali que cumplieron con los requisitos de la convocatoria y recibieron este apoyo de emergencia. Entre los problemas que mencionan los encargados de albergues para acceder a ese recurso, se encuentran las dificultades para participar en la convocatoria, es decir, para cubrir los requisitos formales de la misma. Igualmente se menciona que el recurso se recibió a principios de diciembre y debía ser ejercido antes de finalizar el año, esto es, se contó con muy poco tiempo para hacer gastos efectivos y adecuados a las necesidades de cada albergue.

Otro problema señalado por muchos albergues es el hecho de que sólo las asociaciones civiles podían acceder al recurso de INDESOL y la mayoría de los espacios de alojamiento los administran asociaciones religiosas. Se solventó este problema con una solución parcial y controvertida, que consistía en que las asociaciones civiles “adoptaran” proyectos de atención a migrantes de las asociaciones religiosas para facilitarles el acceso al recurso. Esto sucedió así con todos los proyectos financiados, es decir, a pesar de que formalmente una asociación civil recibía el recurso, éste era canalizado parcialmente o en su totalidad hacia asociaciones religiosas.

Haciendo un balance de los recursos monetarios involucrados en esta experiencia, lo apoyado por el ayuntamiento de Tijuana hasta diciembre de 2016; lo aportado por el gobierno estatal, de manera adicional a las contribuciones ordinarias del fondo de apoyo al migrante; y la contribución del INDESOL, el monto resultante es francamente una cantidad ínfima. Sobre todo, si la relacionamos con otros parámetros, como los presupuestos totales de cada orden de gobierno. O bien, los 27 mil millones de dólares (486 mil millones de pesos) que en remesas enviaron los migrantes mexicanos en el 2016 y que son una contribución fundamental a la

balanza de pagos del país. O bien, de manera más sencilla, los 30 millones de pesos que cada diputado federal dispone para su gestión social en el 2016.¹⁰⁹

En el caso del gobierno del estado de Baja California, en respuesta a la solicitud de medidas cautelares, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) asignó un apoyo único denominado “Migrantes”, de un monto total de 1.2 millones pesos. En el caso de Tijuana, el apoyo extraordinario total fue por 420 mil pesos otorgados a Agtagama, A.C. (200 mil pesos) a Casa para Migrantes y Restauración Jehová Protege su Pueblo A.C. (200 mil pesos) y a Casa de Oración del Migrante A.C. (20 mil pesos).¹¹⁰ Es decir, cantidades marginales.

La SEDESOE otorgó también apoyo en especie durante los meses de septiembre a noviembre, aunque esos apoyos fueron sólo para albergues de Mexicali. Es decir, los apoyos extraordinarios para Tijuana fueron muy limitados y no se presentó una estrategia clara para evitar las violaciones a derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros, ni para aliviar la fuerte presión sobre los albergues y organizaciones de la sociedad civil.

Con independencia de los ajustes que pudiera hacerse a las cifras anteriores, el dato duro es la posición marginal que la cuestión social de los procesos migratorios tiene para las entidades gubernamentales, especialmente cuando se trata de situaciones emergentes y de emergencia. Transcurre tanto en el aspecto conceptual, en las leyes, en la nacional de migración y la estatal de Baja California; en los recursos institucionales, con oficinas encargadas del tema, comprimidas a su mínima escala; y además con recursos financieros no disponibles o marginales, además de inflexibles.

Las alternativas de política pública son de diferente alcance. Las primeras son conceptuales, de comprensión de los procesos migratorios y de sus inevitables aspectos sociales, particularmente los de tono crítico. Existen y requieren ser asumidos por el Estado, dejando atrás

¹⁰⁹ Una fuente que ha sido comentada como posible recurso para la atención de los aspectos sociales y urgentes de la migración son los ingresos recaudados por el derecho de internación al país de los no migrantes (DNI), que anualmente son miles de millones de pesos. Este derecho nació en 1998, para la modernización de las funciones migratorias, pero sin que conceptualmente se incluyera en ella el capítulo relativo a los migrantes y sus necesidades. Posteriormente, en 2001, DNI se dividió en dos partes: 50 por ciento para el INM y el resto para el Consejo de Promoción Turística. Con el tiempo esa proporción cambió y ahora favorece al turismo en 80 por ciento, dejando al Instituto con un 20 por ciento. La paradoja es que el cambio de proporciones transcurriera sin consideración alguna de la problemática migratoria y sus puntos socialmente críticos. Hoy pareciera ser un buen tiempo para replantear los criterios básicos del DNI. Con una simple fracción de este recurso, pudieran generarse un cambio notable en las capacidades gubernamentales y sobre todo sociales de atención a los migrantes en México.

¹¹⁰ Solicitud de transparencia Número 163,564 al Gobierno del Estado de Baja California.

la “coadyuvancia” y pasar a la responsabilidad explícita, desde la perspectiva de la pobreza y de la precariedad de condiciones de vida. El segundo nivel es de implicaciones orgánicas, en el sentido de que la instrumentación de cualquier política en la materia requiere de una base institucional definida. Por lo pronto, es claro que el perfil del INM no está preparado para esta función, si bien puede contribuir de manera potente a ella, mediante la adecuación de sus instrumentos de control migratorio, que debieran tener complementos obligatorios de análisis social y humanitario de las personas con las que tiene contacto. Es la institución con la capacidad de campo más amplia y sería innecesario un aparato redundante para la tarea.

Por la naturaleza multidimensional de la problemática migratoria y por sus muy variadas expresiones poblacionales, regionales y sociales, posiblemente se requiera la integración de un Consejo nacional especializado en la materia, con capacidad de análisis y decisión, de corto, mediano y largo plazos, además de disponibilidad amplia de recursos, especialmente orientado a la atención de los aspectos críticos de naturaleza social y de derechos humanos, derivado de los procesos migratorios, todos, sin excepción.

Con instituciones integrantes como el INM, CNDH, INDESOL y organismos de la sociedad civil especializados, además de instituciones académicas reconocidas. Que tenga capacidad para convenir programas e iniciativas con entidades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil e instituciones científicas. Que disponga de un fondo nacional de recursos (posiblemente fideicomiso), propio, derivado de fuentes como el DNI o presupuestales de otra partida, no sujeto a las reglas anuales de la SHCP, con todas las previsiones de transparencia y rendición de cuentas. Con una estructura operativa mínima, evidentemente.

Los caminos alternativos pueden ser más diversos, evidentemente. Por lo pronto, lo cierto es que el modelo de relación que existe en México entre Estado y procesos migratorios no es pertinente, ni eficaz. Desde la perspectiva instrumental, es una relación apenas existente, lo cual es inaceptable, sobre todo cuando México en sí mismo es una Nación de migraciones enormes. Es necesario y factible avanzar hacia un nuevo paradigma civilizado, que además no demandaría recursos fuera de alcance.

Capítulo 7. Vulnerabilidad social y derechos humanos de los migrantes internacionales

María Dolores París Pombo

Los organismos internacionales y la comunidad académica han desarrollado el concepto de “migraciones forzadas” para referirse a las migraciones causadas por crisis ambientales, sociales, políticas y económicas o procesos irreversibles de degradación tales como el cambio climático. El concepto de migraciones forzadas permite señalar las necesidades de protección nacional e internacional de personas que no pueden regresar a sus hogares debido a la destrucción de sus medios de sobrevivencia o a amenazas contra su vida y su integridad personal.¹¹¹

El tema de los derechos humanos atraviesa en múltiples sentidos al de las migraciones forzadas. Los factores de expulsión están por ejemplo relacionados con violaciones a la integridad física, la libertad de movimiento, la alimentación, la educación, etcétera. Debido a las condiciones precipitadas y a la falta de recursos sociales y económicos para migrar, las personas desplazadas forzadamente de sus hogares son particularmente vulnerables a sufrir otras violaciones a sus derechos, abusos en el tránsito y en los lugares de destino.

Mientras que existen instrumentos internacionales que establecen en el principio de no devolución (o *non-refoulement*) para exiliados y refugiados, como la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de la Organización de las Naciones Unidas (1951), muchas personas desplazadas o “atrapadas” en el contexto de las diversas crisis humanitarias no encajan bien dentro de los marcos legales, políticos y operativos de los organismos interestatales, de los Estados o de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, es importante destacar que estas formas de movilidad forzada son parcialmente reconocidas y protegidas a través de los marcos normativos de México y de Estados Unidos.

Así, el concepto de “Protección complementaria” que utiliza el ACNUR, plasmado en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011 consiste en:

“mecanismos legales para proteger y otorgar el estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no satisfacen los criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, de acuerdo a la interpretación de los Estados”. Además, considera estos mecanismos como “una respuesta positiva y pragmática a ciertas necesidades

¹¹¹ Ver al respecto de François Crépeau y Delphine Nakache, “Introduction”, *Forced Migration and Global Processes: A View from Forced Migration Studies*, Editado por François Crépeau et al., Lexington Books, EE.UU.: 2006

de protección internacional que no están comprendidas en la definición de la Convención de 1951”.¹¹²

Asimismo, el Estatuto de Protección Temporal en Estados Unidos, establecido en el Acta de Inmigración de ese país en 1990, se declara como una medida de protección temporal para nacionales de países afectados por conflictos armados, desastres naturales u otras condiciones extraordinarias.

7. 1. Migraciones forzadas de haitianos y centroamericanos

Los migrantes centroamericanos y haitianos que llegaron a Tijuana en 2016 con la intención de solicitar asilo o protección en EE.UU., son un ejemplo claro de la diversificación de los factores de expulsión en los casos de las migraciones forzadas y de las limitaciones de los instrumentos nacionales e internacionales al respecto. A continuación, se exponen de manera breve las condiciones de los países de origen que obligan a México a proporcionar protección humanitaria o refugio a estos migrantes.

7.1.1. Migrantes haitianos

El caso de los haitianos es representativo de las migraciones forzadas desencadenadas por desastres naturales y complicadas por múltiples factores de expulsión. El terremoto del 12 de enero 2010 no sólo dejó una estela de devastación en ese país que tenía ya el índice de desarrollo humano más bajo de todo el continente americano, sino que provocó un proceso acelerado de deterioro social, con niveles muy altos de inseguridad, retroceso en el acceso a servicios educativos y de salud, etcétera¹¹³.

Ante la evidencia del desastre social haitiano, algunos países abrieron oportunidades para recibir a migrantes haitianos, ya fuera a través de contratos de trabajo temporales o de políticas de acogida humanitaria. Por ejemplo, el gobierno estadounidense declaró el Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) para todos los haitianos que hubieran llegado entre enero 2010 y enero 2011 a ese país. En el caso de Brasil, considerando las oportunidades laborales que se abrían para las obras de preparación de los juegos olímpicos, a partir de enero

¹¹² Sin fronteras, “Evolución y retos del asilo en México.”, Ciudad de México, 2016, p.40

¹¹³ OIM, 2014, p. 36

2012, el gobierno brasileño facilitó la posibilidad de obtener visas en la embajada de Brasil con un mínimo de requisitos.¹¹⁴

Estas concesiones en algunos países de destino promovieron la intensificación de flujos migratorios hacia esos destinos. Sin embargo, la crisis económica y política que vivió Brasil en 2016 limitó mucho las oportunidades de empleo de los haitianos y los obligó a buscar otras alternativas migratorias. Por ello, muchos decidieron aprovechar las oportunidades de acogida humanitaria que existían en Estados Unidos.

Es importante subrayar que los haitianos disponían de información incompleta sobre sus oportunidades reales de inmigración en Estados Unidos. Esto es, la mayoría de ellos tenía la certeza de ser acogidos por el estatuto de protección temporal, cuando esta medida aplica únicamente a los haitianos que entraron a Estados Unidos antes de enero 2011. Además, sabían del programa de perdón humanitario que describimos en el Capítulo 5, que tiene el propósito principal de la reunificación familiar (Humanitarian Parole), pero no conocían los requisitos específicos para optar por ese perdón.

A causa del terremoto de 2010, más de doscientas mil personas perdieron la vida y más de dos millones quedaron sin hogar. Este violento movimiento sísmico provocó además el colapso de la infraestructura del gobierno central y de los gobiernos locales¹¹⁵. La epidemia de cólera que empezó poco después, infectó a más de 770 mil personas en cinco años y provocó la muerte de cerca de 9,500 personas¹¹⁶.

De acuerdo al informe de Human Rights Watch para Haití en 2016, el sistema de justicia de este país se encuentra colapsado. La Policía Nacional Haitiana contribuye a la inseguridad en el país, y bandas armadas extorsionan y asaltan. En este contexto, la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) no ha logrado cumplir sus objetivos en materia de entrenamiento y controles de seguridad de la policía¹¹⁷.

Al principio del mes de octubre de 2016, el huracán Matthew golpeó la costa sur de Haití destruyendo miles de hogares, la infraestructura carretera, cortando los servicios y sumiendo aún más al país en la crisis económica y en el caos social.

¹¹⁴ OIM 2014 p. 11

¹¹⁵ Luis Rolando Durán Vargas, “Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado” en *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril 2010.

¹¹⁶ Human Rights Watch (2016), <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/haiti>

¹¹⁷ *Ibídem*

Durante los cinco años siguientes al terremoto de 2010, los haitianos que pudieron salir del país emigraron por distintos medios regulares o irregulares. Para ello, activaron las redes migratorias y los procedimientos de reunificación familiar para alcanzar a familiares o conocidos sobre todo en Estados Unidos, Canadá, República Dominicana y Francia, territorios de destino tradicional. Otros haitianos se abrieron paso hacia nuevos países de destino en Sudamérica, principalmente con permisos de trabajo¹¹⁸.

Debido a las condiciones que prevalecen en Haití –particularmente a la inseguridad económica y social generalizadas– no existen posibilidades de un retorno digno o humanitario a ese país para los migrantes que lo abandonaron después del terremoto. Si bien los haitianos que se encuentran en Tijuana no llegaron directamente a México la devastación física y social causada por el terremoto o por los daños provocados por el Huracán Matthew, las condiciones actuales de Haití obligan a tomar medidas de protección humanitaria para esta población y, sobre todo, evitar devolverla a ese país.

7.1.2. Migrantes centroamericanos

Los migrantes provenientes del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), que solicitan la condición de refugiado en México o el asilo en EE.UU. lo hacen generalmente en razón de la “violencia generalizada”. Muchos refieren las condiciones de inseguridad provocadas por la delincuencia, la proliferación de pandillas y de sistemas de extorsión, la violencia sexual y el reclutamiento forzado en las pandillas¹¹⁹. En algunos barrios de las ciudades centroamericanas, existe una gran vulnerabilidad de niños y adolescentes debido a ser reclutados forzosamente por estos grupos delincuenciales. Asimismo, las niñas y mujeres adolescentes o jóvenes son muy vulnerables a la violencia sexual.

El crecimiento del pandillerismo y del control de barrios enteros en las ciudades ha disparado el fenómeno de la extorsión. De acuerdo a InSight Crime¹²⁰, “todo negocio que tenga un local visible o todo vendedor ambulante puede ser una presa fácil. El pago dependerá del tamaño del

¹¹⁸ Jorge Peraza-Breedy, “Introducción”, *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos migratorios No 6, OIM (Oficina regional para América del Sur), 2014

¹¹⁹ Ver por ejemplo de ACNUR, Niños en fuga, 2014, <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568>. Así como, ACNUR, Mujeres en fuga, 2015, <http://www.acnur.es/PDF/MujeresEnFuga-HuidadeTCN-Oct2015.pdf>

¹²⁰ InSight Crime, “Maras y pandillas en Honduras”, Asociación para una Sociedad Más Justa e Insight Crime, Noviembre 2015, p. 25

local o de los ingresos percibidos”. Mucho de los esquemas de extorsión se organizan desde la cárcel, aunque son instrumentados por las pandillas. Quienes pasan a cobrar el dinero, son muchas veces niños o adolescentes.

Estas condiciones de inseguridad han provocado un crecimiento acelerado del número de solicitudes de refugio de parte de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, tanto en México como en EE.UU. Mientras que en 2013, la COMAR recibió 887 solicitudes de refugio de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, en 2016, fueron 8,044 solicitudes de ciudadanos de estos tres países¹²¹.

Muchos migrantes inician en Tapachula su trámite para solicitar la condición de refugiado; este trámite dura en principio cuarenta y cinco días hábiles. Sin embargo, debido al alto número de solicitudes y falta de personal, la COMAR tarda generalmente una semana simplemente en recibir la solicitud y raramente cumple con el tiempo estipulado¹²².

Por otro lado, la falta de medios económicos para sobrevivir durante este proceso lleva a que muchos solicitantes desistan del procedimiento y continúen su camino hacia el norte para intentar solicitar asilo en EE.UU. Esto explica el alto número de solicitudes de asilo de centroamericanos en ese país, cercano a los 50 mil en 2015 (Ver Capítulo 1).

7.2. Negación del derecho al asilo en la frontera Tijuana-San Ysidro

Desde junio 2016, ante las largas colas y el hacinamiento de solicitantes de asilo y protección en la frontera Tijuana/San Ysidro, las autoridades mexicanas empezaron a colaborar con la agencia de protección de aduanas y fronteras (CBP por sus siglas en inglés) para regular las citas con las autoridades estadounidenses. El INM proporcionaba la fecha probable de la cita con el CBP en el oficio de salida de los haitianos y el Grupo Beta organizó los traslados a la garita tratando de respetar las fechas de las citas.

Como lo vimos en el Capítulo 6, sistema de citas evitó las grandes aglomeraciones y las esperas de días en la garita de San Ysidro, pero constituyó al mismo tiempo un obstáculo para

¹²¹ COMAR, 2017, “Estadística: 2013-2016”,

http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_2016.pdf

¹²² ACNUR, “Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en México”. Programa conjunto de migrantes en tránsito. Fondo de seguridad humana y ACNUR, México, 2014

que diversas personas con necesidades de protección pudieran solicitar asilo en EE.UU., incluyendo a familias mexicanas y centroamericanas.

En un memorándum publicado por observadores independientes de derechos humanos en noviembre 2016, se detallan prácticas de dilación, disuasión y negación del derecho al asilo en la frontera Tijuana-San Ysidro.¹²³ A través del acompañamiento a varios solicitantes de asilo, treinta y dos de ellos mexicanos, dos salvadoreños y un beliceño, demostraron la negación sistemática del derecho al asilo para los mexicanos.

De acuerdo a dicho memorándum, las autoridades mexicanas mismas (en particular el Grupo Beta) trataban de disuadir a los mexicanos que solicitaban asilo. Cuando lograban cruzar la línea y hablar con los agentes del CBP, éstos les tomaban algunos datos biográficos y ocasionalmente sus huellas digitales; después, los mandaban de regreso a México sin llevar a cabo siquiera la entrevista de “temores fundados”.

En la mayoría de los casos, los solicitantes de asilo que se presentaban en el puerto de entrada, no llegaban nunca a contactar a las autoridades migratorias estadounidenses: guardias privados de seguridad (y no autoridades migratorias estadounidenses) verificaban sus documentos de identidad y les negaban la entrada, argumentando que, si no tenían una cita tramitada con el Grupo Beta, no podían contactar con los oficiales del CBP. En la práctica, de acuerdo al memorándum antes citado, sólo los haitianos eran procesados en este puerto de entrada.

Los centroamericanos que llegaron a Tijuana durante el periodo de junio a diciembre 2016 para solicitar asilo en la garita de San Ysidro, raramente tuvieron la oportunidad de presentar la entrevista de “temores fundados” con las autoridades migratorias estadounidenses.

En efecto, cuando llegaban a presentarse en la garita para solicitar asilo, los guardias del puerto de San Ysidro los remitían con las autoridades mexicanas, y particularmente con el Grupo Beta, para que obtuvieran la cita correspondiente. Sin embargo, debido a que las citas se regulaban a través de los oficios de salida, al no disponer de ese documento muchos centroamericanos quedaron fuera del sistema. Aún más grave fue el caso de aquellos migrantes

¹²³ Alex Mensing and Ian Philabaum, “Memo: Asylum Delay, Deterrence, and Denial at the Tijuana/San Ysidro Port of Entry”, ATTN: Immigrant/Refugee/Asylum Seeker Rights Advocates, accesible en <https://groups.google.com/forum/#!topic/frontera-list/jmZQ5z7l8nM>

centroamericanos que se encontraban en México de manera irregular y, por lo tanto, no podían presentarse ante la autoridad migratoria mexicana por miedo de ser devueltos a sus países.

En un informe publicado en mayo 2017 por la organización Human Rights First¹²⁴, se reitera la negación sistemática del derecho al asilo en el puerto de San Ysidro y la colaboración de las autoridades mexicanas para disuadir a los solicitantes. Nuevamente, los observadores de derechos humanos pudieron demostrar la práctica sistemática de negación de la entrada a solicitantes de asilo si no tenían cita con las autoridades migratorias mexicanas. Éstas, a la vez, negaban la cita a la mayoría de los solicitantes de asilo. Cabe señalar que el trabajo de campo para este informe se realizó en los primeros meses de 2017, es decir, cuando ya la mayoría de los haitianos habían desistido de cruzar la frontera para pedir protección en EE.UU.

7.3. Inseguridad y violaciones a derechos humanos en el tránsito por México

Al menos desde 2008, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos han informado repetidamente sobre múltiples delitos y graves violaciones a derechos humanos de los migrantes centroamericanos que transitan por México¹²⁵.

Por ejemplo, en 2011 y 2012, El Colegio de la Frontera Norte aplicó una Encuesta de Agresiones y Abusos contra Migrantes (EAAM). Entre los migrantes centroamericanos entrevistados en sus países después de haber sido deportados por los gobiernos de México o de EE.UU., un 9.5% afirmó haber sido víctimas de diversos delitos, que comprendían: extorsión, robo y secuestro. Llama la atención que, al preguntarles sobre los agresores, los migrantes deportados por el gobierno mexicano señalaron en primer lugar a los funcionarios de migración (33.8%), seguidos por pandillas y grupos delictivos (31.2%) y, en tercer lugar, policías y militares (7.3%).

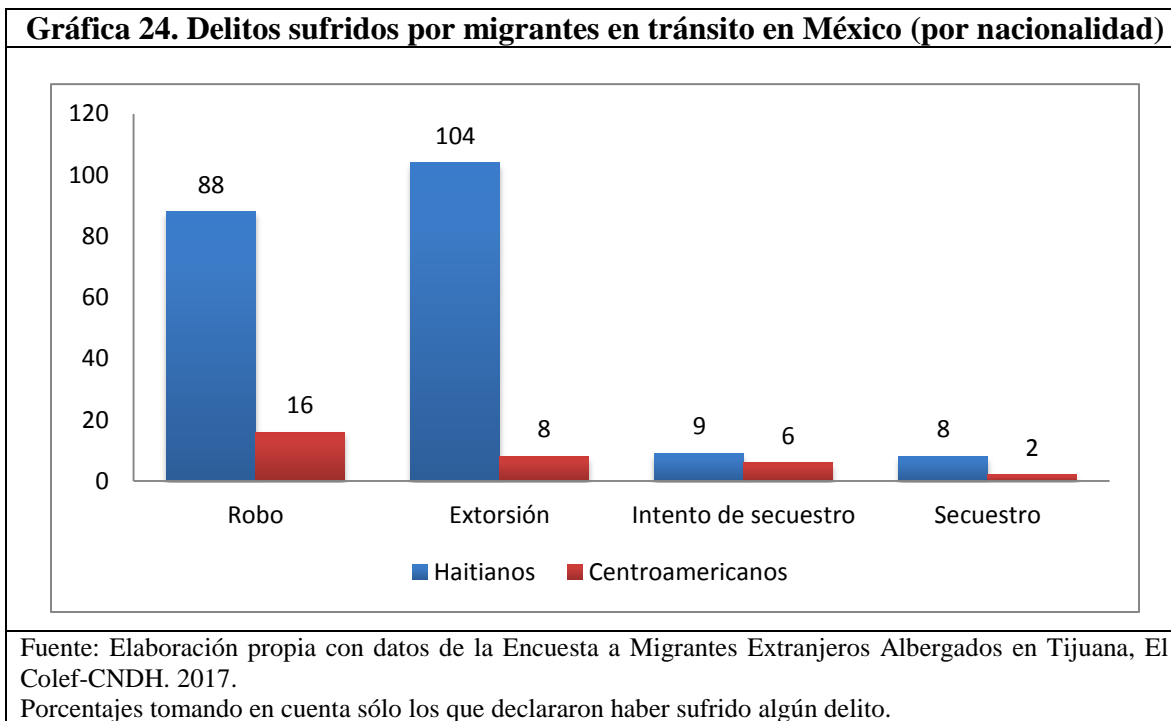
¹²⁴ Human Rights First, “Crossing the Line. U.S. Border Agents Illegally Reject Asylum Seekers”, mayo 2017, <http://www.humanrightsfirst.org/resource/crossing-line-us-border-agents-illegally-reject-asylum-seekers>

¹²⁵ CNDH (2009). “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes”, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf; CNDH (2001). “Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México”, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secigrantes.pdf; CIDH (2013). “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf; REDODEM (2015). “Migración en tránsito por México: rostro de una crisis humanitaria internacional”, www.sjmmexico.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/informe-2015.pdf.

Los centroamericanos deportados por autoridades estadounidenses y que habían sufrido agresiones en México señalaban en primer lugar como agresores a policías y militares (35%) y en segundo lugar, a pandillas y bandas delictivas (33.4%)¹²⁶.

Debido a que la mayoría de los migrantes haitianos realizó en pocos días el viaje desde la frontera sur, y que tenían un documento oficial expedido por el Instituto Nacional de Migración (INM), nuestra hipótesis era que, a diferencia de los centroamericanos, habían sufrido pocas agresiones y delitos en el tránsito por México. Sin embargo, los hallazgos de la encuesta refutan esta hipótesis.

Al hacer el análisis de los delitos sufridos durante su tránsito por México se identificó que, de los 632 haitianos, 142 (22.5%) fueron objeto de al menos un delito. La extorsión fue el delito más reportado con 104 menciones; el robo fue declarado 88 veces; 9 personas indicaron haber sufrido un intento de secuestro y un total de 8 haitianos mencionaron haber sufrido un secuestro (Ver Gráfica 24).



¹²⁶ Luis Enrique Calva, Alejandra Castañeda, Marie-Laure Coubès y María Dolores París Pombo, “Principales resultados de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM) Devueltos por las Autoridades Migratorias, 2012”, El Colegio de la Frontera Norte, 2015, p. 17

En el caso de los centroamericanos, 20 de los 27 encuestados reportaron delitos. El delito de robo fue el más señalado (16), mientras que 8 migrantes centroamericanos sufrieron extorsión, 6 de ellos algún intento de secuestro y 2 fueron secuestrados.

En el caso de los haitianos, a pesar de haber transitado sólo en unos días, el 22% de los migrantes fueron robados o extorsionados, ya sea en Tapachula o en el trayecto. En el caso de los centroamericanos, la muestra no es representativa, por lo que el reporte tan alto de agresiones podría significar que se entrevistó a un sector particularmente vulnerable de la población migrante, sobre todo si tenemos en cuenta que casi la mitad de estos migrantes centroamericanos tenían la visa por razones humanitarias o la condición de refugiado cuando llegaron a Tijuana.

Al cuestionar sobre los delitos sufridos por los migrantes en Tijuana se encontró que el 8% fue víctima de al menos uno, el Cuadro 9 señala que el más reportado es el robo con 45 casos, la extorsión fue declarada 18 veces y para el caso del secuestro, sólo los haitianos reportaron haberlo sufrido en la ciudad fronteriza con 3 casos.

Por otro lado, es importante señalar que una proporción muy pequeña reportó detenciones por parte de la policía municipal de Tijuana siendo únicamente el 1.8% del total de los migrantes, es decir, 9 haitianos y 2 centroamericanos.

Cuadro 9. En Tijuana, ¿Sufrió alguno de los siguientes delitos? (totales)

	Haitianos	Centroamericanos
Robo	41	4
Extorsión	17	1
Abuso	38	1
Secuestro	3	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

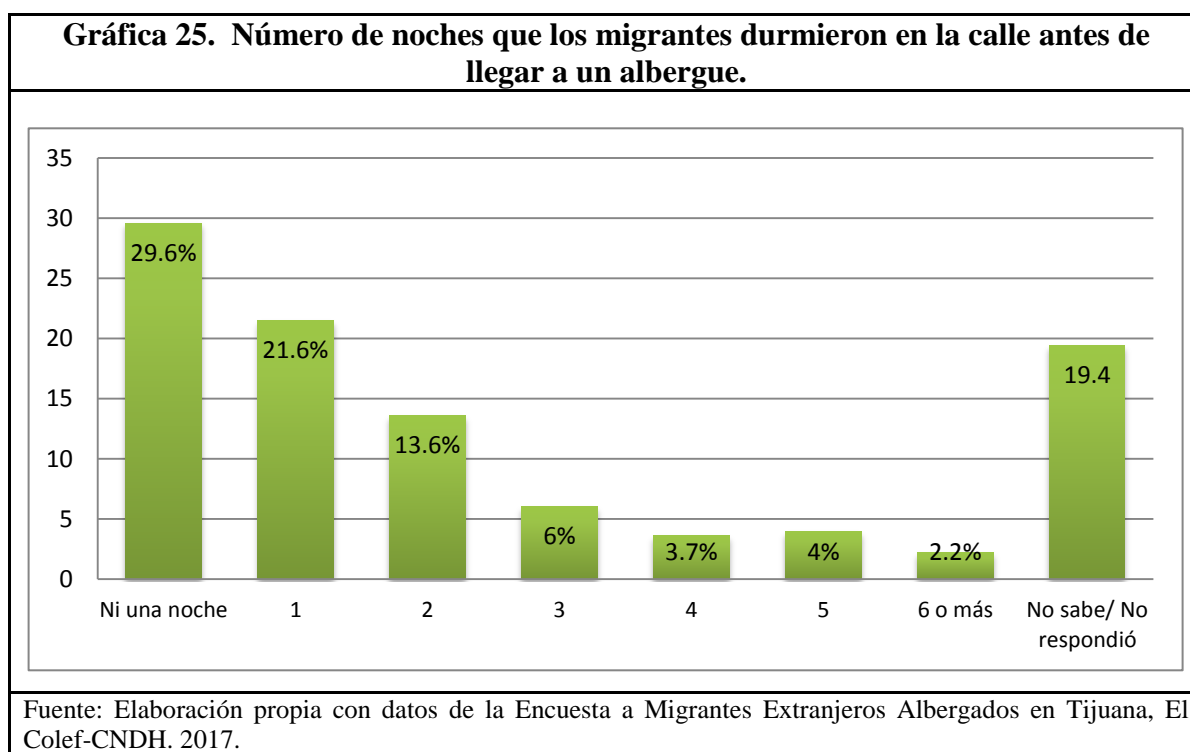
Los casos muy frecuentes de robo en Tijuana pueden haber sido consecuencia –como lo veremos a continuación– de que muchos migrantes tuvieran que dormir en la calle. Debido además al hacinamiento que prevalecía en la mayoría de los albergues, los migrantes tenían que

pasar el día en la calle donde se veían particularmente vulnerables a ser robados, asaltados o extorsionados.

7.4. Derechos sociales, económicos y culturales de migrantes extranjeros en Tijuana

Durante los meses de septiembre y octubre 2016, cada día llegaban a Tijuana un promedio de 300 migrantes extranjeros, en su gran mayoría haitianos. Mientras tanto, las autoridades migratorias estadounidenses sólo permitían a 100 personas llevar a cabo su entrevista. De tal manera, en poco tiempo la ciudad de Tijuana se convirtió en un cuello de botella y cientos de migrantes se vieron obligados a dormir en las calles.

De acuerdo a la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017., dos de cada diez migrantes tuvieron que dormir al menos una noche en la calle antes de encontrar lugar en algún albergue. Como puede verse en la Gráfica 25, 29.5% durmieron dos noches o más e incluso, un 2.2% tuvo que dormir seis noches o más en la calle.



Entre agosto y noviembre 2016 se abrieron 23 espacios como albergues emergentes en iglesias cristianas y centros de rehabilitación. Algunos lograron proporcionar techo y

alimentación de manera regular gracias al apoyo de la sociedad civil y a algunos fondos proporcionados por el municipio y por la federación fundamentalmente. Sin embargo, en muchos de ellos la infraestructura era totalmente insuficiente para atender al número de migrantes que atendían. Por ejemplo, algunas iglesias cristianas llegaron a alojar a más de 400 personas sin disponer de sanitarios suficientes o de cocina.

Las condiciones de hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos no sólo significaron la negación del derecho a vivienda digna, sino incluso un riesgo claro de daños a la salud, particularmente para los sectores más vulnerables como niñas, niños y mujeres embarazadas.

En relación a la alimentación, algunos albergues situados cerca del centro y con vínculos importantes con autoridades locales y sociedad civil recibieron abundantes donativos. Sin embargo, los albergues emergentes más lejanos no disponían de recursos para sufragar tanto la alimentación como los gastos de servicios —gas, agua, electricidad— para preparar alimentos al número extraordinario de huéspedes que recibieron durante meses. En los meses de septiembre a diciembre, muchos albergues tuvieron desabasto permanente de algunos alimentos y de objetos de higiene personal para los migrantes.

A continuación, se presentan los comentarios redactados por los migrantes haitianos sobre la falta de acceso a servicios básicos, los abusos y delitos que sufren en Tijuana y las violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales.

Número de Cuestionario	Comentario traducido del creole
290	Me gusta mucho México, pero vivo mal aquí porque no tengo un lugar donde vivir. Estoy buscando un lugar, pero no encuentro. Hay personas que me discriminan mucho. Queremos vivir aquí y ofrecer nuestra ayuda a México para poder demostrarles que sabemos trabajar; para eso necesitamos la ayuda del gobierno.
291	Tengo muchas ganas de trabajar, pero no encuentro. También necesito una casa para vivir, Buscamos un lugar para rentar, encontramos, pero no nos quieren rentar. Tenemos el dinero y estamos sufriendo. Necesitamos una ayuda para vivir bien. La discriminación es muy fuerte pero no vivo bien. Tengo dinero y estoy sufriendo. Tenemos fuerza para trabajar y podemos trabajar. Somos un pueblo valiente que puede superar cualquier cosa difícil. Pero necesitamos la ayuda del gobierno para eso. No tenemos miedo al trabajo y podemos hacer lo que sea. Somos y seguiremos siendo un pueblo valiente. Solo necesitamos la ayuda del gobierno. La estamos esperando.

292	Una sola cosa, encontrar una casa no es fácil en Tijuana. Necesitamos ayuda para la vivienda en Tijuana.
295	Sufro mucho en Tijuana. Rento un cuarto por 200 pesos, el dueño me sacó de la casa. La policía no dijo nada en este aspecto. Todo eso porque soy un inmigrante.
302	Me pidieron salir del albergue pero no tengo donde ir.
304	1,000 por semana. No tenemos una casa para vivir. Problemas
305	No tenemos un lugar donde vivir. Tenemos muchos problemas. Ayúdanos por favor. Piensa en nosotros.
307	No tenemos un lugar donde quedarnos. Tenemos muchos problemas. Por favor ayúdanos. Muchas gracias y estamos esperando sus respuestas.
309	Necesitamos un lugar donde vivir. Nos pidieron salir del albergue el 14 de marzo. Todavía no sabemos qué hacer.
310	Necesito un lugar donde vivir. Me pidieron el lugar donde estoy. Yo busco casa, no encuentro. Por eso tengo muchos problemas. Las situaciones no son buenas para mí.
311	No tenemos un lugar donde vivir. Estamos viviendo en una iglesia. El pastor nos pidió la iglesia.
313	Sufro mucha violencia aquí en Tijuana. Por ejemplo, renté un lugar para vivir. Ni siquiera había entrado a la casa, se metieron y me robaron. Cuando le pedí al dueño que me devolviera mi dinero, no quiso y por eso tuve que regresar al albergue.
316	Sufrí muchas injusticias. Renté una casa, pagué. Nos robaron y nos regresó el dinero. Vino la policía y no dijeron nada. El dueño de la casa guardó los 2000 pesos, un tanque por 3000. Tomaron mi bolsa.
380	Es cierto que estoy trabajando, pero no tenemos un lugar para vivir por no nos quieren rentar.
377	No puedo encontrar un lugar para rentar. Los mexicanos no nos quieren rentar. Cuando llamamos por teléfono, dicen que hay y cuando nos ven, dicen que no hay. Es uno de los problemas que confrontamos en Tijuana y tampoco hay trabajo.

379	Necesito un lugar donde vivir porque nos piden dejar el lugar a partir del 20; pero no podemos encontrar una casa.
383	El problema es que no tenemos un lugar donde vivir y nos pidieron desalojar el albergue. No sé porque somos extranjeros, no quieren rentarnos casa, aunque hay casas vacías. La casa es mi gran necesidad. También me gustaría estudiar, no sé cómo me pueden ayudar; es algo muy importante para mí como una persona joven. También lo que cobro en el trabajo, no es suficiente, no responde a mis necesidades y como mujer, tengo más cosas que hacer.
384	El problema es que los mexicanos no nos quieren rentar una casa. Cuando vimos un anuncio, llamamos y después cuando ven que somos haitianos, no nos quieren rentar. En el albergue no podemos quedarnos más tiempo. También quiero estudiar algo para mi futuro, en Haití estudiaba agronomía. Empecé la carrera, pero no la terminé. Porque la situación en el país no me lo permitía. Mis dos grandes preocupaciones son casa y estudio.
385	Muchos problemas, no tengo trabajo. No tengo papeles. No tengo la posibilidad para obtenerlos. No tengo un lugar donde vivir. Esos son mis problemas.
387	Necesito un lugar donde vivir. Es difícil encontrar un trabajo. Los mexicanos no quieren rentar una casa a los haitianos. Dios bendiga al presidente.
388	Me gustaría que me ayuden a buscar un lugar donde vivir. Necesito una casa y un trabajo. Tengo familiares, me gustaría ayudarles para eso me gustaría trabajar. Ayúdenme por favor.
393	No encuentro un lugar donde dormir porque los mexicanos no nos quieren rentar. Cuando llamamos, dicen que sí hay y cuando ven que somos haitianos, dicen que no hay. Es el gran problema que tenemos aquí en Tijuana: encontrar una casa.
440	Hoy es un gran placer para mí. Veo a un equipo de estudiantes que nos visiten, espero que pueden traer un cambio para nosotros los haitianos y en cada dato que hemos escrito en la hoja. Estoy funcionando muy mal aquí. El pastor nos pide 100 pesos cada semana y también nos pide desalojar el lugar. Nos presiona, no nos da de comer. Cuando le dan la comida, él la vende. También hay algunos deportados mexicanos que están aquí, nos tratan muy mal, el pastor les dio más importancia que a nosotros. Sé que, para llegar, hay que sufrir; eso no quiere decir que tenemos que vivir como bestia. Me gustaría saber cómo puedo ingresar a una universidad aquí. Me gustaría escribir más cosas, pero no hay suficiente espacio. Que Dios los bendiga por este gran trabajo. Gracias.
477	Para mí, México es un gran país, todo el mundo, no importa la nacionalidad puede vivir allí porque no hay discriminación. El único problema es que no nos quieren rentar una casa, nos tratan mal. Cuando les saludamos, nos ven mal. Y eso nos duele mucho

498	No nos quieren rentar, no tenemos donde vivir. Nos gustaría convivir más con mexicanos.
501	No me gusta Tijuana porque la renta es cara, nos pagan 200 pesos en el trabajo para poder pagar el transporte, la comida, el agua y la luz. Tenemos niños en Haití. Mi marido falleció y con 6 niños, las cosas son difíciles. 200 pesos no son suficientes para mí.
504	En Tijuana, la gente es racista. No encontramos casa para vivir. Cuando vamos a ver a un lugar que está en renta, no nos quieren rentar porque somos negros. Envíanos a Canadá.
508	Tengo muchas dificultades para encontrar una casa. No estamos bien. Me gustaría ir a la escuela, encontrar un trabajo estable. Hay mucha discriminación. A veces nos juzgan por nuestro color.
558	No me gusta el comportamiento racista de algunos mexicanos. No dan valor a nuestro trabajo.
564	Le pedimos ayudarnos de todas las formas posibles y he escuchado que están matando a los haitianos. Protégenos para que no seamos víctimas de violencia.
582	No me gusta Tijuana porque no me siento bien aquí. Nos roban. No podemos caminar porque nos esculcan por eso no me gustaría quedarme aquí.
596	Nos tratan como animal aquí, No nos tratan bien aquí. Nos hacen trabajar, ni siquiera nos quieren pagar. Trabajamos con ellos y no nos quieren pagar.
608	Pienso que las autoridades deberían de trabajar en mejorar las condiciones de los trabajadores en México. Estoy sorprendido al ver la condición de trabajo de los trabajadores. Hay compañía que no tratan bien a los trabajadores.

7.5. Las acciones de la CNDH para la protección de los migrantes durante el periodo de mayo 2016 a abril 2017

La representación de la CNDH en Tijuana realizó cuatro tipos de acciones para garantizar la protección de los derechos humanos del flujo extraordinario de migrantes que llegaron a Baja California en 2016-2017.

- a) Labores de observación, monitoreo y documentación de la situación de derechos humanos de las personas migrantes, además de información a estas personas y a personal de los albergues sobre sus derechos.

- b) Participación en reuniones de coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y OSC y acciones de mediación para la resolución de conflictos entre autoridades municipales, estatales y federales, por un lado, y OSC o espacios de atención a migrantes por el otro.
- c) Emisión de oficios de gestión y solicitudes de medidas cautelares ante la llegada de un número extraordinario de personas migrantes y solicitantes de asilo a Baja California.
- d) Monitoreo de las condiciones de alojamiento y de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en la Estación Migratoria; entrevistas in loco con esa población con apoyo de intérpretes voluntarios.

7.5.1. Observación, monitoreo, documentación e información sobre derechos humanos de las personas migrantes

Entre mayo 2016 y abril 2017, se mantuvo una observación permanente en la garita de San Ysidro y visitas cotidianas a los albergues y lugares de alojamiento para documentar la llegada de personas migrantes al Estado, circunstancias y condiciones particulares de vulnerabilidad de algunos migrantes, quejas por violaciones a derechos humanos, condiciones de infraestructura y recursos para la atención en los albergues y lugares de alojamiento, pláticas de información a los migrantes, a responsables de albergues, funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre los derechos humanos de los migrantes.

Cuando las autoridades y miembros de la sociedad civil tijuanaense detectaron la presencia de un número extraordinario de personas migrantes originarias de varios países del mundo, que se encontraban esperando en la garita a ser recibidas por las autoridades estadounidenses, la representación de la CNDH realizó visitas diariamente por las noches alrededor de las 11:00 pm en las inmediaciones de la garita de San Ysidro, donde solían acudir también organizaciones de la sociedad civil para apoyar a la población que arribaba. Esto sucedió desde el 29 de mayo al 4 de julio de 2016, fecha en que las personas fueron removidas de la garita y se inició el sistema de citas con la DAM y el INM. Dos veces al día, se informaba a las personas esperando su turno en la línea fronteriza sobre sus derechos. Asimismo, durante el mes de junio 2016, se les proporcionaba información sobre los albergues a los que podían acudir como parte de una estrategia trazada de la mano de las OSC pioneras.

En relación a los espacios de alojamiento, el personal de la oficina de la CNDH realizó todos los días —entre mayo 2016 y abril 2017— visitas a los albergues para entrevistar a las personas desplazadas internas con la finalidad de identificarlas y apoyarles en la presentación de su denuncia en caso de que así lo requiriera. El personal recabó además diversas quejas de la población migrante en los albergues y en la oficina, relacionadas con la actuación de autoridades municipales, estatales y federales.

La titular de la oficina realizó visitas de campo a todos los albergues para monitorear la situación en que se encontraban en materia de infraestructura y necesidades inmediatas de la población albergada. Entre noviembre de 2016 y enero de 2017, la CNDH apoyó en la logística de distribución de apoyos en especie de la población civil, brindando información a la sociedad civil sobre dónde encontrar esa ayuda.

En los albergues, se realizaron también pláticas permanentes a la población migrante en general sobre sus derechos humanos.

Desde julio hasta enero de 2017 se hacían visitas de campo nocturnas en busca de personas que estuvieran durmiendo en la intemperie para gestionar que las autoridades les brindaran ayuda humanitaria; asimismo se canalizaban los avisos de la sociedad civil para buscar espacios de albergue disponibles y evitar que las personas durmieran en la calle.

7.5.2. Labores de coordinación y mediación entre autoridades y OSC

La oficina de la CNDH en Tijuana mantuvo una comunicación constante con representantes de la sociedad civil con la finalidad de comprender su situación y generar vinculación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para la resolución de sus necesidades (todo el tiempo, pero se intensificó a partir de que inició la actividad del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana, en septiembre 2016).

La mediación de la CNDH permitió la resolución de conflictos entre las OSC y autoridades municipales encargadas de proteger la seguridad de las personas solicitantes de refugio, en beneficio de esa población (mediados de junio de 2016).

Asimismo, a partir de junio 2016, la CNDH participó en múltiples reuniones estratégicas con las OSC, convocadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por la Coalición Pro Defensa del Migrante, por el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana, por el grupo de

pastores y directores de albergues habilitados, con la finalidad de sumarse a las acciones de apoyo a la población solicitante de asilo o protección en Estados Unidos.

Se continuó participando en las sesiones del Consejo Estatal de Atención al Migrante (CEAM), así como en las mesas de trabajo interinstitucionales, convocadas primero cada semana y después cada quince días (desde junio de 2016 hasta marzo de 2017) por la Dirección Estatal de Atención al Migrante tanto en la ciudad de Tijuana como en la ciudad de Mexicali. En estas reuniones, el papel primordial de la institución fue:

- a) Recordar que las necesidades de la población afrodescendiente eran tan importantes como las de la población de desplazados internos, de deportados y de los migrantes en tránsito;
- b) Señalar los estándares de protección de los derechos humanos de la población migrante en necesidad de reinserción social y
- c) Poner al alcance de la totalidad de la sociedad civil organizada las alternativas existentes para la obtención de servicios pronto y eficientes por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.
- d) En relación a la población haitiana, desde octubre de 2016 hasta marzo de 2017, se insistió en que las autoridades brindaran la información completa sobre sus opciones de regularización en su idioma para que cada persona pudiera solicitar el estatuto o la visa más conveniente de acuerdo a sus circunstancias específicas; y que en caso de hacerles titulares de una tarjeta de visitante por razones humanitarias por cualquier motivo, se les expidiera también una CURP para que tuvieran acceso al trabajo formal.

7.5.3. Oficios de gestión y solicitud de medidas cautelares a autoridades de los tres órdenes de gobierno

Ante el arribo de más de 200 personas diarias en la garita de San Ysidro, el 31 de mayo de 2016 se emitieron sendos oficios de gestión dirigidos al Presidente Municipal en Tijuana, al Gobernador del Estado de Baja California, así como al delegado del Instituto Nacional de Migración, con la finalidad de que tomaran medidas adecuadas para salvaguardar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación de calle, tales como habilitar un albergue, entre otras.

Desde el 17 de julio de 2016, el personal de la CNDH en Tijuana empezó a documentar el incremento del flujo de migrantes que llegaban a esta ciudad para solicitar protección en la garita de San Ysidro. El 12 de septiembre, más de mil personas entre mexicanos y extranjeros llegaron con ese propósito a la frontera; el 13 de septiembre, fueron al menos dos mil migrantes haitianos quienes llegaron a la ciudad. Así, en dos días, más de tres mil migrantes se sumaron a los que ya se encontraban hacinados en los albergues emergentes, con requerimientos de servicios básicos como alojamiento, higiene y alimentación¹²⁷.

Es por ello que el 17 de septiembre, la CNDH solicitó medidas cautelares al Comisionado Nacional del Instituto Nacional de Migración, al Secretario General de Gobierno de Baja California, al Secretario de Desarrollo Social de Baja California y al Presidente Municipal de Tijuana, Baja California:

“para que, de acuerdo con sus competencias, instruya las medidas para que se proporcionara alojamiento temporal a las poblaciones extranjera y nacional que se encuentre en situación de calle priorizando en todo momento a las niñas, niños y adolescentes, así como mujeres embarazadas y adultos de la tercera edad.”¹²⁸

Las medidas cautelares solicitadas incluían:

“Que en los lugares de alojamiento que se acondicionen se les proporcione alimentación, espacios para el aseo y atención médica-psicológica, con la finalidad que se les pueda brindar el cuidado adecuado, especialmente a los grupos vulnerables mencionados, con pleno respeto a su dignidad y derechos humanos.”¹²⁹

La CNDH solicitó también medidas para garantizar la seguridad de las personas migrantes en los lugares donde pernoctaban y durante su espera para ser atendidos por las autoridades migratorias estadounidenses. Las autoridades destinatarias debían informar en un plazo de 24 horas sobre la aceptación de las medidas requeridas y en caso de ser aceptadas, informar sobre las actividades realizadas para su cumplimiento.

La Presidencia Municipal de Tijuana rechazó la solicitud mediante un comunicado, en el que aseguraba que el gobierno municipal había atendido puntualmente las necesidades básicas de connacionales y extranjeros desde el momento en que se presentó el incremento del flujo de

¹²⁷ CNDH, “Comunicado de Prensa DGC/233/16”, Ciudad de México, 17 de septiembre de 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_233.pdf

¹²⁸ *Ibíd*em

¹²⁹ *Ibíd*em

migrantes a esta ciudad y que las medidas solicitadas por la CNDH ya se estaban llevando a cabo desde hacía más de cuatro meses¹³⁰.

Las medidas asumidas por las autoridades destinatarias de esta primera solicitud fueron insuficientes, ya que el 4 de octubre 2016 la CNDH solicitó medidas cautelares adicionales a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el 5 de octubre, dirigió la misma solicitud, a las Secretarías de Gobernación (SEGOB) y de Relaciones Exteriores (SRE). En un comunicado, la CNDH informaba lo siguiente:

“Esta Comisión Nacional considera la imperiosa necesidad de que en forma coordinada entre las autoridades federales y locales de Baja California se implementen medidas urgentes a fin de garantizar la adecuada ayuda humanitaria, así como a través de las vías diplomáticas con los países involucrados en el tránsito y destino de los referidos extranjeros, se generen acciones para tener una migración ordenada y respetuosa de sus derechos humanos.”¹³¹

En respuesta a las medidas cautelares solicitadas por la CNDH, el INDESOL emitió una convocatoria para transferir fondos a los albergues y espacios de alojamiento que se habían habilitado en Tijuana, Mexicali y Tapachula. Asimismo, la SEDESOL canalizó también recursos para algunos albergues (Ver capítulo 6). Sin embargo, como lo vimos en el capítulo anterior, estos fondos fueron totalmente insuficientes para atender la problemática, sobre todo, la mayoría de los albergues y espacios de alojamiento no pudo recibir fondos debido a las características de las convocatorias.

A finales de octubre 2016, la CNDH convocó a una reunión interinstitucional en la que explicó los alcances de las medidas cautelares y las circunstancias que la situación presentaba en la frontera sur del país.

7.5.4. Protección de derechos humanos en la Estación Migratoria

Finalmente, es importante señalar que, durante el segundo semestre de 2016, llegaron a Tijuana cientos de migrantes provenientes de muy diversos países del mundo, algunos de los cuales fueron asegurados por el INM y alojados en la Estación Migratoria. En este sentido, la oficina de

¹³⁰ La Jornada B.C., “Rechaza Ayuntamiento de Tijuana las medidas cautelares de la CNDH para migrantes”, 19 de septiembre 2016, <http://jornadabc.mx/tijuana/19-09-2016/rechaza-ayuntamiento-de-tijuana-medidas-cautelares-de-la-cndh-para-migrantes>

¹³¹ CNDH, “Solicita CNDH más medidas cautelares ante el gran flujo de personas africanas y de Haití, que ha rebasado la capacidad de albergues y recintos que ofrecen ayuda humanitaria en Tijuana y Mexicali”, Ciudad de México, 8 de octubre 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_256.pdf

la CNDH en Tijuana gestionó diversos casos de detención en la estación migratoria de personas solicitantes de refugio, afrodescendientes y de diversas nacionalidades, mediante entrevistas *in loco* con intérpretes en diversos idiomas, tales como ruso, francés, vietnamita, árabe, armenio, hindi, entre otros. También se gestionó y se ayudó a resolver el caso de algunos haitianos detenidos durante los primeros meses de 2017.

Como lo señalamos anteriormente, la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017. indicó que casi dos de cada tres migrantes tuvieron que dormir en la calle al menos un día. Si consideramos que los migrantes encuestados habían entrado a México en el periodo de noviembre de 2016 a marzo de 2017, resulta claro que las medidas asumidas por las distintas dependencias no fueron suficientes para evitar la violación a derechos fundamentales de los migrantes.

Es importante anotar finalmente, que la Dirección Municipal de Atención al Migrante de Tijuana —que coordinó con el Grupo Beta la apertura de espacios de alojamiento (albergues emergentes), el traslado de los migrantes a los albergues y los apoyos del propio municipio para la atención a los migrantes— ha sido señalada por algunas Organizaciones de la Sociedad Civil como responsable de violaciones a derechos humanos de los migrantes. Así, de un total de 23 quejas presentadas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del estado de Baja California, once quejas fueron interpuestas por violaciones a personas en contexto de migración y las once señalan como autoridad presuntamente responsable a esa Dirección Municipal¹³².

¹³² Las quejas corresponden al periodo de gobierno de Jorge Aztiazarán Orci, es decir son anteriores al 30 de noviembre 2016. Ver Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Baja California, “Informe de Actividades 2016”, <http://www.derechoshumanosbc.org/informes>

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1. Conclusiones

Desde hace más de diez años, los principales flujos migratorios en el noroeste del país han sido norte-sur: se trata fundamentalmente de migrantes mexicanos expulsados de EE.UU. por las autoridades de ese país. En el caso de las migraciones originarias de Centroamérica, la ruta principal hacia el norte es la del Golfo, y los principales puntos de cruce indocumentado en la frontera con EE.UU. se ubican en los estados de Tamaulipas y Coahuila. Existe sin embargo un flujo menor que transita por la llamada Ruta del Pacífico y que cruza la frontera entre Tijuana y Mexicali.

El año 2016 fue extraordinario ya que, en esta región fronteriza de Baja California, primaron los flujos de sur a norte originarios de países muy diversos del mundo. En un inicio, los medios de comunicación se referían principalmente a población africana, aunque desde el verano de ese año, la mayoría de los migrantes en espera de ser recibidos en la garita de San Ysidro eran de origen haitiano.

El presente estudio demuestra que esa población no provenía directamente de Haití sino de Brasil y, en menor medida, de otros países de Sudamérica. Su propósito era dirigirse a EE.UU. pero en noviembre de 2016, cuando fue claro que no recibirían perdón humanitario en ese país y que las autoridades migratorias estadounidenses estaban deportando a sus connacionales, muchos haitianos tuvieron que quedarse en México.

Si bien la población haitiana que llegó al noroeste ha llamado la atención de los medios de comunicación y de las instituciones, y ha sido objeto de diferentes acciones sociales y políticas que analizamos en este informe, es importante resaltar que existen otros flujos de migrantes vulnerables en la frontera noroeste del país, particularmente mexicanos deportados, desplazados forzados internos (DFI), migrantes centroamericanos, sudamericanos y de otros continentes. Muchos de los DFI y de los centroamericanos llegan a esta frontera para solicitar asilo en EE.UU. debido a las condiciones de violencia generalizada que se vive en sus localidades de origen.

En junio 2017, permanece en Baja California un número cercano a tres mil personas de origen haitiano, la mayoría asentadas en Tijuana y cerca de una cuarta parte en Mexicali. En marzo de

este año llevamos a cabo la Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El COLEF-CNDH. 2017.; esta encuesta nos permitió determinar que la población albergada en Tijuana estaba compuesta fundamentalmente de adultos jóvenes de origen haitiano, con niveles altos de escolaridad y de preparación profesional. La mayoría de estos migrantes hablan creole y francés y cuatro de cada diez hablan también portugués. Cerca de 30% dijeron hablar español.

El hecho de que al menos 7 de cada 10 haitianos no dominen el español implica que, a corto y mediano plazo, las posibilidades de inserción dependen de que se les pueda proporcionar clases de idiomas de manera regular.

La preparación de los migrantes haitianos significa que tienen altas expectativas de inserción laboral y educativa. Muchos expresaron su interés de continuar estudios a nivel universitario. Los que habían conseguido trabajo en el momento de la Encuesta, manifestaban frustración por el tipo de empleo y el nivel salarial que podían encontrar en Tijuana. Esto puede implicar que, a corto plazo, muchos haitianos busquen oportunidades en otras ciudades de México o en otros países. Considerando que se trata además de personas que han migrado ya al menos dos veces (una a Sudamérica y otra a México), es alta la probabilidad de que vuelvan a emigrar en busca de mejores condiciones económicas y educativas¹³³.

Las condiciones del ingreso, tránsito y estancia de la población haitiana que arribó a Baja California, han puesto de manifiesto el carácter discrecional con que el Estado mexicano aplica las disposiciones administrativas y gestiona la movilidad humana. El estudio de la resolución emitida por el INM en un amplio número de casos de personas haitianas que ingresaron en situación irregular por algún punto fronterizo en Chiapas (habiéndose presentado voluntariamente a la estación migratoria siglo XXI en Tapachula y obtuvieron un oficio para salir de ese lugar e iniciar trámites de regularización migratoria) permitió distinguir un conjunto de inconsistencias en la observación del procedimiento administrativo migratorio como lo norman la Ley de Migración y su Reglamento.

Si bien es cierto que la entrega de un oficio de salida de la estación migratoria garantizó el derecho a la libertad mientras se resolvía la condición migratoria de las personas, es sobresaliente el poco tiempo en el que la autoridad analizó cada uno de los casos, autorizó la

¹³³ Los estudiosos de las migraciones han demostrado que la propensión a migrar es más alta para las personas que ya migraron en al menos una ocasión y para las personas que tienen vínculos familiares o de paisanaje en el país de destino. Ver por ejemplo Douglas Massey y René Zenteno, “The dynamics of mass migration”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 96, Num. 9, April 1999.

salida para una regularización migratoria por condiciones de razones humanitarias y determinó *de facto* la figura internacional de la apatridia.

Si retomamos el dato de la Encuesta de este estudio, acerca del tiempo en que la población permaneció en la estación migratoria, tenemos que el 75% de las y los haitianos estuvieron un día o menos en ésta; por lo que resulta extraordinario que en dicho tiempo se haya garantizado el derecho de iniciar y mantener comunicación con la representación consular de su país; la representación legal; servicios de interpretación para explicar el procedimiento administrativo y determinar el reconocimiento de la condición de apatridia. De manera que, la resolución de entregar un oficio de salida para que la persona iniciara su regularización bajo el argumento de ser reconocida apátrida, da la impresión de ser una medida expedita.

No se pone a discusión que la acción tomada por la autoridad migratoria haya garantizado que la población haitiana no estuviera en detención y contara con un documento para permanecer temporalmente en territorio mexicano, sino que cuestiona el análisis legal de cada caso y la argumentación jurídica con base en la cual se facilitó la regularización por razones humanitarias a un número tan amplio de migrantes en situación irregular.

Con relación a esto, el oficio de salida concedido por la autoridad, se convirtió en un tipo de salvoconducto que le permitió a la población desplazarse desde la frontera sur, atravesar todo el territorio mexicano en condiciones de cierta seguridad y rapidez y llegar hasta ciudades como Tijuana y Mexicali para intentar cruzar a EE.UU. Así, la mayoría de las personas encuestadas, dijeron haber viajado en cuatro días o menos desde la frontera sur hasta Tijuana. Es importante señalar que, a pesar de ese documento, el 22.5% de los migrantes haitianos sufrieron algún delito en su tránsito por México. Es decir, el oficio de salida les permitió transitar rápidamente, pero a muchos no les evitó ni los robos (el 14% de los haitianos fueron víctimas de este delito) ni la extorsión (el 16.5%).

Posteriormente, y como ya se ha analizado, cuando las facilidades para ingresar a EE.UU. se terminaron y la población tuvo que prolongar su estancia en México, nuevamente las autoridades migratorias emplearon una decisión discrecional para facilitar la estancia legal en territorio nacional. Aunque en la mayoría de los casos el plazo contemplado para regularizar la condición migratoria había expirado, el INM procedió a una regularización expedita y entrega de Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias.

Si bien es cierto que esta disposición dio opciones de permanencia legal a las y los haitianos que ya no podrían cruzar a Estados Unidos ni deseaban retornar a su lugar de origen, responde a una emergencia que requería medidas inmediatas. De manera que se aplicó un modelo *ad hoc* del programa temporal de regularización migratoria porque la población fue exenta de algunos de los requisitos establecidos.

Incluso, la puesta en marcha de la regularización para acceder a la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias contradice lo establecido para el reconocimiento de la condición de apatridia que concede la condición de estancia de residente permanente; sin embargo, en estos casos la Tarjeta otorgó una condición de estancia temporal. Tal situación tiene implicaciones en el pleno acceso de la población a sus derechos humanos.

El diseño de la política migratoria corresponde en México a la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la SEGOB. Sin embargo, la presencia de la SEGOB durante todo el segundo semestre de 2016, es decir en el momento de la mayor afluencia de migrantes extranjeros y de su espera cada vez más prolongada en B.C., fue sólo esporádica, por medio de dos visitas del Secretario de Gobernación, así como otras dos visitas del subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Durante todo el proceso de entrada, recepción, tránsito y permanencia de la población migrante en México, no se pudo encontrar ninguna línea de acción explícita de parte de la UPM. El único funcionario visible en la toma de decisiones fue el Delegado del INM en B.C., Rodulfo Figueroa. Esto muestra, sin duda, un vacío en el proceso de diseño de políticas públicas en materia migratoria.

Las decisiones de política para responder al flujo extraordinario de migrantes se tomaron de manera reactiva, en función de las necesidades urgentes de los actores sociales y de las medidas políticas asumidas unilateralmente por el gobierno de EE.UU.; lo que nos lleva a plantear que las autoridades relacionadas con la política y la gestión migratoria en México no están preparadas para recibir, procesar y atender flujos extraordinarios de población vulnerable.

Asimismo, nos indica la necesidad de diseñar y aplicar protocolos de actuación en situaciones de crisis migratoria, ya probados en otros países, y a establecer mecanismos de coordinación y transferencia de recursos eficaces entre autoridades de los niveles federal, estatal y municipal para atender estas situaciones.

El proceso de regularización ha permitido proporcionar una seguridad jurídica temporal a la mayor parte de la población haitiana. Sin embargo, ha puesto también de manifiesto un trato diferenciado hacia la población centroamericana, ya que, en el caso de estos migrantes, la gran mayoría de quienes son detectados en México, son detenidos en las estaciones migratorias y repatriados a sus países.

La gran vulnerabilidad de muchos migrantes centroamericanos —particularmente en el caso de NNA y mujeres, o personas desplazadas por la violencia— obliga al Estado mexicano a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de protección, refugio y asilo político.

La colaboración entre las autoridades migratorias estadounidense y mexicana en el proceso de cruce y solicitud de protección internacional de personas que provenían de terceros países —necesaria cuando se refiere a la protección de derechos humanos—, en este caso violentó el derecho a la solicitud de protección de manera expedita.

Asimismo, en el caso de los migrantes centroamericanos y de los mexicanos desplazados por la violencia, observadores de derechos humanos y abogados estadounidenses demostraron a lo largo de este periodo una violación sistemática al derecho de solicitar asilo (es decir a ser recibidos por las autoridades migratorias estadounidenses para la entrevista de temores fundados). La autoridad mexicana procesaba únicamente las citas para personas que hubieran obtenido su oficio de salida en Tapachula, es decir en su mayoría para personas de origen caribeño y africano. Por su parte, la autoridad migratoria estadounidense aprovechó la intermediación del gobierno mexicano para negar la entrada y la entrevista de temores fundados a los solicitantes de asilo que no tuvieran la cita previamente tramitada con el INM.

Cabe señalar entonces que, en los hechos, la gestión migratoria —y particularmente el aumento repentino de la cantidad de personas solicitantes de protección, que creó caos en la garita de San Ysidro al inicio del verano 2016— no se resolvió en EE.UU., que eran donde estaban las dificultades de atención y procesamiento de casos, sino que se contuvo en México.

Si bien las autoridades mexicanas y estadounidense generaron la situación de emergencia que se vivió en el noroeste del país, fue fundamentalmente la sociedad civil de Baja California la que atendió las necesidades básicas de la población migrante que quedó “varada” en la frontera.

En un principio, los albergues pioneros (que tienen la infraestructura y la preparación profesional para asistir, proteger y albergar a la población migrante) fueron los que atendieron a este nuevo flujo; pero estas organizaciones se vieron muy pronto saturadas en su capacidad de

atención. En una segunda fase, muchos migrantes fueron reubicados en albergues recientes que habían atendido casi únicamente a migrantes deportados. Entre septiembre y noviembre 2016, se abrieron más de 20 albergues emergentes para atender a la población migrante. La mayoría se encontraban en iglesias —algunos de ellos en oratorios y comedores— y 6 en centros de rehabilitación para usuarios de sustancias adictivas.

Esta medida permitió proporcionar un techo temporal a un número mucho mayor de migrantes que los que podían recibir los albergues pioneros y recientes. Sin embargo, las congregaciones religiosas que atendieron a los migrantes, los comedores y los centros de rehabilitación no tenían ni la infraestructura, ni los recursos económicos, ni el personal, ni la preparación para atender a los migrantes. Esto significó que, en muchos casos, se violaran los derechos de las personas, como la necesidad de vivienda digna y alimentación.

Considerando el crecimiento acelerado del flujo de migrantes internacionales y de las personas extranjeras varadas en la frontera entre julio y diciembre de 2016; que la mayoría de estos migrantes tuvieron que dormir en la calle al menos una noche, careciendo de servicios básicos, y que se encontraron en condiciones particularmente vulnerables a ser víctimas de delitos, podemos establecer que se trató de una situación de crisis humanitaria. Las organizaciones de la sociedad civil unidas en la Coalición Pro Defensa del Migrante insistieron en varios comunicados sobre la necesidad de que el gobierno federal declarara una situación de emergencia y canalizara recursos y medidas políticas para responder a esta situación. A pesar de ello, las autoridades mexicanas no declararon tal crisis humanitaria.

De haberse hecho tal declaración, se podían haber aplicado protocolos de atención a la población vulnerable en situaciones de emergencia y atraído atención y recursos de parte de organismos internacionales y gobiernos de otros países. Algunas instituciones autorizaron montos extraordinarios para la atención a los migrantes extranjeros que llegaron a Baja California: destaca en particular el apoyo económico y en especie proporcionado por el Municipio de Tijuana y el grupo Beta, además del fondo del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL). No obstante, la mayor parte del peso financiero de la emergencia recayó sobre los albergues, las organizaciones de la sociedad civil, y la ciudadanía.

A pesar de los esfuerzos que realizaron las iglesias y organizaciones de la sociedad civil, la mayoría de los migrantes internacionales que llegaron a Tijuana entre junio y diciembre 2016 tuvieron que dormir al menos una noche en las calles. Durante el invierno, esto significó que

tuvieran que permanecer bajo la intemperie durante más de 24 horas en condiciones climáticas adversas.

Probablemente, la falta de albergue y lugar donde protegerse, y proteger sus pertenencias, explican los niveles altos de victimización de las personas migrantes, particularmente el hecho de que uno de cada diez migrantes fue robado o extorsionado en Tijuana, de acuerdo a resultados de la Encuesta aplicada por El Colef.

Finalmente, es importante destacar que la CNDH acompañó el proceso de recepción y atención en los albergues desde mayo de 2016 hasta la finalización de esta investigación. La presencia y monitoreo de las condiciones de recepción y atención a los migrantes fue probablemente un elemento importante para garantizar —entre otros aspectos— cierta seguridad jurídica proporcionada por el INM para la mayoría de los haitianos que se quedaron en México. Además, las medidas cautelares solicitadas por la CNDH en septiembre de 2016 dieron lugar a medidas extraordinarias de parte del gobierno federal, como la autorización de un monto para algunos albergues que estaban atendiendo a la población.

En el caso del gobierno del estado de Baja California, el presupuesto autorizado en septiembre para apoyar a los albergues, no fue canalizado hacia las organizaciones y congregaciones que estaban efectivamente recibiendo a los migrantes. El gobierno municipal de Tijuana no aceptó las medidas cautelares, argumentando que habían tomado ya todas las acciones necesarias para atender el flujo extraordinario de migrantes en este municipio.

Los apoyos que brindaron a los albergues el INDESOL, INM, SEDESOE y Municipio de Tijuana —más los apoyos en especie de parte de la Cruz Roja y de la OIM— fueron insuficientes para solventar los gastos que realizaron las organizaciones religiosas y civiles. En abril 2017, la mayoría de los responsables de albergues señalaron en entrevista, que durante la emergencia habían contraído deudas importantes en servicios tales como electricidad, agua y gas, careciendo de condiciones económicas para pagar esas deudas.

8.2. Recomendaciones

8.2.1. Crisis migratoria

1. México se ha transformado en un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes mexicanos y extranjeros; donde las condiciones de derechos humanos de las personas se



ven continuamente afectadas por factores internacionales como las políticas migratorias y de vigilancia fronteriza del gobierno estadounidense, condiciones nacionales como las acciones de control migratorio desplegadas a lo largo del territorio mexicano o los cambios de rutas y de destinos de las migraciones forzadas.

Frente a este complejo escenario y en el marco de la responsabilidad del Estado mexicano de definir una política migratoria sustentada en principios rectores del sistema internacional de derechos humanos que integre un conjunto de decisiones estratégicas encaminadas a objetivos concretos, se considera urgente el desarrollo de análisis nacionales, intergubernamentales, intersectoriales, entre poderes y con inclusión de la sociedad civil y organismos internacionales acerca de la manifestación de movimientos migratorios conocidos como mixtos surgidos en otras regiones con impactos territoriales a escala nacional y local.

2. La presencia en el estado de Baja California de un flujo extraordinario y numéricamente relevante de migrantes internacionales solicitantes de protección internacional que ingresaron vía terrestre por la frontera sur de México y quedaron varados en los municipios de Tijuana y Mexicali, insta al Estado mexicano a reconocer sus condiciones para afrontar un eventual y futuro ingreso masivo de migrantes extranjeros continentales o extracontinentales.
3. Con base en la definición de política migratoria contenida en la Ley de Migración (art. 2), el propio señalamiento del programa especial de migración acerca de la falta de un sistema de información que permita un monitoreo continuo de los flujos migratorios en México, así como las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria (UPM), se considera apremiante el impulso de un sistema permanente de planeación que configure estrategias, proyectos y acciones de política pública; a partir del planteamiento de escenarios futuros sustentados en tendencias actuales y proyecciones de los diversos flujos migratorios que confluyen en México.

Esta acción permitiría evaluar las probabilidades de movimientos masivos de migrantes, catalogar situaciones como crisis migratorias y activar programas específicos previamente diseñados con participación claramente definida de actores gubernamentales de los tres niveles, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

4. El ingreso y tránsito por territorio mexicano del colectivo de migrantes haitianos y africanos, pero sobre todo su estancia en dos municipios baja californianos han puesto de manifiesto la necesidad por desarrollar un modelo de operación integral, transversal, intra e intergubernamental, con participación de sociedad civil, con capacidades financieras, mecanismos de seguimiento y fiscalización, y de implementación inmediata frente a flujos migratorios extraordinarios previamente identificados por los sistemas de planeación de política pública.

Este modelo concuerda con lo expresado en el programa especial de migración, acerca del perfil de gobernanza que deberá tener la política migratoria, es decir hacia un esquema de tipo relacional basado en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos).

5. La principal responsabilidad del Estado mexicano con las personas migrantes es garantizar el respeto de sus derechos humanos sin importar su estatus migratorio, origen nacional, género, edad u origen étnico; y proporcionar vías de acceso a programas y acciones de protección y asistencia, acordes con los estándares del sistema internacional de derechos humanos y del derecho humanitario.

Un modelo de operación en crisis facilitaría la preparación previa del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, la respuesta adecuada con acciones de política pública que atiendan las necesidades de asistencia y protección, así como programas que trasciendan la urgencia inmediata y vinculen a los actores estatales y no estatales en procesos de inserción local de los migrantes.

6. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presentó en 2012 un “Marco operacional en situaciones de crisis migratoria” que se basa en el concepto de crisis migratoria. Término que describe los flujos migratorios complejos y a gran escala, así como los patrones de movilidad ocasionados por una crisis que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas y plantear serios retos de gestión de la migración a largo plazo. Es una herramienta por medio de la cual una agencia internacional brinda asistencia técnica y operativa a cualquier Estado miembro que la solicite y requiera apoyo para hacer frente a los efectos migratorios de situaciones de crisis.



Debido a que el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno es el principal responsable de proteger y brindar asistencia a las personas migrantes sin distinción alguna y de conformidad con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, se recomienda incorporar este esquema coparticipativo en los procesos de formulación de la política migratoria mexicana.

7. Debido a esto, se recomienda considerar la incorporación del concepto de crisis migratoria en el marco normativo e institucional en materia de migración en México. En correspondencia con las atribuciones que la Ley de Migración (arts. 18, 31, 32 y 51) y su Reglamento (art.31) delegan a la Secretaría de Gobernación, se recomienda que dicha dependencia a través de la UPM sea la responsable de definir con claridad las circunstancias en las que el país se puede enfrentar a un contexto de crisis migratoria.
8. Ante una circunstancia de crisis migratoria, la Secretaría de Gobernación deberá emitir los lineamientos que establezcan condiciones de ingreso a territorio mexicano, legal estancia, condición migratoria que se ofrecerá a las personas y restricciones a la medida de aseguramiento contemplada en la ley de migración vigente.
9. De este modo, se recomienda que la UPM elabore de manera permanente un diagnóstico multidisciplinario, con técnicas de análisis especializadas, y con perspectiva proyectiva acerca de las características y tendencias de desplazamiento de los diversos flujos migratorios en la región, pero sobre todo de los posibles impactos en los territorios desde donde las personas emigran, aquellos por los que transitan y a los que llegan e inician procesos de inserción.

La publicación, difusión y discusión de esta información será un insumo indispensable para la consolidación de un modelo de operación que deba aplicarse ante situaciones como las acontecidas en Baja California con los migrantes originarios de Haití y otros países.

10. En atención a la estrategia 1.5. del Programa Especial de Migración en curso, la Secretaría de Gobernación con apoyo de la UPM deberá presentar informes estadísticos detallados sobre las tendencias actuales de la migración que podrían traer un flujo extraordinario a México, así como proyecciones para periodos subsecuentes.
11. La UPM deberá desarrollar un modelo de operación frente a posibles movimientos extraordinarios de migrantes extranjeros, que identifique capacidades, posicionamientos y



compromisos de los gobiernos de las entidades federativas, sociedad civil organizada y organismos internacionales.

12. En tal sentido, la UPM deberá elaborar un plan preventivo con estrategias, proyectos y acciones de política pública frente a crisis migratorias. Estas propuestas deberán desarrollarse con la presentación de presupuestos etiquetados enfocados a atender dichas crisis.
13. Además, la Secretaría de Gobernación deberá impulsar con todos los gobiernos de las entidades federativas la elaboración y armonización de legislaciones en materia migratoria.
14. La Secretaría de Gobernación deberá impulsar un proceso de legislación en materia particular de apatridia, que complemente los marcos normativos vigentes sobre migración, solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, asilo y protección complementaria, y que esté armonizada con la Convención sobre el Estatuto de Apátridas.
15. Se recomienda que el INM modifique el artículo 3 de los lineamientos en materia de protección a migrantes e incluya como migrantes en situación de vulnerabilidad a las personas extranjeras apátridas, solicitantes de asilo, refugiadas y que se encuentren en contexto de crisis migratoria.
16. Con base en la normatividad antes referida, se recomienda que el INM impulse la suscripción de convenios de colaboración, concertación y coordinación en términos de los artículos 4º, 5º y 6º enfocados a establecer condiciones y actores responsables frente a flujos migratorios extraordinarios que pudiesen ingresar y transitar por territorio mexicano.
17. A partir de lo observado en los municipios de Tijuana y Mexicali y en apego al artículo 50 de los lineamientos antes mencionados, se recomienda que el INM considere la adición y actualización de los procedimientos operativos de los grupos de protección a migrantes Beta, con la finalidad de que realicen sus acciones de apoyo ante crisis migratorias.
18. Con base en la situación acontecida en Baja California en 2016 y 2017, se recomienda que las entidades federativas establezcan organismos estatales de atención al migrante y



elaboren planes específicos con lineamientos de operación ante contextos de crisis migratorias.

19. Para el caso de Baja California, se recomienda que el poder ejecutivo estatal impulse un proceso legislativo para dotar de sustento legal el funcionamiento y operación del Consejo Estatal de Atención al Migrante. Sus atribuciones como espacio de diálogo, consulta, coordinación e intercambio de información requieren mecanismos normativos que garanticen su permanencia en el tiempo y lo provean de capacidades vinculatorias.
20. En este sentido, se insta al Poder Ejecutivo del estado a que institucionalice los espacios de diálogo existentes impulsados por la Dirección Estatal de Atención al Migrante, el Consejo Estatal de Atención al Migrante y a la Dirección Municipal de Atención al Migrante en Tijuana, a través de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de un acuerdo mediante el cual se expidan los lineamientos de funcionamiento de mesas de trabajo y sesiones ordinarias y extraordinarias que esas instancias coordinan. Estos lineamientos formalizarán los trabajos inter institucionales, contribuirán a una toma de decisiones participativa, facilitarán la generación de acuerdos formales e informales de poder compartido, instituirán mecanismos de intercambio de información, contribuirán a que los actores participantes agrupen los recursos que disponen para alcanzar objetivos colectivos y sentarán las bases para un sistema regido por relaciones de confianza.
21. Se recomienda que las secretarías de trabajo y previsión social a nivel federal y estatal, formalicen acuerdos de colaboración para desarrollar bolsas de trabajo, generar vínculos con sectores productivos en el estado para facilitar la colocación laboral de la población migrante, mantener la regularización de negocios que emplean a extranjeros, fortalecer mecanismos de vigilancia en los lugares de trabajo de la población para verificar condiciones de empleo y respeto a derechos laborales, así como velar porque los migrantes contratados accedan a: servicios de guardería, incapacidades, servicios funerarios, prestación por viudez, fondo para el retiro y otros que confiere la legislación laboral vigente.
22. Se recomienda que la Secretaría de Educación Pública y a los Sistemas Educativos Estatales establezcan los lineamientos para garantizar la inscripción de la población extranjera migrante al sistema de educación básica y acceso a apoyos educativos.

Asimismo, se recomienda facilitar la revalidación de estudios para garantizar el acceso de la población extranjera al sistema de educación superior.

23. Se recomienda que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California diseñe un protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes extranjeros en contexto de migración, tanto acompañados, como no acompañados, el cual tenga por objetivo que durante el proceso de estancia de niñas, niños y adolescentes extranjeros en la migración estos puedan ser atendidos con base a su interés superior y a sus derechos humanos, y que sea esta autoridad la cual coordine la atención y valoración de esta población infantil, para que goce de todos los derechos que se encuentran en las leyes mexicanas y en los tratados internacionales. De igual forma se recomienda que esta Procuraduría desarrolle un directorio de instituciones públicas y privadas especializadas en atender a la niñez en la migración en la entidad y que pueda tener coordinación con las mismas con la finalidad de en caso de necesitarlo implementar acciones urgentes de atención y protección para niñas, niños y adolescentes migrantes.
24. Se recomienda al DIF estatal y al municipal de Tijuana implementar una estrategia operativa para que los Centros de Asistencia Social (CAS) con los que cuenta puedan recibir de manera especializada a niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados en contexto de migración, ante una eventual crisis migratoria, diseñando protocolos de atención especializados para niñez extranjera continental y extracontinental.

8.2.2. Presupuesto para contingencias derivadas de crisis migratorias

25. Se recomienda la creación de un fondo de apoyo ante contingencias por crisis migratorias. El fondo podría provenir de fuentes como los ingresos recaudados por el derecho de internación al país de los no migrantes (DNI) o presupuestales de otra partida, no sujeto a las reglas anuales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con todas las previsiones de transparencia y rendición de cuentas.
26. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos de operación del Fondo, especificando que su objetivo será proporcionar servicios de asistencia humanitaria inmediata a colectivos de migrantes que por razones humanitarias ingresen y/o se desplacen por territorio mexicano y cuya

magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades estatales, así como las entidades federativas.

27. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) deberá fortalecer su Programa de Coinversión Social (PCS) a través de la difusión de información, apoyo técnico y facilidades para que más organizaciones civiles y comunidades religiosas que brindan asistencia a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o marginalidad, se inscriban en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y adquieran un registro que les permita presentar proyectos de inclusión social y asistencia humanitaria, y acceder a recursos federales. En casos de crisis migratoria se deberá crear un mecanismo expedito de inscripción al dicho Registro Federal.
28. Las acciones de asignación de recursos federales a entidades federativas para la atención a migrantes y la coinversión social a proyectos de organizaciones civiles deberán contar con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, indicadores de medición de resultados por objetivos y evaluación de impacto de las acciones implementadas.
29. Es necesario establecer además mecanismos permanentes de coordinación y transferencia de recursos entre autoridades de los niveles federales, estatales y locales para la atención a migrantes nacionales e internacionales, en particular en las regiones fronterizas de México.
30. Finalmente, es necesario facilitar un mecanismo mediante el cual el Sistema de Administración Tributaria condone el pago de impuestos sobre donativos provenientes de Estados Unidos y dirigidos a organismos sin fines de lucro, particularmente durante periodos de emergencia o crisis migratoria.

8.2.3. Protocolo de intervención

31. El protocolo de intervención debe definir las atribuciones y acciones públicas de las entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno y determinar la estrategia para atender y proteger a los migrantes, de manera que exista claridad sobre las tareas y mecanismos de coordinación de todas las dependencias gubernamentales involucradas en la atención de los migrantes garantizando su integridad y derechos humanos.

32. Se recomienda que las dependencias responsables en los tres niveles de gobierno activen mecanismos de comunicación y coordinación inmediata para aplicar el protocolo de intervención previamente desarrollado para casos de crisis migratoria.
33. El protocolo primeramente deberá iniciar con la aplicación de recursos del presupuesto para contingencias derivadas de crisis migratorias destinado a las diferentes instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la atención del migrante con el objetivo de contar con la suficiencia de recursos económicos para atender las necesidades de alojamiento, alimento, higiene y atención primaria de la salud.
Para el caso de instancias gubernamentales implicaría el uso del recurso adicional para la atención y gestión necesaria ante una llegada masiva de migrantes con necesidades específicas, de manera que se cuente con la solvencia para los gastos adicionales como lo pueden ser la contratación de intérpretes, traducción de documentos, folletería, movilización de unidades y personal a las áreas que lo requieran, incluso la instalación temporal de oficinas del INAMI para agilizar el trámite de regularización.
Asimismo, los recursos podrían ser aplicados para las necesidades corrientes del funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil como gastos de energía eléctrica, servicios de agua, telefonía, internet.
34. El INM tendrá la responsabilidad de recibir a la población extranjera en contexto de crisis migratoria y canalizar a espacios temporales de albergue habilitados por autoridades locales u organizaciones de la sociedad civil para garantizar una estancia digna, humanitaria y en respeto a los derechos humanos.
35. Los Gobiernos Estatales y Municipales deberán habilitar instalaciones para que puedan funcionar como albergues e incluso como centros de acopio de víveres ante una situación de emergencia por la llegada de oleadas de migrantes.
36. El INM debería poner disposición de las organizaciones de la sociedad civil módulos de atención temporales para la dotación de información y agilización del trámite de regularización correspondiente. Lo anterior con toda la información en el idioma del lugar de procedencia de la mayoría de los migrantes e incluso con la presencia de intérpretes para la atención.
37. Se recomienda que la Secretaría de Gobernación a través del INM otorgue la residencia permanente a las personas extranjeras que se encuentran en crisis migratoria. Con esta



condición de estancia podrán tramitar la Clave Única de Registro de Población (CURP) que les permitirá realizar diferentes gestiones ante instancias gubernamentales federales, estatales y municipales, y acceder a servicios educativos, médicos, actos de estado civil, expedición de actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte; así como insertarse en el mercado laboral, acceder a empleos formales y afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

38. La Secretaría de Gobernación a través de la UPM debería distribuir la información entre las diferentes dependencias de gobierno para asegurar que en ninguna se nieguen los derechos a los que las personas migrantes accederían con el documento de regularización, ya sea al trabajo, educación, seguridad social, salud, transito, etc., con el firme propósito de atenuar la emergencia y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, es decir, concientizar a los funcionarios sobre la existencia de que las personas accederán al derecho solicitado y en la manera en que se deben tramitar las solicitudes.
39. La Cruz Roja Mexicana y la Secretaría de Salud tendrían como responsabilidad atender a los migrantes dando consultas médicas para determinar problemas de salud, de manera que se garantice una atención que permita la oportuna detección de problemas de salud y/o el tratamiento de complicaciones ya existentes. Así se atiende el problema de enfermedades y el suministro de medicación a los migrantes con necesidades en salud de forma inmediata. En el caso de situaciones de mayor gravedad se deberá garantizar acceso a hospitales del Secretaría de Salud o de la Cruz Roja a nivel local sin ninguna restricción.
40. Se recomienda que en la ejecución de las acciones de protección a migrantes se garantice la participación, asesoría y observación de personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.
41. Desarrollar en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), campañas de información acerca de las características de los flujos migratorios que arriban a la entidad, condiciones y objetivos de movilidad, necesidades de protección e importancia de la participación social en la defensa de los derechos humanos.
42. El protocolo deberá incluir la coordinación con organismos internacionales y con organizaciones como el ACNUR, la OIM, UNICEF y de la sociedad civil local, nacional

e internacional, desde el primer momento que sea detectada la crisis o emergencia. Incluir los enlaces con dichas organizaciones y generar el desarrollo manuales conjuntos previos a una emergencia.

8.2.4. Inserción social

43. En virtud de que la autoridad migratoria ha determinado otorgar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a un número considerable de personas originarias de Haití y en estricto apego a lo señalado en el artículo 2 de la Ley de Migración, se solicita al Estado mexicano que exprese de manera programática las acciones concretas que ejecutará para garantizar el acceso de la población a servicios educativos y médicos provistos por los sectores público y privado; facilitar su búsqueda y colocación en actividades laborales formales; y garantizar su acceso a diferentes programas sociales ofrecidos en los niveles federal, estatal y municipal.
44. Se requiere a la instancia gubernamental responsable de la formulación de la política migratoria de Estado (Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación), la elaboración de una estrategia integral y transversal a los tres niveles de gobierno que garantice la inserción social, económica y cultural en México de la población haitiana.
45. La Secretaría de Educación Pública (SEP) deberá facilitar el libre acceso a niñas, niños, adolescentes y jóvenes a la educación en el nivel que cada persona requiera. Para eso deberá establecer los mecanismos para garantizar integrar el derecho a la educación.
46. Asimismo, la SEP tendrá obligación de canalizar a los migrantes en situación de crisis migratoria que no hablen español para recibir cursos de enseñanza del idioma que permita una mayor reinserción social de las personas a las comunidades.
47. Las autoridades locales en materia educativa tendrán como responsabilidad la gestión para que los migrantes sean recibidos en los centros educativos en tiempo y forma necesarios. En caso de que las personas sean originarias de un país con lengua diferente al español tendrán que facilitar el acceso a cursos de la enseñanza del español previo a su incorporación al sistema educativo.
48. La SEP y los organismos educativos locales establecerán los mecanismos de certificación de competencias y habilidades de los migrantes en las regiones de recepción.

49. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) deberá asegurar que el documento de residencia permanente otorgado sea aceptado en cualquier puesto de trabajo para garantizar el acceso a goce a los derechos laborales.
50. Esta dependencia tendría la obligación de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en materia laboral de manera que garantice la no violación de los derechos laborales de los migrantes.
51. Además, deberá diseñar planes de capacitación y certificación de habilidades y competencias en conjunto con las autoridades educativas de las regiones de recepción.
52. Las Secretarías del Trabajo locales tendrán que buscar la difusión de puestos de trabajo de las bolsas de empleo de los diferentes organismos empresariales de las localidades de manera que funcione como un puente entre los puestos de trabajo ofertados y los migrantes que requieren acceder a ellos.
53. La Secretaría de Salud Pública mediante el sistema de salud tendrá la obligación de establecer el mecanismo para que los migrantes que han regularizado su situación migratoria tengan garantizado el derecho a la salud.
54. En caso de no contar con derecho a seguro médico por empleo, el sistema público de salud mexicano no deberá negar la atención para la detección y atención de enfermedades de los migrantes en la red de hospitales y clínicas del Seguro Popular; además de ofrecer la medicación necesaria como cualquier otro derechohabiente.
55. El IMSS tendrá la obligación de brindar a los migrantes que se encuentren trabajando el acceso a los servicios de salud que se ofrecen como a cualquier derechohabiente sin discriminación por su condición de migratoria.
56. La Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes Estatal al ser el ente gubernamental para la protección y salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) tendría como obligación buscar mantener la integridad de s NNA no acompañados; es decir, una vez detectados por el INM la Procuraduría de Protección Estatal tendrá la facultad de requerir la presencia de los NNA migrantes para que sean atendidos en albergues de atención infantil o Centros de Asistencia Social (CAS) del DIF o privados con convenios con el DIF.
57. La labor del DIF será mantener bajo su cuidado en los CAS a las NNA y garantizar su protección y seguimiento del trámite migratorio correspondiente. Dicho mecanismo debe

ser llevado a cabo en conjunto con las autoridades del INAMI y de las Procuradurías de Protección para determinar su condición migratoria.

58. La tutela de las NNA quedaría en resguardo del gobierno mexicano a través del personal de las Procuradurías de Protección hasta que las autoridades migratorias determinen su estatus migratorio. Será responsabilidad del DIF a través de los CAS de brindar protección de los NNA, buscando el interés de salvaguardar la integridad física y emocional de los jóvenes y niños para evitar su exposición a peligros y vulnerabilidades.
59. La SEDESOL tendrá la facultad de generar un diagnóstico de las necesidades de las personas migrantes independiente de su estatus migratorio, de manera que haga una evaluación de las necesidades que se requieren para facilitar la inserción de los migrantes en las comunidades de destino.
60. Este instrumento permitiría ofrecer a los migrantes las ayudas de los programas sociales para amortiguar los costos económicos de establecerse en las comunidades de destino, de manera que puedan acceder a recursos económicos temporales.
61. Las Secretarías de Desarrollo Social locales deberán atender la necesidad de información sobre las comunidades de manera que los migrantes tengan el conocimiento de las rutas de transporte que garantice su movilidad, lugares para acceder a servicios en las dependencias gubernamentales, zonas de exposición a riesgos por delincuencia, principales puntos de comercio, así como de acceso al deporte, cultura y esparcimiento.

9. Anexos

9.1. Tipología de los albergues

Albergue	Tipo	Número de personas albergadas	Tamaño	Población que atienden	Sexo y edad de la población atendida	Posición geográfica	Infraestructura
Desayunador salesiano Padre Chava	Pionero	366	4	Migrantes en general	Hombres	Centro	1
Casa del Migrante de Tijuana	Pionero	100	3	Migrantes en general	Hombres	Centro	1
Casa Madre Assunta	Pionero	60	2	Migrantes en general	Mujeres y niños	Centro	1
Ejército de Salvación Puerta de Esperanza	Pionero	12	1	Migrantes en general	Mujeres y niños	Centro	1
Ejército de Salvación	Pionero	45	1	Migrantes en general	Hombres	Centro	1
Movimiento Juventud 2000	Reciente	155	3	Migrantes en general	Hombres, mujeres y niños	Centro	3
Albergue Renúevate como el Águila	Reciente	100	3	Migrantes en general	Hombres, mujeres y niños	Este	3
Prolibertad y derechos humanos	Reciente	175	3	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	2
Centro Cristiano y albergue mejor herencia, A.C.	Reciente	121	3	Migrantes en general	Hombres	Centro	2
La Viña de Tijuana	Reciente	40	1	Migrantes en general	Hombres	Centro	2

Centro para Migrantes	Emergente	sin dato	1	Extranjeros	Hombres y mujeres	Este	sin dato
Comedor comunitario "Mamá Yoli"	Emergente	72	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	sin dato
Casa de los Pobres	Emergente	130	3	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	2
Centro de Catequesis de Hermanas Franciscanas	Emergente	60	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	sin dato
Oratorio San Juan Bosco	Emergente	85	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Este	1
Embajadores de Jesús	Emergente	300	4	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	3
Centro Cristiano Jesús es mi Roca	Emergente	16	1	Extranjeros	Hombres	Centro	2
Misión Evangélica Roca de Salvación	Emergente	110	3	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	2
Templo Oasis	Emergente	30	1	Extranjeros	sin dato	Este	sin dato
Iglesia Nueva Jerusalem	Emergente	75	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	sin dato
Iglesia del Nazareno	Emergente	52	2	Extranjeros	Mujeres y niños	Centro	1
Iglesia del Nazareno El Mirador	Emergente	21	1	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	2
Primera iglesia bautista de Tijuana	Emergente	110	3	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	2
Iglesia bautista Vida Eterna	Emergente	105	3	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	3
Iglesia cristiana bautista Camino de Salvación	Emergente	58	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Oeste	3

Iglesia cristiana bautista Jesucristo Vive	Emergente	46	1	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Este	2
Iglesia bautista Emmanuel	Emergente	85	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	sin dato
Iglesia bautista El Calvario	Emergente	88	2	Extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	3
Puros y Renuevos, A.C.	Emergente	27	1	Personas con problemas de adicción y extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	3
Lakead 1	Emergente	33	1	Personas con problemas de adicción y extranjeros	Hombres, mujeres y niños	Centro	3
	TOTAL	2677					

Descripción de categorías

Tipologías de albergues:	Tamaño (de acuerdo al número de población hospedada)	Población migrante que atienden:	Sexo y edad de la población atendida:	Posición geográfica:	Infraestructura:
Pioneros: con más de 10 años de atención a la población migrante	1 = 1 a 49	Migrantes en general: Mexicanos y centroamericanos en tránsito, mexicanos deportados, solicitantes de asilo, extranjeros con necesidades de protección	Hombres	Centro: Zona Centro, Norte, Libertad y Postal	1 = Consolidada
Recientes: entre 1 y 9 años de atención a la población migrante	2 = 50 a 99	Extranjeros con necesidades de protección	Mujeres	Oeste	2 = Incipiente
Emergentes: atienden a la población extranjera con necesidades de protección en EEUU, desde mayo de 2016	3 = 100 a 199	Personas con problemas de adicción y extranjeros con necesidades de protección	Hombres, mujeres y niños	Este	3 = Precaria
	4 = 200 y más		Mujeres y niños		
			Hombres y mujeres		

9.2. Encuesta a Migrantes Extranjeros Albergados en Tijuana, El Colef-CNDH. 2017.

9.2.1. Creole



Enfòmasyon sa yo sekrè, rezon li se pou nou kapab konnen ki neseseite prensipal ou e pou nou kapab chache yon bon mwayen pou nou kapab ede w'

Si ou dakò pou ou patisipe, fè on kwa nan kare a.

WI, MWEN AKSEPTE PATISIPE:

1. Ki laj ou? _____

2. Sèks: _____ Gason _____ Fi

3. Nan ki peyi ou fèt?

4. Ki klas ou fè?

5. Ki pwofesyon w' / ki ofis ou?

6. Ki lang ou pale?(fè on kwa sou lang ou konn pale ak lang ou konn ekri a)

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. _____ Kreyól | 5. _____ Angle |
| 2. _____ Franse | 6. _____ Lòt lang |
| 3. _____ Pótigè | |
| 4. _____ Panyól | |

7. Ou

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| 1. _____ selabatè /pa marye | 4. _____ Separe o divóse |
| 2. _____ Marye | 5. _____ Vèf |
| 3. _____ Plase | |

8. Ki pyès idantite ou genyen avèk ou:

- | | |
|------------------------|----------------|
| 1. _____ Batistè | 3. _____ Paspò |
| 2. _____ Kat didantite | 4. _____ Anyen |

1. ____ Rejij
2. ____ Pale ak otorite gouvènman peyi w'
3. ____ Retounen nan peyi w'
4. ____ Pwoteksyon pou ou rete Meksik
5. ____ Anyen

20. Konbyen tan ou pran pou rive Tijuana depi lè ou antre Meksik?

Jou _____ Mwa _____

21. Sou wout pou ou vini Meksik, ou te soufri zak sa yo?:

(Fè on kwa sou TOUT zak ou sibi yo)

1. ____ Vól
2. ____ Rakèt
3. ____ Yo te eseye kidnape w'
4. ____ Yo te kidnape w'
5. ____ Anyen

22. An jeneral, Kijan ou konsidere tretman otorite gouvènman Meksiken ou te gen kontak ak yo?

1. ____ Trè byen
2. ____ Byen
3. ____ Nòmál
4. ____ Mal
5. ____ Trè mal

23. Nan ki dat ou rive Tijuana? Mwa: _____ Ane: _____

24. ¿Gwoup Beta ofri w' sèvis sa yo?:

(Fè on kwa sou opsyon yo ofri w' la)

1. ____ Dlo ak manje
2. ____ Swen doktè
3. ____ Yo mennn mwen nan on refij
4. ____ Randevou pou yo fé m' antre Etazini
5. ____ Enfòmasyon pou mwen kapab jwenn pape pou mwen rete Meksik
6. ____ Anyen

25. ¿Nan Tijuana ou soufri zak sa yo?:

1. ____ Vól
2. ____ Rakèt
3. ____ Abi
4. ____ Yo kidnape w'
5. ____ Anyen

26. Eske lapolis te kenbe w' ou byen arete w' nan Tijuana:

1. ____ Wi
2. ____ Non

44. Konbyeb kób ou touche nan travay sa?

Kantite: _____ lajan : _____ Tan: _____
(200,500,1000,etc) (Peso, dola) (èd tan ,pa jou)

Kómantè: _____

9.2.2. Español

Esta información es confidencial y tiene como propósito conocer sus principales necesidades y encontrar la mejor manera de apoyarlos

Consentimiento de participación, marcar con una x el cuadro.

SÍ ACEPTO PARTICIPAR:

1. ¿Cuántos años tiene? _____

2. Sexo: _____ Hombre _____ Mujer

3. ¿En qué país nació usted?

4. ¿Cuántos años de escuela ha cursado?

5. ¿Cuál es su profesión o que oficio tiene?

6. ¿Qué idiomas habla? (Marque los idiomas que usted sepa hablar o escribir)

- | | |
|--------------------|-----------------|
| 1. _____ Creole | 5. _____ Inglés |
| 2. _____ Francés | 6. _____ Otro |
| 3. _____ Portugués | |
| 4. _____ Español | |

7. Usted es

- | | |
|----------------------|--------------------------------|
| 1. _____ Soltero | 4. _____ Separado o divorciado |
| 2. _____ Casado | 5. _____ Viudo |
| 3. _____ Unión libre | |

8. Qué documentos de identidad tiene con usted:

- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| 1. _____ Acta de nacimiento | 3. _____ Pasaporte |
| 2.. _____ Tarjeta de identidad | 4. _____ Ninguno |

3. ____ Carta de salida de estancia migratoria.....7. ____ Sin ningún documento

20. ¿Cuántos tiempo tardo en llegar a Tijuana desde que ingresó a México?

Días _____ Meses _____

21. En su trayecto por México, ¿sufrió alguno de los siguientes delitos?:

(Marcar TODAS las cosas que usted haya experimentado)

- | | |
|------------------------------|-------------------|
| 1. ____ Robo | 4. ____ Secuestro |
| 2. ____ Extorsión | 5. ____ Ninguno |
| 3. ____ Intento de secuestro | |

22. En general, ¿cómo considera el trato que le brindaron las autoridades gubernamentales mexicanas las que tuvo contacto?

- | | |
|-------------------|------------------|
| 1. ____ Muy bueno | 4. ____ Malo |
| 2. ____ Bueno | 5. ____ Muy malo |
| 3. ____ Regular | |

23. ¿En qué fecha llegó a Tijuana? Mes: _____ Año: _____

24. ¿El grupo Beta le ha ofrecido alguno de los siguientes servicios?:

(Marcar el número de las opciones que usted haya recibido)

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. ____ Agua y alimentos | 4. ____ Una cita para ingresar a Estados Unidos |
| 2. ____ Atención médica | 5. ____ Información para obtener un permiso para permanecer en México |
| 3. ____ Me llevaron a un albergue | 6. ____ Ninguno |

25. ¿En Tijuana ha sufrido alguno de los siguientes delitos?:

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 1. ____ Robo | 4. ____ Secuestro |
| 2. ____ Extorsión | 5. ____ Ninguno |
| 3. ____ Abuso | |

26. ¿En Tijuana, ha sido detenido o arrestado por la policía?:

- | | |
|------------|------------|
| 1. ____ Si | 2. ____ No |
|------------|------------|

27. ¿Cuántas noches durmió en la calle antes de entrar al albergue?

28. ¿Cómo llegó a este albergue?

1. ____ Me trajo el grupo Beta
2. ____ Me avisaron conocidos que ya estaban aquí
3. ____ En otro albergue me dieron la dirección
4. ____ Me trajeron personas que viven en Tijuana
5. Otra: _____

29. ¿Cómo considera la atención que se le ha brindado en este albergue?:

1. ____ Muy bueno
2. ____ Bueno
3. ____ Regular
4. ____ Malo
5. ____ Muy malo

30. En general ¿cómo considera usted su estado de salud?

1. ____ Muy bueno
2. ____ Bueno
3. ____ Regular
4. ____ Malo
5. ____ Muy malo

31. ¿En Tijuana le diagnosticaron alguno de los siguientes problemas de salud?

1. ____ Hipertensión (presión alta)
 2. ____ Diabetes (azúcar en la sangre)
 3. ____ Colesterol alto
 4. ____ Gripe o catarro
 5. ____ Alguna enfermedad del corazón
 6. ____ Tuberculosis
 7. ____ Depresión o ansiedad (nervios)
 8. ____ Alguna enfermedad de estomago
 9. ____ Otras
- ¿Cuáles? _____

32. ¿Alguna autoridad de gobierno le ha brindado atención médica de manera constante?

1. ____ Si
2. ____ No

33. Tiene necesidad de tomar algún medicamento?

1. ____ Si
2. ____ No

34. ¿Cuándo llegó a Tijuana tenía la intención de cruzar a Estados Unidos?

1. ____ Si
2. ____ No

35. ¿Por cuál de las siguientes razones escogió Tijuana para cruzar rumbo a Estados Unidos?

Cantidad: _____ Unidad: _____ Tiempo: _____
(200,500,1000,etc) (Pesos, dólares) (Hora, día)

COMENTARIOS: _____

9.3. Solicitudes de transparencia

1. Folio: 0411100051217 ¿Qué cantidad de oficios de salida de estaciones migratorias fueron emitidos y entregados a personas migrantes durante el periodo del 1 de enero de 2017 al 31 de marzo 2017?	
Instancia a la que se le solicita la información: Instituto Nacional de Migración	
Respuesta Resumen:	330 oficios de salida emitidos por la autoridad migratoria (1 salida de la Estación Migratoria en custodia provisional, 318 con fines de regularización y 11 por acuerdo de libre tránsito).
Datos relevantes complementarios para futuras búsquedas de información:	La información se obtuvo de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del instituto a través del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM) que es la herramienta informática que facilita el control de los extranjeros presentados en instalaciones del INM
Link de acceso a respuesta en extenso: https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZNKnOAI7THdMazhWT2lvcEk/view?usp=sharing	
2. Folio: 0411100051117 ¿Qué cantidad de oficios de salida de estaciones migratorias fueron emitidos y entregados a personas migrantes durante el periodo del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre 2016?	
Instancia a la que se le solicita la información: Instituto Nacional de Migración	
Respuesta Resumen:	5,278 oficios de salida emitidos por la autoridad migratoria (41 salidas de Estación Migratoria en custodia provisional, 4991 con fines de regularización y 246 por acuerdo de libre tránsito.
Datos relevantes complementarios para futuras búsquedas de información:	La información se obtuvo de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del instituto a través del Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM) que es la herramienta informática que facilita el control de los extranjeros presentados en instalaciones del INM
Link de acceso a respuesta en extenso: https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZNKnOAI7dmlXWHVpT0VLazA/view?usp=sharing	
3. Folio: 2099900007117. ¿Cuáles son los Montos de apoyo (cantidad de dinero) que se	

otorgaron a cada uno de los actores sociales que se seleccionaron en la convocatoria Flujo Extraordinario de Migrantes (FM) en Tijuana y Mexicali, Baja California, así como en Tapachula, Chiapas?

Instancia a la que se le solicita la información: Instituto Nacional de Migración

Respuesta Resumen:

Distribución de 4,000,000 millones de pesos entre 14 Proyectos apoyados:

Mexicali-2, Tijuana-10, Tapachula-2

NOMBRE DE LA	NOMBRE DEL PROYECTO	APORTACIÓN
Cina Aprendiendo a Vivir	MANA Brindar alimentación sana y nutritiva para nuestros hermanos migrantes.	\$ 129,859.00
Consejo Binacional por la Diversidad Sexual Discriminación e Igualdad de	Esperanza de vida	\$ 280,000.00
Coalición Pro Defensa Del Migrante	Asistencia humanitaria en alianza a la población	\$ 350,000.00
Fundación Internacional de la Comunidad	Atención humanitaria a la población migrante extraordinaria de origen nacional e internacional en	\$ 300,000.00
Romaweno	Apoyo a migrantes en situación de tránsito.	\$ 160,000.00
Red de Comunidades Unidas	Apoyo al migrante internacional (centroamericanos y	\$ 197,100.00
Misión Evangélica Roca de Salvación	Ayuda al Hermano Migrante	\$ 300,000.00
Casa del Migrante en Tijuana	Apoyo a espacios de acogida temporal para migrantes deportados, en tránsito y extranjeros solicitantes de asilo: Equipamiento de la Casa del Migrante en Tijuana y de la	\$ 339,946.00
Instituto Madre Asunta	fui forastero y me recibiste	\$ 349,695.00
Comité de Promoción para el Desarrollo de Mexicali	Solidarios en necesidades para la atención de personas en contexto de migración	\$ 344,000.00
La Gracia del Nuevo Pacto	Alimentación para los migrantes en Tijuana.	\$ 350,000.00
LAKEAD	Acondicionar y alimentar a la población migrante, haitianos, africanos y deportados.	\$ 335,400.00
Organismo de Ayuda Comunitaria SILOH	Equipar Dormitorio Para Albergue , Cocina Industrial Y Otorgar a los migrantes de escasos recursos, Haitianos y Africanos y población	\$ 279,000.00
Aroma de Jesucristo	Equipando albergue, (literas, cocina), apoyando albergues, Camino al Crecimiento Xico a.c. y	\$ 285,000.00
		\$ 4,000,000.00

Datos relevantes complementarios para futuras búsquedas de información:

Convocatoria publicada en el DOF el 11 de noviembre de 2017, cierre de la convocatoria 5 días después el 16 de noviembre. Se recibieron 20 proyectos, se dictaminaron 17 y se apoyaron 14.

Link de acceso a respuesta en extenso:

- 1) Oficio respuesta <https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZKNnOAI7V21Rbk1RSIZiTIU/view?usp=sharing>
- 2) Excel <https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZKNnOAI7aFFQcEtzZnNNUU0/view?usp=sharing>
- 3) Segundo oficio respuesta <https://drive.google.com/file/d/0B->

[C5ZKNkOAI7ZjVlVmFLWdDnSUE/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZKNkOAI7ZjVlVmFLWdDnSUE/view?usp=sharing)

4. Folio: 171929. ¿A qué actividades, programas, asociaciones civiles o religiosas, entidades públicas o privadas se asignó el Fondo de Atención al Migrante de 7 millones 787 mil 156 pesos asignado al Estado de Baja California por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año 2016 y cuáles fueron los montos asignados (cantidad de dinero) a cada una?

Instancia a la que se le solicita la información: Secretaría de Desarrollo Social

Respuesta:

DERIVADO DE LAS SOLICITUDES REALIZADAS AL EJECUTIVO DEL ESTADO, POR PARTE DE LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL MEDIANTE PROYECTOS, SE ASIGNO EL FONDO MIGRANTE CONFORME A LO SIGUIENTE:

N° DEL PROYECTO	NOMBRE	RECURSOS PROGRAMADOS DEL FONDO (PESOS)
1	CONSEJO BINACIONAL POR LA DIVERSIDAD SEXUAL DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS L.G.B.T.I. A.C.	380,000.00
2	CÁRITAS REGIÓN MEXICALI, A.C.	320,000.00
3	GRUPO DE AYUDA AL MIGRANTE, A.C.	250,000.00
4	CAMINO HACIA UN NUEVO AMANECER, A.C.	250,000.00
5	ALFA Y OMEGA, A.C.	390,000.00
6	CENTRO DE REINTEGRACIÓN FAMILIAR DE MENORES MIGRANTES, A.C.	380,000.00
7	CENTRO PASTORAL MANA DE MEXICALI, I.B.P.	330,000.00
8	COMITÉ DE PROMOCIÓN PARA EL DESARROLLO DE MEXICALI, A.C.	300,000.00
9	APOYO AL TRABAJADOR MIGRANTE DEPORTADO, A.C. "CASA DEL MIGRANTE BETANIA"	300,000.00
10	HOTEL DEL MIGRANTE DEPORTADO ANGELES SIN FRONTERAS, A.C.	200,000.00
11	REFUGIO DEL HIJO PRODIGO, A.C.	325,000.00
12	Casa del Migrante en Tijuana, A.C.	450,000.00
13	Coalición Pro Defensa del Migrante A.C.	635,000.00
14	Casa de Oración del Migrante, A.C.	310,000.00
15	Ejército de Salvación A.C.	400,000.00
16	Ejército de Salvación A.C.(CASA PUERTA DE ESPERANZA)	230,000.00
17	Instituto Madre Asunta A.C. QUE APOYA A 1500 MIGRANTES	400,000.00
18	La Viña de Tijuana A.C.	300,000.00
19	Misión Evangélica Roca de Salvación A.C.	300,000.00
20	Movimiento Juventud 2000 Sección Tijuana, A.C.	300,000.00
21	Renuevate Como el Aguila A.C.	200,000.00
22	PROYECTO SALESIANO DE TIJUANA, A.C.	629,368.84
23	CASA DEL MIGRANTE DE NUESTRA SENORA DE GUADALUPE, A.C.	200,000.00
TOTAL		7,779,368.84

Datos relevantes complementarios para futuras búsquedas de información:

Solicitud respondida a través del portal estatal de transparencia. En plataforma nacional no hay respuesta a la misma solicitud a la fecha.

Link de acceso a respuesta en extenso: Desglose <https://drive.google.com/file/d/0B-C5ZKNkOAI7TzBVNHJQRjFFZXc/view?usp=sharing>

9.4. Guías de entrevista

9.4.1. Encargados de albergues

Migración solicitante de refugio en tránsito por Tijuana, 2016 (Diagnóstico multidimensional e implicaciones de política pública)

Guía de Preguntas para Entrevista con Encargados de Albergues

1 Objetivo

1.1	¿Cuál es el objetivo del albergue?
1.2	¿Qué tipo de organización o asociación es el albergue (asociación civil, asociación religiosa, organización informal u otra)?
1.3	¿Tienen alguna afiliación religiosa? Si es así, ¿cuál?
1.4	¿Qué tipo de migrantes atienden (mexicanos que van a EEUU, centroamericanos, deportados, extranjeros solicitantes de protección en EEUU)?
1.5	¿Cuándo comenzó a funcionar este albergue?
1.6	¿Cómo tomaron la decisión de abrir el albergue?

2 Capacidad de atención

2.1	Infraestructura
2.1.1	¿La construcción en la que hospedan a los migrantes está diseñada para ser albergue?
2.1.2	¿Qué cambios o adaptaciones han realizado en la infraestructura para la atención de los migrantes?
2.1.3	¿Con cuántos cuartos, camas, baños, cocinas cuentan?

2.2 Recursos humanos

2.2.1	¿Cuántas personas trabajan aquí en la atención a los migrantes? ¿Cuántos son asalariados?
2.2.2	¿Cuántos son voluntarios? ¿Cómo hace una persona para ser voluntario aquí?
2.2.3	¿Las personas que colaboran en el albergue reciben algún tipo de capacitación antes de comenzar su trabajo?

2.3 Fuentes de sostenimiento económico

2.3.1	¿Reciben apoyo monetario y en especie?
2.3.2	¿Tienen algún mecanismo para la recaudación de fondos?
2.3.3	¿Quiénes son sus principales fuentes de recursos: el gobierno federal, estatal o municipal; la iniciativa privada; la ciudadanía; otras organizaciones; otras iglesias (de México, EEUU y el mundo)?
2.3.4	¿Qué tipo de apoyo brinda el gobierno?

2.4 Estructura organizativa

- 2.4.1 ¿Quiénes están encargados de la atención a los migrantes?
- 2.4.2 ¿Cómo se distribuyen el trabajo?
- 2.4.3 ¿Quiénes son los encargados o facultados para la toma de decisiones?
- 2.4.4 ¿Existen reglas para la población hospedada? ¿Reglas para los colaboradores? ¿Qué tipo de reglas son?
- 2.4.5 ¿Cuál es el horario de trabajo con la población en un día común? ¿Qué actividades realizan?
- 2.4.6 ¿Por cuánto tiempo reciben a los migrantes?

2.5 Estabilidad

- 2.5.1 ¿Qué planes a mediano y largo plazo tienen para el albergue?

3 Relación con instituciones gubernamentales y otras organizaciones

- 3.1 ¿Con qué instancias gubernamentales mantienen una relación?
- 3.2 ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que tienen con las distintas instancias gubernamentales?
- 3.3 ¿Con qué otros albergues u organizaciones mantienen una relación?
- 3.4 ¿Estas organizaciones están en Tijuana o en otra ciudad o país?
- 3.5 ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que tienen con otras organizaciones y albergues?
- 3.6 ¿Pertenece a alguna red de apoyo (de albergues, de iglesias)? ¿Son redes locales o transfronterizas? ¿Para qué les ha servido o funcionado pertenecer a estas redes?
- 3.7 ¿Cuáles son los motivos principales de conflicto entre las organizaciones o albergues que atienden migrantes? ¿Cómo se han solucionado o solventado?

4 Solidaridad

- 4.1 ¿Qué recursos brinda la ciudadanía para el sostenimiento del albergue?
- 4.2 ¿Existen apoyos transfronterizos? ¿De dónde vienen?
- 4.3 Para los tradicionales y emergentes: ¿han recibido más apoyo al albergue desde la llegada de los extranjeros a Tijuana?
- 4.4 ¿Por qué considera que la población tijuanaense apoya de una manera especial a los extranjeros?
- 4.5 ¿Es Tijuana una ciudad amigable con los migrantes?

5 Plano subjetivo

- 5.1 ¿Qué representa para usted la población migrante?
- 5.2 ¿Qué piensa de los migrantes deportados?
- 5.3 En el caso de los encargados de emergentes: ¿por qué usted fue movido a solidaridad por la población extranjera?

9.4.2. Informantes clave

Migración solicitante de refugio en tránsito por Tijuana, 2016 (Diagnóstico multidimensional e implicaciones de política pública)

Guía de Preguntas para Entrevista con Informantes Clave

1 Características de la organización

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | ¿Cuál es el nombre de su institución, organización o dependencia? |
| 1.2 | ¿Cuál es su cargo y funciones? |
| 1.3 | ¿Desde cuándo está esta institución (organización, asociación, etc.) y en este cargo? |
| 1.4 | ¿Cuál es el principal objetivo de su institución, organización, asociación, etc.? |
| 1.5 | ¿Cuál es la población objetivo? (si no menciona a los migrantes) preguntar específicamente si atienden migrantes) |
| 1.6 | ¿Sus recursos provienen de gobierno federal, municipal o estatal, iniciativa privada, ciudadanía, etc.? |
| 1.7 | ¿Tienen algún programa de atención específico para la población haitiana, deportada, desplazada o centroamericana? |

2 Apoyos a los migrantes y a los albergues

- | | |
|-----|---|
| 2.1 | ¿Cuándo detectaron el incremento en la llegada de migrantes internacionales a la ciudad? |
| 2.2 | ¿Qué tipo de servicios les han brindado? |
| 2.3 | ¿Cuáles han sido los mayores retos en la atención a los migrantes? (Recursos limitados, condiciones de alojamiento, coordinación de la solidaridad) |
| 2.4 | ¿Han proporcionado servicios a los albergues? ¿Qué tipo de servicios? |
| 2.5 | ¿Cómo se organizaron para proporcionar estos servicios? |

3 Relación y evaluación de instituciones gubernamentales

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | ¿Con qué autoridades o instituciones gubernamentales mantienen una relación? |
| 3.2 | ¿Cuáles son las vías de comunicación que tienen con las distintas instancias gubernamentales? |
| 3.3 | ¿Cómo evalúan el desempeño del Grupo Beta durante esta coyuntura? |
| 3.4 | ¿Cómo evalúa el desempeño del INM? |
| 3.5 | ¿Cómo evalúa el desempeño del Consejo Estatal de Atención al Migrante? |
| 3.6 | ¿Y de las autoridades municipales?
¿Cómo evalúa la respuesta de la sociedad civil? |
| 3.7 | ¿Considera adecuados los procesos administrativos que se están llevando a cabo para la regularización de los migrantes haitianos? |
| 3.8 | ¿Existe algún proceso similar para la regularización de migrantes de otras |

nacionalidades?

- 3.9 **¿Pertenece a alguna red o coalición (de albergues, organizaciones, AC's...)? ¿Son redes locales o transfronterizas? ¿Para qué les ha servido o funcionado pertenecer a estas redes?**
- 3.10 **¿Les han reportado que migrantes que hayan sufrido alguna violación por parte de alguna autoridad? ¿Qué violaciones? ¿Lo han denunciado? ¿Por qué medios? ¿Qué respuestas han tenido de parte de las instituciones responsables?**
- 3.11 **¿Se han sentido en riesgo, o amenazados por alguna autoridad o por miembros del crimen organizado u otros actores?**

4 Integración y solidaridad

- 4.1 **¿Considera que existen condiciones sociales (capacidad de absorción de los mercados de trabajo, capacidad de las escuelas para atender a la población infantil) para la integración de los migrantes haitianos en la ciudad? ¿Considera que existen condiciones sociales para la integración de los migrantes centroamericanos en la ciudad?**
- 4.2 **¿Considera que los extranjeros en búsqueda de protección han sido motivo de mayor solidaridad por parte de la sociedad de Tijuana? Si es así, ¿por qué considera que la población tijuana apoya de una manera especial a los extranjeros?**
- 4.3 **¿Usted considera que Tijuana es una ciudad amigable con los migrantes?**

5 Plano subjetivo

- 5.1 **¿Considera positivo o negativo la llegada de población extranjera a Tijuana? ¿La ciudad tiene condiciones para integrar a esa población?**
- 5.2 **¿Qué piensa de los migrantes deportados o desplazados?**
- 5.3 **¿Considera que la solidaridad debe darse más a los migrantes mexicanos que a los extranjeros?**

6 Diagnóstico del escenario actual y perspectiva a futuro

- 6.1 **¿Considera que la llegada de Trump ha empeorado la situación? Cómo?**
- 6.2 **¿Considera que el gobierno mexicano tiene una estrategia clara para enfrentar la atención a migrantes, deportados, desplazados, buscadores de asilo?**
- 6.3 **¿Cuál cree que será el reto mayor para las ciudades fronterizas respecto al tema migratorio en este momento, y en particular en Tijuana?**
- 6.4 **¿ Tiene alguna recomendación para mejorar la coordinación en la atención de los migrantes**

9.5. Relación de entrevistas realizadas a informantes clave

Nombre	Organización / Organismo / Institución / Asociación
Rosario Lozada	Dirección Municipal De Atención al Migrante
Esmeralda Siu	Coalición Pro Defensa del Migrante A.C.
Ietza Bojórquez	El Colef
Delia Suárez	Dirección Estatal de Atención al Migrante
Soraya Vázquez	Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana
Rodolfo Figueroa	Instituto Nacional de Migración
Diego Lorente	Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C.
Wilner Metelus	Comité Ciudadano de Defensa de Naturalizados y Afromexicanos
Christopher Gascón	Organización Internacional para las Migraciones
Felipe de Jesús Plascencia Felipe de Jesús Fernández	Salesianos

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y AUTORIDADES COMPETENTES

RECOMENDACIÓN	AUTORIDADES COMPETENTES
CRISIS MIGRATORIA	
<p>1. Se considera urgente el desarrollo de análisis nacionales, intergubernamentales, intersectoriales, entre poderes y con inclusión de la sociedad civil y organismos internacionales acerca de la manifestación de movimientos migratorios conocidos como mixtos surgidos en otras regiones con impactos territoriales a escala nacional y local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, estatales y federal. - OIM, ACNUR, UNICEF, UNODC. - Albergues de las Organizaciones de la Sociedad Civil - Instituciones académicas - Organizaciones no gubernamentales que trabajen el tema migratorio
<p>2. La presencia en el estado de Baja California de un flujo extraordinario y numéricamente relevante de migrantes internacionales solicitantes de protección internacional que ingresaron vía terrestre por la frontera sur de México y quedaron varados en los municipios de Tijuana y Mexicali, insta al Estado mexicano a reconocer sus condiciones para afrontar un eventual y futuro ingreso masivo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, INM, COMAR), SRE, SHCP, STPS, SEDESOL - Estado de Baja California, Municipios de Tijuana y de Mexicali.

<p>migrantes extranjeros continentales o extracontinentales.</p>	
<p>3. Se considera apremiante el impulso de un sistema permanente de planeación que configure estrategias, proyectos y acciones de política pública; a partir del planteamiento de escenarios futuros sustentados en tendencias actuales y proyecciones de los diversos flujos migratorios que confluyen en México.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR; INM) - Secretaría de Gobierno del Estado de Baja California - Poder Legislativo estatales y federal
<p>4. El ingreso y tránsito por territorio mexicano del colectivo de migrantes haitianos y africanos, pero sobre todo su estancia en dos municipios baja californianos han puesto de manifiesto la necesidad por desarrollar un modelo de operación integral, transversal, intra e intergubernamental, con participación de sociedad civil, con capacidades financieras, mecanismos de seguimiento y fiscalización, y de implementación inmediata frente a flujos migratorios extraordinarios previamente identificados por los sistemas de planeación de política pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR; INM), SEDESOL, SHCP, SRE, STPS - Gobierno del Estado de Baja California (Secretaría de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección Estatal de Atención al Migrante). - Organizaciones de la Sociedad Civil de Tijuana y Mexicali especializadas en migrantes.

<p>5. Un modelo de operación en crisis facilitarían la preparación previa del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno, la respuesta adecuada con acciones de política pública que atiendan las necesidades de asistencia y protección, así como programas que trasciendan la urgencia inmediata y vinculen a los actores estatales y no estatales en procesos de inserción local de los migrantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR; INM), SEDESOL, SHCP, SER, STPS - Gobierno del Estado de Baja California (Secretaría de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección Estatal de Atención al Migrante). - Albergues de las Organizaciones de la Sociedad Civil - Instituciones académicas - Organizaciones no gubernamentales que trabajen el tema migratorio
<p>6. Debido a que el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno es el principal responsable de proteger y brindar asistencia a las personas migrantes sin distinción alguna y de conformidad con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, se recomienda incorporar este esquema colaborativo en los procesos de formulación de la política migratoria mexicana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR, INM), - Gobierno del Estado de Baja California. - Albergues de las Organizaciones de la Sociedad Civil - Instituciones académicas - Organizaciones no gubernamentales que trabajen el tema migratorio
<p>7. Se recomienda considerar la incorporación del concepto de crisis migratoria en el marco normativo e institucional en materia de migración en México. En</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Legislativo Federal - SEGOB (UPM).



<p>correspondencia con las atribuciones que la Ley de Migración (arts. 18, 31, 32 y 51) y su Reglamento (art.31) delegan a la Secretaría de Gobernación, se recomienda que dicha dependencia a través de la UPM sea la responsable de definir con claridad las circunstancias en las que el país se puede enfrentar a un contexto de crisis migratoria.</p>	
<p>8. Ante una circunstancia de crisis migratoria, la Secretaría de Gobernación deberá emitir los lineamientos que establezcan condiciones de ingreso a territorio mexicano, legal estancia, condición migratoria que se ofrecerá a las personas y restricciones a la medida de aseguramiento contemplada en la ley de migración vigente.</p>	<p>- SEGOB (UPM, INM).</p>
<p>9. Se recomienda que la UPM elabore de manera permanente un diagnóstico multidisciplinario, con técnicas de análisis especializadas, y con perspectiva proyectiva acerca de las características y tendencias de desplazamiento de los diversos flujos migratorios en la región, pero sobre todo de los posibles impactos</p>	<p>- SEGOB (UPM).</p>

<p>en los territorios desde donde las personas emigran, aquellos por los que transitan y a los que llegan e inician procesos de inserción.</p>	
<p>10. En atención a la estrategia 1.5. del Programa Especial de Migración en curso, la Secretaría de Gobernación con apoyo de la UPM deberá presentar informes estadísticos detallados sobre las tendencias actuales de la migración que podrían traer un flujo extraordinario a México, así como proyecciones para periodos subsecuentes.</p>	<p>- SEGOB (UPM).</p>
<p>11. La UPM deberá desarrollar un modelo de operación frente a posibles movimientos extraordinarios de migrantes extranjeros, que identifique capacidades, posicionamientos y compromisos de los gobiernos de las entidades federativas, sociedad civil organizada y organismos internacionales.</p>	<p>- SEGOB (UPM).</p>
<p>12. La UPM deberá elaborar un plan preventivo con estrategias, proyectos y acciones de política pública frente a crisis migratorias. Estas propuestas deberán desarrollarse con la presentación de</p>	<p>- SEGOB (UPM).</p>

<p>presupuestos etiquetados enfocados a atender dichas crisis.</p>	
<p>13. La Secretaría de Gobernación deberá impulsar con todos los gobiernos de las entidades federativas la elaboración y armonización de legislaciones en materia migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM), CONAGO - Poder Legislativo federal y estatales
<p>14. La Secretaría de Gobernación deberá impulsar un proceso de legislación en materia particular de apatridia, que complemente los marcos normativos vigentes sobre migración, solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, asilo y protección complementaria, y que esté armonizada con la Convención sobre el Estatuto de Apátridas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR). - Poder Legislativo Federal
<p>15. Se recomienda que el INM modifique el artículo 3 de los lineamientos en materia de protección a migrantes e incluya como migrantes en situación de vulnerabilidad a las personas extranjeras apátridas, solicitantes de asilo, refugiadas y que se encuentren en contexto de crisis migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (INM, UPM)
<p>16. Se recomienda que el INM impulse</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (INM)

<p>la suscripción de convenios de colaboración, concertación y coordinación en términos de los artículos 4º, 5º y 6º enfocados a establecer condiciones y actores responsables frente a flujos migratorios extraordinarios que pudiesen ingresar y transitar por territorio mexicano.</p>	
<p>17. A partir de lo observado en los municipios de Tijuana y Mexicali y en apego al artículo 50 de los lineamientos antes mencionados, se recomienda que el INM considere la adición y actualización de los procedimientos operativos de los grupos de protección a migrantes Beta, con la finalidad de que realicen sus acciones de apoyo ante crisis migratorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (INM)
<p>18. Con base en la situación acontecida en Baja California en 2016 y 2017, se recomienda que las entidades federativas establezcan organismos estatales de atención al migrante y elaboren planes específicos con lineamientos de operación ante contextos de crisis migratorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM), CONAGO, - Poder legislativo estatal
<p>19. Para el caso de Baja California, se recomienda que el poder ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Poder legislativo estatal de Baja California.

<p>estatal impulse un proceso legislativo para dotar de sustento legal el funcionamiento y operación del Consejo Estatal de Atención al Migrante. Sus atribuciones como espacio de diálogo, consulta, coordinación e intercambio de información requieren mecanismos normativos que garanticen su permanencia en el tiempo y lo provean de capacidades vinculatorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobierno del Estado de Baja California.
<p>20. Se insta al Poder Ejecutivo del estado a que institucionalice los espacios de diálogo existentes impulsados por la Dirección Estatal de Atención al Migrante, el Consejo Estatal de Atención al Migrante y a la Dirección Municipal de Atención al Migrante en Tijuana, a través de la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de un acuerdo mediante el cual se expidan los lineamientos de funcionamiento de mesas de trabajo y sesiones ordinarias y extraordinarias que esas instancias coordinan. Estos lineamientos formalizarán los trabajos inter institucionales,</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno del Estado de Baja California. Dirección Estatal de Atención al Migrante, Dirección Municipal de Atención al Migrante de Tijuana, Secretaría del Trabajo Estatal, Secretaría de Desarrollo Social Estatal, Secretaría de Salud Estatal, Secretaría de Educación Pública Estatal. - Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<p>contribuirán a una toma de decisiones participativa, facilitarán la generación de acuerdos formales e informales de poder compartido, instituirán mecanismos de intercambio de información, contribuirán a que los actores participantes agrupen los recursos que disponen para alcanzar objetivos colectivos y sentarán las bases para un sistema regido por relaciones de confianza.</p>	
<p>21. Se recomienda que las secretarías de Trabajo y Previsión social a nivel federal y estatal, formalicen acuerdos de colaboración para desarrollar bolsas de trabajo, generar vínculos con sectores productivos en el estado para facilitar la colocación laboral de la población migrante, mantener la regularización de negocios que emplean a extranjeros, fortalecer mecanismos de vigilancia en los lugares de trabajo de la población para verificar condiciones de empleo y respeto a derechos laborales, así como velar porque los migrantes contratados accedan a: servicios de guardería,</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal - Secretaria del Trabajo Estatal.



<p>incapacidades, servicios funerarios, prestación por viudez, fondo para el retiro y otros que confiere la legislación laboral vigente.</p>	
<p>22. Se recomienda que la Secretaría de Educación Pública y a los Sistemas Educativos Estatales establezcan los lineamientos para garantizar la inscripción de la población extranjera migrante al sistema de educación básica y acceso a apoyos educativos. Asimismo, se recomienda facilitar la revalidación de estudios para garantizar el acceso de la población extranjera al sistema de educación superior</p>	<ul style="list-style-type: none">- Secretaria de Educación Pública Federal- Secretaria de Educación Pública Estatal.
<p>23. Se recomienda que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California diseñe un protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes extranjeros en contexto de migración, tanto acompañados, como no acompañados, el cual tenga por objetivo que durante el proceso de estancia de niñas, niños y adolescentes extranjeros en la migración estos puedan ser atendidos con base a su interés</p>	<ul style="list-style-type: none">- Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California.

<p>superior y a sus derechos humanos, y que sea esta autoridad la cual coordine la atención y valoración de esta población infantil, para que goce de todos los derechos que se encuentran en las leyes mexicanas y en los tratados internacionales. De igual forma se recomienda que esta Procuraduría desarrolle un directorio de instituciones públicas y privadas especializadas en atender a la niñez en la migración en la entidad y que pueda tener ordenación con las mismas con la finalidad de en caso de necesitarlo implementar acciones urgentes de atención y protección para niñas, niños y adolescentes migrantes.</p>	
<p>24. Se recomienda al DIF estatal y al municipal de Tijuana implementar una estrategia operativa para que los Centros de Asistencia Social (CAS) con los que cuenta puedan recibir de manera especializada a niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados en contexto de migración, ante una eventual crisis migratoria, diseñando protocolos de atención especializados para niñez</p>	<p>- DIF Estatal y DIF municipal de Tijuana</p>

continental y extracontinental.	
PRESUPUESTO PARA CONTINGENCIAS DERIVADAS DE CRISIS MIGRATORIAS	
<p>25. Se recomienda la creación de un fondo de apoyo ante contingencias por crisis migratorias. El fondo podría provenir de fuentes como los ingresos recaudados por el derecho de internación al país de los no migrantes (DNI) o presupuestales de otra partida, no sujeto a las reglas anuales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con todas las previsiones de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>- SHCP, SEGOB, CONAGO.</p>
<p>26. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos de operación del Fondo, especificando que su objetivo será proporcionar servicios de asistencia humanitaria inmediata a colectivos de migrantes que por razones humanitarias ingresen y/o se desplacen por territorio mexicano y cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades</p>	<p>- SHCP, CONAGO, SEGOB.</p>

<p>estatales, así como las entidades federativas.</p>	
<p>27. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) deberá fortalecer su Programa de Coinversión Social (PCS) a través de la difusión de información, apoyo técnico y facilidades para que más organizaciones civiles y comunidades religiosas que brindan asistencia a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o marginalidad, se inscriban en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y adquieran un registro que les permita presentar proyectos de inclusión social y asistencia humanitaria, y acceder a recursos federales. En casos de crisis migratoria se deberá crear un mecanismo expedito de inscripción al dicho Registro Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEDESOL (INDESOL) - Organizaciones civiles que brindan apoyo a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad
<p>28. Las acciones de asignación de recursos federales a entidades federativas para la atención a migrantes y la coinversión social a proyectos de organizaciones civiles deberán contar con mecanismos de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SHCP, SEDESOL (INDESOL), CONAGO

<p>transparencia, rendición de cuentas, indicadores de medición de resultados por objetivos y evaluación de impacto de las acciones implementadas.</p>	
<p>29. Es necesario establecer además mecanismos permanentes de coordinación y transferencia de recursos entre autoridades de los niveles federales, estatales y locales para la atención a migrantes nacionales e internacionales, en particular en las regiones fronterizas de México.</p>	<p>- SHCP federal y estatales</p>
<p>30. Es necesario facilitar un mecanismo mediante el cual el Sistema de Administración Tributaria condone el pago de impuestos sobre donativos provenientes de Estados Unidos y dirigidos a organismos sin fines de lucro, particularmente durante periodos de emergencia o crisis migratoria.</p>	<p>- SHCP (SAT)</p>
<p>PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN</p>	
<p>31. El protocolo de intervención debe definir las atribuciones y acciones públicas de las entidades</p>	<p>- SEGOB (UPM y COMAR)</p>

<p>gubernamentales de los tres niveles de gobierno y determinar la estrategia para atender y proteger a los migrantes, de manera que exista claridad sobre las tareas y mecanismos de coordinación de todas las dependencias gubernamentales involucradas en la atención de los migrantes garantizando su integridad y derechos humanos.</p>	
<p>32. Se recomienda que las dependencias responsables en los tres niveles de gobierno activen mecanismos de comunicación y coordinación inmediata para aplicar el protocolo de intervención previamente desarrollado para casos de crisis migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB (UPM, COMAR, INM), SEDESOL, CONAGO. - Secretaria de Salud Gobierno del Estado de Baja California, - Gobierno del municipio de Tijuana y de Mexicali
<p>33. El protocolo primeramente deberá iniciar con la aplicación de recursos del presupuesto para contingencias derivadas de crisis migratorias destinado a las diferentes instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la atención del migrante con el objetivo de contar con la suficiencia de recursos económicos para atender las necesidades de alojamiento,</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SHCP, SEGOB (UPM, COMAR, INM), SEDESOL, CONAGO. - Secretaria de Salud Gobierno del Estado de Baja California, - Gobierno del municipio de Tijuana y de Mexicali

<p>alimento, higiene y atención primaria de la salud.</p> <p>Para el caso de instancias gubernamentales implicaría el uso del recurso adicional para la atención y gestión necesaria ante una llegada masiva de migrantes con necesidades específicas, de manera que se cuente con la solvencia para los gastos adicionales como lo pueden ser la contratación de intérpretes, traducción de documentos, folletería, movilización de unidades y personal a las áreas que lo requieran, incluso la instalación temporal de oficinas del INAMI para la agilizar el trámite de regularización.</p> <p>Asimismo, los recursos podrían ser aplicados para las necesidades corrientes del funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil como gastos de energía eléctrica, servicios de agua, telefonía, internet.</p>	
<p>34. El INM tendrá la responsabilidad de recibir a la población extranjera en contexto de crisis migratoria y canalizar a espacios temporales de</p>	<p>- SEGOB (INM)</p>

<p>albergue habilitados por autoridades locales u organizaciones de la sociedad civil para garantizar una estancia digna, humanitaria y en respeto a los derechos humanos.</p>	
<p>35. Los Gobiernos Estatales y Municipales deberán habilitar instalaciones para que puedan funcionar como albergues e incluso como centros de acopio de víveres ante una situación de emergencia por la llegada de oleadas de migrantes.</p>	<p>- SEGOB y Secretaria de Gobierno del Estado de Baja California</p>
<p>36. El INM debería poner disposición de las organizaciones de la sociedad civil módulos de atención temporales para la dotación de información y agilización del trámite de regularización correspondiente. Lo anterior con toda la información en el idioma del lugar de procedencia de la mayoría de los migrantes e incluso con la presencia de intérpretes para la atención</p>	<p>- SEGOB (INM)</p>
<p>37. Se recomienda que la Secretaría de Gobernación a través del INM otorgue la residencia permanente a las personas extranjeras que se</p>	<p>- SEGOB (INM)</p>

<p>encuentran en crisis migratoria. Con esta condición de estancia podrán tramitar la Clave Única de Registro de Población (CURP) que les permitirá realizar diferentes gestiones ante instancias gubernamentales federales, estatales y municipales, y acceder a servicios educativos, médicos, actos de estado civil, expedición de actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte; así como insertarse en el mercado laboral, acceder a empleos formales y afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).</p>	
<p>38. La Secretaría de Gobernación a través de la UPM debería distribuir la información entre las diferentes dependencias de gobierno para asegurar que en ninguna se nieguen los derechos a los que las personas migrantes accederían con el documento de regularización, ya sea al trabajo, educación, seguridad social, salud, transito, etc., con el firme propósito de atenuar la emergencia y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, es</p>	<p>- SEGOB (UPM)</p>

<p>decir, concientizar a los funcionarios sobre la existencia de que las personas accederán al derecho solicitado y en la manera en que se deben tramitar las solicitudes.</p>	
<p>39. La Cruz Roja Mexicana y la Secretaría de Salud tendrían como responsabilidad atender a los migrantes dando consultas médicas para determinar problemas de salud, de manera que se garantice una atención que permita la oportuna detección de problemas de salud y/o el tratamiento de complicaciones ya existentes. Así se atiende el problema de enfermedades y el suministro de medicación a los migrantes con necesidades en salud de forma inmediata. En el caso de situaciones de mayor gravedad se deberá garantizar acceso a hospitales del Secretaría de Salud o de la Cruz Roja a nivel local sin ninguna restricción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cruz Roja Mexicana y Secretaria de Salud a nivel federal - Cruz Roja Mexicana y Secretaria de Salud a nivel estatal
<p>40. Se recomienda que en la ejecución de las acciones de protección a migrantes se garantice la participación, asesoría y</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CNDH - CEDH de Baja California

<p>observación de personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.</p>	
<p>41. Desarrollar en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), campañas de información acerca de las características de los flujos migratorios que arriban a la entidad, condiciones y objetivos de movilidad, necesidades de protección e importancia de la participación social en la defensa de los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - CONAPRED
<p>42. El protocolo deberá incluir la coordinación con organismos internacionales y con organizaciones como el ACNUR, la OIM, UNICEF y de la sociedad civil local, nacional e internacional, desde el primer momento que sea detectada la crisis o emergencia. Incluir los enlaces con dichas organizaciones y de preferencia desarrollar manuales conjuntos previos a una emergencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ACNUR, OIM, UNICEF - Sociedad Civil nacional e internacional

INSERCIÓN SOCIAL	
<p>43. En virtud de que la autoridad migratoria ha determinado otorgar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a un número considerable de personas originarias de Haití y en estricto apego a lo señalado en el artículo 2 de la Ley de Migración, se solicita al Estado mexicano que exprese de manera programática las acciones concretas que ejecutará para garantizar el acceso de la población a servicios educativos y médicos provistos por los sectores público y privado; facilitar su búsqueda y colocación en actividades laborales formales; y garantizar su acceso a diferentes programas sociales ofrecidos en los niveles federal, estatal y municipal. SEGOB, SRE, SHCP, SEP, SSP, STPS, SEDESOL a nivel federal y local</p>	<p>- SEGOB, SRE, SHCP, SEP, SSP, STPS, SEDESOL a nivel federal y estatal</p>
<p>44. Se requiere a la instancia gubernamental responsable de la formulación de la política migratoria de Estado (Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación), la elaboración de una estrategia integral y transversal</p>	<p>- SEGOB (UPM)</p>

<p>a los tres niveles de gobierno que garantice la inserción social, económica y cultural en México de la población haitiana.</p>	
<p>45. La Secretaría de Educación Pública (SEP) deberá facilitar el libre acceso a niñas, niños, adolescentes y jóvenes a la educación en el nivel que cada persona requiera. Para eso deberá establecer los mecanismos para garantizar integrar el derecho a la educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEP federal - SEP estatales
<p>46. Asimismo, la SEP tendrá obligación de canalizar a los migrantes en situación de crisis migratoria que no hablen español para recibir cursos de enseñanza del idioma que permita una mayor reinserción social de las personas a las comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEP federal - SEP estatales
<p>47. Las autoridades locales en materia educativa tendrán como responsabilidad la gestión para que los migrantes sean recibidos en los centros educativos en tiempo y forma necesarios. En caso de que las personas sean originarias de un país con lengua diferente al español tendrán que facilitar el acceso a cursos de la enseñanza del español</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEP estatales

previo a su incorporación al sistema educativo.	
48. La SEP y los organismos educativos locales establecerán los mecanismos de certificación de competencias y habilidades de los migrantes en las regiones de recepción.	- SEP estatales
49. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) deberá asegurar que el documento de residencia permanente otorgado sea aceptado en cualquier puesto de trabajo para garantizar el acceso a goce a los derechos laborales.	- STPS
50. Esta dependencia tendría la obligación de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en materia laboral de manera que garantice la no violación de los derechos laborales de los migrantes.	- STPS
51. Además, deberá diseñar planes de capacitación y certificación de habilidades y competencias en conjunto con las autoridades educativas de las regiones de recepción	- STPS - SEP estatales
52. Las Secretarías del Trabajo locales tendrán que buscar la difusión de puestos de trabajo de las bolsas de	- STPS estatales

<p>empleo de los diferentes organismos empresariales de las localidades de manera que funcione como un puente entre los puestos de trabajo ofertados y los migrantes que requieren acceder a ellos.</p>	
<p>53. La Secretaría de Salud Pública mediante el sistema de salud tendrá la obligación de establecer el mecanismo para que los migrantes que han regularizado su situación migratoria tengan garantizado el derecho a la salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Salud federal - Secretaría de Salud estatal
<p>54. En caso de no contar con derecho a seguro médico por empleo, el sistema público de salud mexicano no deberá negar la atención para la detección y atención de enfermedades de los migrantes en la red de hospitales y clínicas del Seguro Popular; además de ofrecer la medicación necesaria como cualquier otro derechohabiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hospitales y clínicas de la Secretaría de Salud federal - Hospitales y clínicas de las Secretarías de Salud estatales
<p>55. El IMSS tendrá la obligación de brindar a los migrantes que se encuentren trabajando el acceso a los servicios de salud que se ofrecen como a cualquier derechohabiente sin discriminación por su condición de migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - IMSS

<p>56. La Procuraduría De protección a Niñas, Niños y Adolescentes Estatal al ser el ente gubernamental para la protección y salvaguarda de los derechos de menores niñas, niños y adolescentes (NNA) tendrá como obligación buscar mantener la integridad de las NNA no acompañados; es decir, una vez detectados por el INM la Procuraduría de Protección Estatal tendrá la facultad de requerir la presencia de las NNA migrantes para que sean atendidos en albergues de atención infantil o Centros de Asistencia Social (CAS)del DIF o privados con convenios con el DIF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes - Procuradurías estatales y municipales
<p>57. La labor del DIF será mantener bajo su cuidado en los CAS a las NNA los migrantes y garantizar su protección y seguimiento del trámite migratorio correspondiente. Dicho mecanismo debe ser llevado a cabo en conjunto con las autoridades del INAMI y de las Procuradurías de Protección para determinar su condición migratoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - DIF federal y SEGOB (INM) - DIF estatales y municipales
<p>58. 55.58. La tutela de las NNA quedará en resguardo del gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> - DIF federal - DIF estatales y municipales

<p>mexicano a través del personal de las Procuradurías de Protección hasta que las autoridades migratorias determinen su estatus migratorio. Será responsabilidad del DIF a través de los CAS de brindar protección de los NNA, buscando el interés de salvaguardar la integridad física y emocional de los jóvenes y niños para evitar su exposición a peligros y vulnerabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes. - Procuradurías estatales y municipales de protección.
<p>59. La SEDESOL tendrá la facultad de generar un diagnóstico de las necesidades de las personas migrantes independiente de su estatus migratorio, de manera que haga una evaluación de las necesidades que se requieren para facilitar la inserción de los migrantes en las comunidades de destino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEDESOL federal
<p>60. Este instrumento permitiría ofrecer a los migrantes las ayudas de los programas sociales para amortiguar los costos económicos de establecerse en las comunidades de destino, de manera que puedan acceder a recursos económicos temporales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SEDESOL federal

<p>61. Las Secretarías de Desarrollo Social locales deberán atender la necesidad de información sobre las comunidades de manera que los migrantes tengan el conocimiento de las rutas de transporte que garantice su movilidad, lugares para acceder a servicios en las dependencias gubernamentales, zonas de exposición a riesgos por delincuencia, principales puntos de comercio, así como de acceso al deporte, cultura y esparcimiento.</p>	<p>- Secretarías de desarrollo social estatales y municipales.</p>
---	--