

Cátedra de Investigación Elías Landsmanas Dymensztejn - Anáhuac en niños migrantes no acompañados



Boletín 9

Cátedra de Investigación Elías Landsmanas Dymenstejn – Anáhuac

La Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias un trámite que garantiza el transito seguro por México de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad





Editorial

El presente escrito pretende reflexionar en torno a la regularización migratoria en México—con un enfoque especial en la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). La TVRH es un instrumento de protección previsto en la Ley de Migración (2011) que está dirigido para aquellas personas con necesidades de protección: víctimas de algún delito en México, niñas, niños y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo.

Desde el inicio de las caravanas de migrantes durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, su administración empezó a utilizar las TVRH para lidiar con las grandes cantidades de personas que entraban al territorio buscando llegar a Estados Unidos. Desde el 2018, su emisión ha ido en aumento pasando de 8 mil en el 2018 a 88 mil en el 2021 (SEGOB, 2022; Gerardo, 2019). Por esta razón, el objetivo de este boletín es analizar para qué sirve este documento y si en realidad está beneficiando a las personas de la manera en la que se prevé en la ley.



Índice

6	1. ¿Qué es la regularización migratoria?
8	2. La tarjeta de visitante por razones humanitarias (TVRH)
10	3. Problemas con la tarjeta de visitante por razones humanitarias ¿Cómo funciona en la práctica?
13	4. La tarjeta de visitante por razones humanitarias en el caso de niñas, niños y adolescentes
15	5. Conclusiones
16	6. Bibliografía



El Manual de Trámites Migratorios publicado el 29 de enero de 2010 define la regularización migratoria como: "Regularización de estancia. Trámite migratorio por el cual se otorga legal estancia a extranjeros que se encuentran irregulares en México." Si bien no define la palabra regularización, se entiende que se refiere a buscar una estancia legal a las/os migrantes en el país. Se trata de un procedimiento ante el Instituto Nacional de Migración y cada trámite de regulación migratoria contiene: requisitos, enlace a la solicitud, pago de derechos y seguimiento del mismo. Entre los tipos de estancia en México existe; la Autorización de Visa por Oferta de Empleo, por estudios, por unidad familiar y por razones humanitarias que permite a las personas extranjeras regularizar su situación migratoria por razones humanitarias, a fin de permanecer en el territorio nacional.

LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

La regularización de la situación migratoria de personas extranjeras mediante el otorgamiento de la condición de estancia razones humanitarias se hace de acuerdo con el art. 52 de la Ley de Migración 2011, el art. 137 del Reglamento de la Ley de Migración de 2012 y los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios de 2012.

El gobierno mexicano tiene la obligación moral y la responsabilidad legal de proteger a los migrantes extranjeros, así como, en ciertos casos, facilitar la integración de estos. Además, debe salvaguardar e incorporar a la sociedad mexicana a quienes huyen de Estados incapaces de garantizar sus derechos humanos (DD.HH.) y que desean establecerse en su territorio. Por esta razón, el país cuenta con un sistema de protección internacional cuya piedra angular es el refugio (Kerwin, 2018). Así, se compromete a garantizar los DD.HH. —incluida la seguridad personal— de los migrantes que transitan por su territorio ante las múltiples agresiones y abusos que padecen en sus travesías.



Desde la aprobación de la Ley de Migración en el 2011, México cuenta con un nuevo instrumento que permite la regularización temporal de las personas en situación de movilidad: la tarjeta de visitante por razones humanitarias (TVRH). Además de ser un instrumento de regularización temporal, la TVRH es sobre todo un instrumento de protección. En esta sección se explicará el objetivo de las TVRH, quién es eligible para una, lo que se tiene que hacer para obtenerla y los beneficios que, si funcionara como lo establece la ley, les trae a las personas que la tienen. Esta sección pretende explicar la manera como debería funcionar este instrumento de protección y en la siguiente sección, se explican los principales problemas con este instrumento y los obstáculos a los que se enfrentan las personas en situación de movilidad que tienen este documento.

En primer lugar, hay que resaltar quiénes son elegibles para recibir este documento de protección. De acuerdo al artículo 52 fracción V de la Ley de Migración, se concede la estancia por razones humanitarias a los extranjeros que se ubiquen en los siguientes supuestos:

- Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional
- Ser niña, niño o adolescente no acompañado
- Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.

LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS. NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

"También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país" (LM art.52 (V)).

En este último párrafo, por "causa humanitaria" se puede entender alguno de los siguientes supuestos establecidos en el Reglamento de la Ley de Migración:

- Exista riesgo a su salud o vida propias y requiera permanecer en el territorio nacional;
- Tenga en el territorio nacional a un familiar directo bajo custodia del Estado mexicano y sea necesaria su autorización para prestarle asistencia médica, psicológica, o bien, su intervención para reconocimiento o recuperación de cadáver;
- Requiera asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en el territorio nacional (art. 137–IV, RLM)

En este sentido, la ley "cuenta con un gran potencial para proteger a poblaciones vulnerables bajo diferentes circunstancias" (Torre Cantalapiedra, 2021, p.4).

A diferencia del trámite para solicitar refugio en México, que se hace con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el trámite para solicitar la TVRH es una tarea de las oficinas de migración, por lo tanto, se hace en el Instituto Nacional de Migración (INM). Asimismo, se puede solicitar en los consulados mexicanos en el extranjero, dentro de los centros de detención (estaciones migratorias) o en la frontera mexicana (Joseph et al., 2019).

El permiso es válido generalmente por un año y se puede renovar siempre y cuando se compruebe que subsiste la causa que motivó la emisión de la visa —lo cual, como se verá en la siguiente sección, suele ser un problema y uno de los principales obstáculos a la renovación. Este documento autoriza a la persona a moverse libremente por todo México, además de poder entrar y salir del país. De igual manera, la tarjeta les permite trabajar en México e incluye una clave única de registro de población (CURP) que posibilita el acceso a servicios públicos (entre ellos, los de salud y educación). La única excepción a la libre movilidad por el territorio y entradas y salidas del país es para aquellos solicitantes de asilo que obtuvieron su tarjeta mientras esperan la resolución de su trámite de refugio, ya que este grupo poblacional debe permanecer en el estado donde inició su trámite.

Entonces este documento se garantiza desde la ley los derechos humanos de las personas en movilidades al darles un CURP que les permite sacar permiso de trabajo, también permite a las/os NNA tener acceso a la salud y la educación y sobre todo viajar por todo el territorio mexicano de forma segura y legal, pero en la práctica no funciona de esa manera como vamos a ver más adelante.



En la sección anterior se describió el objetivo de la tarjeta y la manera como debería de funcionar este instrumento para beneficiar a las personas en situación de movilidad. A nivel internacional, México es un país reconocido por su marco normativo de protección a personas migrantes. Sin embargo, en la práctica estas leyes no se cumplen ni se garantiza el respeto a los derechos de este grupo poblacional. Por esta razón, en esta sección el objetivo es explicar cómo funcionan en la práctica las TVRH, si en realidad están sirviendo como lo estipula la ley y cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan las personas que tienen este documento para ejercer sus derechos.

En primer lugar, hay que resaltar el carácter temporal de las tarjetas. Al ser válidas por un año solamente, las tarjetas implican un "estatus legal precario" más que una regularización como tal (Torre Cantalapiedra, 2021). Por ejemplo, en las caravanas de migrantes centroamericanos y haitianos, el INM no utilizó el proceso completo de solicitud y entrevista establecido en la ley a la hora de entregar TVRH, ni se formuló un fundamento sólido bajo el cual se haya otorgado el estatus de visitante por razones humanitarias a esos migrantes. Esa falta de explicación y fundamentación como se establece en la ley va a crear problemas cuando la visa expire después de un año, porque cuando no se le ha explicado al migrante ni se han hecho públicos los fundamentos del estatus original ni los criterios para la renovación, las autoridades no tienen base sobre la cual renovar ese estatus (Joseph et al., 2019).

LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS. NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

Al no poder renovar la tarjeta, quedan nuevamente desprotegidos volviendo a su estatus de irregularidad. Como sostiene Tanya Baskok (2020), mientras que la documentación migratoria es una técnica de gobernar para disciplinar el fujo "desordenado", el cual pretende reducir la ansiedad y los temores que los migrantes no autorizados provocan en la población receptora y, en particular, en el Estado, cuando el estatus migratorio es temporal los beneficios que otorga este tipo de documentación resultan muy limitados (o apenas existentes) para las personas migrantes (p.75).

De igual manera, a pesar de que la TVRH es un documento de regularización temporal que permite el acceso a todos sus derechos y la opción de trabajar, las personas que tienen este documento rara vez se le garantizan estos derechos. Es decir, la documentación no implica necesariamente protección. Un ejemplo de la falta de acceso a derechos sucede en términos de empleo. Como se mencionó en la sección anterior, el gobierno al asignar una TVRH debe también asignarle a la persona un CURP —que es esencial para poder trabajar. Sin embargo, a los migrantes haitianos que se les entregó una TVRH en el 2016, no se les entregó su CURP, por lo que no pudieron acceder a un empleo formal (Baskok, 2020). Además, debido a que el documento no establece explícitamente que el titular tiene permiso para trabajar, los migrantes con TVRH a menudo enfrentan el desafío de convencer a los empleadores potenciales de que están legalmente autorizados para trabajar (IMUMI, 2019).

Adicionalmente, de acuerdo a testimonios recolectados por Asylum Access, debido a la TVRH no es aceptada por los bancos, hubo personas que tuvieron problemas para ser contratados, ya que algunos empleadores solicitan tener cuenta de banco (Asylum Access, 2021).

LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS. NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

Asimismo, otra de las maneras en las que se manifiestan los problemas con la TVRH, es en la falta de voluntad de las autoridades de entregar este documento a aquellos que solicitan asilo en México. Como se mencionó en la sección anterior, la Ley de Migración declara que a todo solicitante de asilo se le debe conceder la TVRH. Sin embargo, como afirma la organización de Refugees International, los solicitantes de asilo no reciben esta tarjeta después de ser liberados, en lugar, el INM les da otro permiso que concede menos beneficios que la TVRH (Schmidtke, 2020).

Por otro lado, muchos migrantes centroamericanos han solicitado la TVRH para poder cruzar libremente el territorio mexicano con destino a Estados Unidos sin ser detenidos por las autoridades. Sin embargo, ha habido casos de personas que son detenidas y deportadas aun teniendo este documento que les permite quedarse. La Guardia Nacional, por ejemplo, al considerar que estas tarjetas son falsas y al no estar debidamente capacitada en materia de derechos humanos y migración, detiene a las personas que portan estas tarjetas de manera ilegal (Nochebuena, 2022).

Así, la TVRH legalmente es un instrumento importante de protección para las personas en territorio mexicano ya que no solamente les permite acceder a derechos importantes como empleo, salud y educación, sino que les permite moverse libremente por el país, además de entrar y salir las veces que sean necesarias. Sin embargo, es evidente que este instrumento no funciona de la manera en que se establece en la Ley, ya que obstaculiza su acceso a derechos y no es respetada por las mismas autoridades que la emiten. Debido a que un grupo importante que debe recibir este documento es la niñez no acompañada, en la siguiente sección se explicará la manera en la que funciona la TVRH en este grupo poblacional y si en realidad sirve como el instrumento de protección que pretende ser.



En este apartado se presentan algunos testimonios de adolescentes centroamericanos para demostrar que, en la práctica, fuera de la ley, los adolescentes no obtienen la TVRH. En su lugar, los llevan a COMAR a solicitar el refugio, aunque el proceso es mucho más largo y complicado. Esto a pesar de que la Ley de Migración establece que se debe entregar a cualquier niña, niño o adolescente no acompañado que está en tránsito por México. Es decir, es una obligación darle la tarjeta a los NNA no acompañados, pero las Procuradurías de Protección, junto con el DIF y el INM no lo ven como una posibilidad. En la práctica, se han documentado violaciones a los derechos humanos por parte de agentes del INM, la Guardia Nacional o de la policía municipal —quienes suelen romper las TVRH de los adolescentes para hacerla invalida, además de no permitir el paso a las personas y a veces hasta deportarles a sus países de origen.

El problema principal es que la TVRH se otorga a las personas víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional, a NNA no acompañadas/os, y, a solicitantes de la condición de refugio. Los solicitantes de refugio según la COMAR deben permanecer en su entidad federativa mientras esperan una solución a su solicitud. Por esta razón, los agentes migratorios una vez que revisan los documentos y ven la TVRH, automáticamente asumen que son solicitantes de asilo y no aceptan la tarjeta como documento de tránsito. Esto a pesar de que NNA no acompañados pueden tener la tarjeta y transitar por el territorio sin ser solicitantes de asilo. La práctica más común es que los agentes migratorios les retiren ilegalmente la tarjeta, dejándolos sin documento de identidad y regularización migratoria y que en ocasiones les entreguen una orden de deportación. No obstante, gracias a la importante labor de OSC, se logra invalidar estas órdenes de deportación.

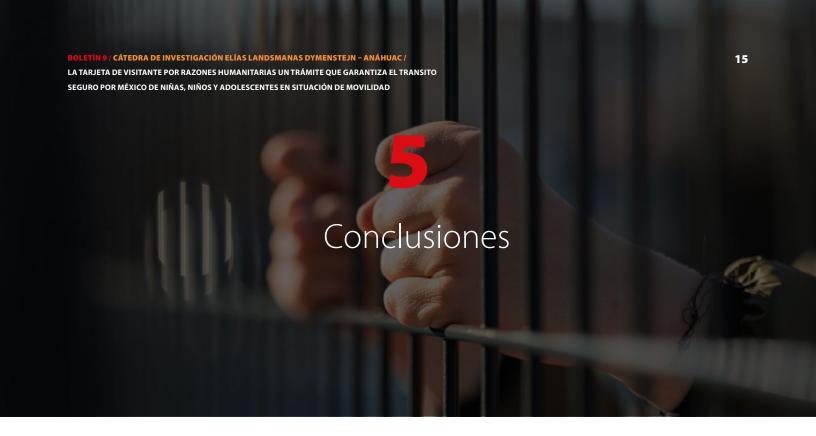
LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS. NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

Como consecuencia, se puede decir que el desafío con la TVRH es que no garantiza nada. Por un lado, se reportó que el mismo INM trata con cierto desdén los documentos que ellos mismos expiden, ya que es común que agentes de migración destruyan tarjetas y documentos. Por otro lado, tal como lo explica Gerardo Talavera del Programa de Casa Refugiados, tener esta TVRH tampoco soluciona la problemática del transporte: "al momento de que hacen un proceso de regularización migratoria, que no tiene ni pies ni cabeza, es solo un como tú no quieres estar acá yo te doy una tarjeta para que tengas libre tránsito, pero al final tampoco te vendo un boleto de camión porque te pido credencial de elector, o tu documento no lo hago válido" (entrevista para el informe de REDODEM 2021-2022, 9-agosto-2022). Por lo tanto, a pesar de que existen documentos que tienen el objetivo de proteger a los NNA, al mismo tiempo se crean políticas que invalidan estos derechos.

Frente a estas prácticas, las Procuradurías de Protección y algunas organizaciones de la sociedad civil se ven obligadas a seguir el camino más largo y "sugerir" a las NNA solicitar el refugio en México para garantizar un traslado seguro por el territorio. Tal sugerencia se convierte en una obligación en lugar de ser un derecho, como es el caso de un joven guatemalteco de 14 años que pidió refugio porque le hicieron la siguiente pregunta; ¿quieres ser refugiado o regresar a tu país? Aceptó ser refugiado, esperó meses para tener la residencia permanente y otros meses más con la esperanza de empezar estudiar. Al no obtener estos documentos se vio en la necesidad de pagarle a un coyote para cruzar a EE. UU.

Otro joven del Salvador llegó a Tijuana un mes antes de cumplir los 18 años, esperó 4 meses para ser refugiado y otros 8 meses para tener la residencia permanente en el sur del país. Es decir, esperó un año para obtener un documento de residencia permanente, aunque era más rápido otórgale una TVRH para poder transitar por México. Él comenta que en Tapachula la Procuraduría y el trabajador social de Aldeas Infantiles le explicaron que la residencia permanente: "es la única manera segura de trasladarse por México y llegar a Tijuana" nadie le mencionó la existencia de la TVRH como un documento que debe funcionar para garantizar el tránsito seguro por México. El joven salvadoreño tuvo que esperar un año y cuatro meses para cruzar a EE. UU. con la ayuda de una organización que garantiza la entrada a las/os NNA no acompañadas/os que buscan pedir el asilo en EE. UU.— entró a solo dos días de cumplir 18 años y convertirse en mayor de edad frente a las leyes.

Esos dos testimonios no son las únicas historias y experiencias que nos deja muy claro que los derechos de la infancia no se cumplen en México. En estos casos, el derecho de transitar de forma segura no se menciona ya que ninguna autoridad menciona la Tarjeta de Visitantes por Razones Humanitarias como documento válido que protege a las/os NNA no acompañadas/os.



Tomando en cuenta las experiencias de las personas migrantes, es evidente que en la práctica la TVRH no es un documento de tránsito que protege a las personas, sobre todo debido a que pueden ser deportadas/os aun teniendo esta tarjeta. A los solicitantes de asilo se ha comprobado que la gran mayoría no recibe este documento, sino que reciben otro que no está previsto en la Ley y que ofrece menos protección que la TVRH. Aquellos solicitantes de asilo que sí la reciben, no pueden obtener los beneficios previstos en la tarjeta —como el libre tránsito— ya que no permite el traslado entre los estados porque como solicitante del refugio se debe permanecer en la misma entidad federativa en la que se hizo la solicitud.

En el caso de los NNA no acompañados, la TVRH tiene la posibilidad de ser un instrumento importante para que puedan atravesar el territorio de una manera más segura, sin tener que pasar por largo proceso de pedir refugio. El proceso de refugio resulta inconveniente, no solamente por el tiempo de espera, sino porque la mayor parte de los NNA que llegan a México no buscan quedarse aquí ni tienen las redes de apoyo necesarias para poder establecerse. Sin embargo, algunos piden refugio para poder regularizar su situación y posteriormente intentar llegar a EE. UU. Así, la TVRH resultaría un instrumento útil que podría reemplazar la solicitud de refugio, pero debido a que las autoridades no aplican este instrumento como se prevé en la ley, deja de ser una opción para NNA no acompañados.

Basok, T. (2020). Documentar a las personas migrantes en México: ¿Protegiendo a los vulnerables o disciplinando a los "ingobernables"? In C. S. García (Ed.), *Puentes, no muros* (pp. 73–94). CLACSO. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm022b.9

Gerardo, J. (2019). Crece expedición de Tarjetas de Visitantes por Razones Humanitarias. *La Razón*. Disponible en: https://www.razon.com.mx/mexico/crece-expedicion-de-tarjetas-de-visitantes-por-razones-humanitarias-cesop-inm-migracion-no-documentada/

Gobierno de México (INM) (s.f.). Regularización por tener documento vencido o realizar actividades no autorizadas. Disponible en: https://www.gob.mx/tramites/ficha/regularizacion-migratoria-por-tener-documento-vencido-o-realizar-actividades-no-autorizadas/INM792

Kerwin, H. (2018) The Mexican Asylum System in Regional Context, *Maryland Journal of International Law*, 33: 290-312.

Joseph, A., Aparicio, M. J., & Martin, A. (2019). Mexican Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias and Firm Resettlement: A Practice Advisory for Advocates. *Instituto Para Las Mujeres En La Migración*, 85.

Ley de Migración (LM) (2017). Ley de Migración 2011 y reformas posteriores, Diario Oficial de la Federación, México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra ref06 09nov17.pdf

Macías, A., León, C., Kerwin, H., Christiansson, M., & Martínex, D. (2021). *Informe de investigación sobre alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de refugiado en México*. Asylum Access. Disponible en: https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2021/09/informe-investigacion-atd.pdf

Nochebuena, M. (2022). Militarización de la política migratoria, resultado de intervención de la GN. *Animal Político*. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2022/05/militarizacion-politica-migratoria-mexico-intervencion-guardia-nacional/

LA TARJETA DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS UN TRÁMITE QUE GARANTIZA EL TRANSITO SEGURO POR MÉXICO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD

Reglamento de la Ley de Migración (RLM) (2014). Reglamento de la Ley de Migración y reformas posteriores, Diario Oficial, México, 23 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

Schmidtke, R. (2020). Un nuevo camino a seguir: Refuerzo del contexto de protección en México. *Refugees International*. Disponible en: https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/12/1/un-nuevo-camino-a-seguir-refuerzo-del-contex-to-de-proteccin-en-mxico

Secretaría de Gobernación. (2022). *Durante 2021 se expidieron 88 mil Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias*. Gob.mx. Disponible en: http://www.gob.mx/segob/prensa/durante-2021-se-expidieron-88-mil-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias

Torre Cantalapiedra, E. (2021). (PDF) Las tarjetas de visitante por razones humanitarias: Una política migratoria de protección ¿e integración? *EntreDiversidades Revista de Ciencias Sociales y Humanidades,* 8(2). Disponible en: https://doi.org/10.31644/ED.V8.N2.2021.A07



Cátedra de Investigación Elías Landsmanas Dymensztejn - Anáhuac en niños migrantes no acompañados

