
ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA

Instituciones Coordinadoras

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES)

Coordinación: **Silvia Irene Palma C.**

Sin Fronteras IAP

Coordinación: **Gisele L. Bonnici y Elba Y. Coria M.**



Instituciones coordinadoras

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES
Sin Fronteras IAP

Autores

Gisele Bonnici – *Informe Regional*
Elba Coria - *Informe Regional, México, Panamá y República Dominicana*
Carol L. Girón Solórzano - *Guatemala*
Gustavo Gatica – *Costa Rica*
Leonor Zúñiga - *Nicaragua*
Martha Lorena Suazo - *Honduras*
Norma Verónica Ardón – *El Salvador*

Colaboraciones especiales

Aurélie Bellon
Columba Sagastume Paiz
Danilo Rivera
Diana Martínez Medrano
Emilio R. Chávez Herreras
Fabienne Venet Rebiffé
Genoveva Roldán Dávila
Karla S. Meza Soto

Luciano Chiquin
Manuel Ángel Castillo García
Nancy Pérez García
Nuria L. Serriñá Gutiérrez
Paola A. Hernández Ozuna
Paulo S. Martínez Sumuano
Perla X. Morales Salazar
Perseo Quiroz Rendón

Diseño

Rogelio Loaiza

INCEDES y Sin Fronteras agradecen a The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y The Ford Foundation por la confianza en el proyecto y el apoyo financiero para su consecución y en concreto para la realización de esta investigación.

Primera edición, noviembre 2011
© 2011 Sin Fronteras IAP

ISBN: 978-607-95760-0-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso en México Printed in Mexico
Grupo Comersia www.comersia.com.mx

PRESENTACIÓN

Este documento es el resultado de un proyecto impulsado por el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) y Sin Fronteras IAP, con el apoyo financiero de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, para la promoción de la gobernabilidad regional de las migraciones en Centroamérica y México, en particular a través del fortalecimiento y trabajo del Consejo Parlamentario Regional para las Migraciones, COPAREM.

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES

Es una institución que nació como iniciativa de un grupo de profesionales guatemaltecos quienes después de varios años de trabajo conjunto, impulsan en enero de 2005, la formación de una Asociación Civil, no lucrativa, social, cívica y de servicio a la sociedad, a la comunidad académica y de compromiso con el fortalecimiento democrático del Estado, actuando por sí misma y en colaboración con diversos organismos públicos y privados cuyos fines sean análogos y que deseen colaborar con esta entidad. INCEDES trabaja tanto en Centroamérica como en otras regiones y países donde lo considere necesario para sus propósitos.

Su objetivo de trabajo es aportar al desarrollo del conocimiento de las migraciones en y desde Centroamérica, México y el Caribe, entendiendo a la región como parte de un Sistema Migratorio, mediante el impulso de un proceso de reflexión y aplicación general de hallazgos y avances de investigación; y con ello, contribuir a la generación de una agenda integral de investigación articulada, a la formulación y gestión de propuestas de políticas públicas y sociales así como de estrategias de acción para el abordaje de las migraciones. www.incedes.org

Sin Fronteras IAP

Es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro creada en 1995 que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las cuales ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que éstos se den en un marco de plena vigencia de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares.

Sus objetivos son: a) contribuir al empoderamiento y efectivo ejercicio de los derechos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares, b) contribuir a la construcción de una cultura incluyente y sustentada en derechos humanos en torno a las migraciones internacionales y el asilo, c) promover el desarrollo y la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas integrales acordes a los estándares del derecho internacional y d) fortalecer la capacidad institucional de la organización.

www.sinfronteras.org.mx

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	11
INTRODUCTION	15
I. INFORME SOBRE LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN LA REGIÓN: MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA	19
1. Contextualización histórica de la migración internacional en la región	20
2. Contextualización actual de la migración internacional en la región	24
2.1. Las dimensiones de la migración de origen, tránsito, destino y retorno en la Región. Los retos que plantean los datos estadísticos y la información cualitativa	24
2.2. Caracterización de la migración internacional en la región	26
2.2.1. Migración de origen	26
2.2.2. Migración de destino	28
2.2.3. Migración en tránsito	32
2.3. Percepciones sociales y políticas de la migración internacional en la región	34
2.4. Estructura Institucional	35
3. Análisis del marco jurídico en la región	41
3.1. Personas extranjeras en situación de irregularidad migratoria sujetas a funciones de control del sistema migratorio	47
3.1.1. Verificación migratoria	47
3.1.2. Detención y privación de la libertad	47
3.1.3. Deportación	54
3.1.4. Algunas reflexiones sobre la protección internacional de personas en situaciones de vulnerabilidad dentro del procedimiento migratorio	66
3.1.4.1. Niños, niñas y adolescentes no acompañados	67
3.1.4.2. Víctimas de trata de personas y otros delitos	62
3.1.4.3. Solicitantes de Asilo y Refugiados	70
3.2. Extranjeros no documentados en el acceso a derechos	73
3.2.1. Derecho a la identidad o personalidad jurídica	73
3.2.2. Acceso a estancia documentada	75
3.2.3. Derecho a acceso a la impartición de justicia	80
3.2.4. Derecho a la integridad física y derecho a la vida	82
3.2.5. Derecho al trabajo	84
3.2.6. Derecho a la educación	88
3.2.7. Derecho a la salud	90
3.3. Análisis de los procesos legislativos y de políticas públicas actuales	93
4. Conclusiones	100
5. Recomendaciones	109
II. ESTUDIO MIGRATORIO DE COSTA RICA	117
1. La migración internacional de personas en el contexto nacional: pasado y presente	118
1.1. Algunos antecedentes	118
1.2. La migración nicaragüense	119
1.3. Perfil sociodemográfico y distribución espacial	123
1.4. Costa Rica como país de tránsito: presencia de redes de trata y tráfico	125
1.4.1. Legislación sobre trata y tráfico de personas	127

1.4.2. Algunas percepciones en torno a la población migrante que vive en el país	128
1.5. Contexto institucional de las migraciones en la actualidad	129
2. Análisis del marco normativo vigente que regula la migración en el país.....	132
2.1. Derechos y limitaciones de las personas extranjeras en Costa Rica	133
2.2. Extranjeros no documentados sujetos a funciones de control y verificación del estatus migratorio, procedimiento migratorio y deportación	134
2.2.1. Un antecedente: la entrada en vigencia de la nueva Ley General de Migración	134
2.2.1.1. Proceso de discusión de la Ley General de Migración y Extranjería	134
2.2.2. Verificación del estatus migratorio	136
2.2.3. Detención y privación de libertad	137
2.2.4. Rechazo	141
2.2.5. Deportación	142
2.2.6. Otras medidas de control migratorio	145
2.3. Extranjeros irregulares en el acceso a derechos (aspectos garantistas y de derechos humanos del sistema migratorio)	146
2.3.1. Derecho a la protección internacional para personas en situaciones vulnerables ...	146
2.3.1.1. Sobre el reconocimiento de la condición de refugiado/a y algunos riesgos que enfrentan en Costa Rica	147
2.3.1.2. Categorías especiales	149
2.3.2. Derecho a la identidad o personalidad jurídica	150
2.3.3. Acceso a la legal estancia	152
2.3.4. Derecho al acceso a la justicia	153
2.3.5. Derecho a la integridad física / derecho a la vida de personas migrantes indocumentadas en tránsito o de destino	155
2.3.6. Derecho al trabajo	156
2.3.7. Derecho a la salud	159
2.3.8. Derecho a la educación	162
3. Análisis de los procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino	164
3.1. Debate legislativo	164
3.2. Debate de política pública	165
3.3. Migración y seguridad	167
4. Conclusiones	169
5. Recomendaciones	173
6. Fuentes de consulta	175
6.1. Personas entrevistadas	175
6.2. Bibliografía	175
6.3. Sitios o documentos en línea	177
6.4. Leyes y jurisprudencia en línea	177
6.5. Documentos de periódicos impresos	178
III. ESTUDIO MIGRATORIO DE EL SALVADOR	179
1. La migración internacional de personas en el contexto nacional (perspectiva histórica y actual). Antecedentes y contexto	180
1.1. Contexto histórico de los procesos migratorios	180
1.2. Flujos de inmigrantes extranjeros al país	183
1.3. Tipos de flujos de inmigración	185
1.3.1. Regularidad de los flujos migratorios	185
1.4. Migración internacional	187
1.5. Contexto institucional de la migración en la actualidad	188

2.	Análisis del marco normativo vigente que regula la migración de tránsito y de destino en el país	189
2.1.	Control migratorio	190
2.1.1.	Verificación del estatus migratorio en El Salvador	190
2.1.2.	Detención y Privación de la libertad	195
2.1.3.	Deportación	200
2.2.	Extranjeros irregulares en el acceso a derechos (aspectos garantistas y de derechos humanos del sistema migratorio)	205
2.2.1.	Derecho a la protección internacional para personas en situaciones vulnerables ...	205
2.2.1.1.	Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	205
2.2.1.2.	Asilo y refugiados	207
2.2.2.	Derecho a la identidad o personalidad jurídica	209
2.2.3.	Acceso a la legal estancia	213
2.2.4.	Derecho de acceso a la impartición de justicia	216
2.2.5.	Derecho a la integridad física / derecho a la vida de personas migrantes indocumentadas en tránsito o de destino	219
2.2.6.	Derecho al trabajo	221
2.2.7.	Derecho a la salud	227
2.2.8.	Derecho a la educación	230
3.	Procesos legislativos y debates públicos	235
4.	Conclusiones y recomendaciones	238
4.1.	Conclusiones	238
4.2.	Recomendaciones	240
5.	Bibliografía	241
5.1.	Libros	241
5.2.	Leyes	242
5.3.	Bases de datos	243
5.4.	Sitios Web Institucionales	244
5.5.	Artículos	245
5.6.	Entrevistas	245
6.	Anexos	246
IV.	ESTUDIO MIGRATORIO DE GUATEMALA	249
1.	La migración internacional	250
1.1.	La migración internacional de personas en el contexto nacional	250
1.1.1.	Contexto histórico	251
1.1.2.	Contexto actual de la migración	256
1.1.3.	Contexto institucional de la migración en la actualidad	262
2.	Análisis del marco normativo vigente que regula la migración de tránsito y de destino en el país	267
2.1.	Extranjeros no documentados sujetos a funciones de control y verificación del estatus migratorio, procedimiento migratorio y deportación	280
2.1.1.	Verificación del estatus migratorio	280
2.1.2.	Detención y Privación de la libertad	287
2.1.3.	Deportación	293
2.2.	Extranjeros irregulares en el acceso a derechos	292
2.2.1.	Derecho a la protección internacional para personas en situaciones vulnerables ...	292
2.2.2.	Derecho a la identidad o personalidad jurídica	299
2.2.3.	Acceso a la legal estancia	300
2.2.4.	Derecho de acceso a la impartición de justicia	301
2.2.5.	Derecho al trabajo	302
2.2.6.	Derecho a la salud	303

3.	Análisis de los procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino	305
4.	Conclusiones	312
5.	Recomendaciones	315
6.	Bibliografía	318
V.	ESTUDIO MIGRATORIO DE HONDURAS	323
1.	La migración internacional de personas en el contexto nacional	324
1.1.	Contexto histórico	324
1.2.	Contexto actual de la migración	327
1.3.	Contexto Institucional de la Migración	334
2.	Marco normativo vigente que regula la migración de tránsito y destino de Honduras	339
2.1.	Legislación nacional	340
2.2.	Leyes específicas	341
2.3.	Derecho Internacional - Tratados Internacionales	347
2.4.	Extranjeros no documentados sujetos a funciones de control y verificación del estatus migratorio, procedimiento migratorio y deportación	352
2.4.1.	La verificación migratoria	352
2.4.2.	Detención y Privación de la libertad	353
2.4.3.	Deportación	356
2.4.4.	Otras medidas represivas de control migratorio	359
2.5.	Extranjeros irregulares en el acceso a derechos (aspectos garantistas y de derechos humanos del sistema migratorio)	360
2.5.1.	Derecho a la protección internacional para personas en situaciones vulnerables ...	360
2.5.2.	Derecho a la identidad o personalidad jurídica	361
2.5.3.	Acceso a la legal estancia	362
2.5.4.	Derecho de acceso a la impartición de justicia	365
2.5.5.	Derecho a la integridad Física	367
2.5.6.	Derecho al trabajo	368
2.5.7.	Derecho a la salud	369
2.5.8.	Derecho a la educación	370
3.	Análisis de los procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino	371
3.1.	Procesos legislativos	371
3.2.	Iniciativas de ley	372
3.3.	Política pública	372
4.	Conclusiones	373
5.	Recomendaciones	375
6.	Fuentes de consulta	376
6.1.	Bibliografía	376
6.2.	Páginas web consultadas	377
VI.	ESTUDIO MIGRATORIO DE MÉXICO	379
1.	La migración internacional de personas en el contexto nacional (perspectiva histórica y actual) ..	380
1.0.1.	La migración en el siglo XXI	386
2.	Marco normativo vigente en la migración en situación irregular de tránsito y de destino en el país	392
2.1.	Situación de los extranjeros en condición de irregularidad migratoria sujetos a funciones de control y verificación del estatus migratorio	393
2.1.1.	Verificación Migratoria	394

2.1.2.	Detención y Privación de la Libertad	397
2.1.3.	Deportación	402
2.2.	La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de irregular estancia en México	409
2.3.	Procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino	418
2.3.1.	Actualización (marzo a junio de 2010)	423
2.3.1.1.	Ley Arizona SB 1070 y reforzamiento de la seguridad fronteriza	423
2.3.1.2.	La Ley migratoria y Ley de asilo y protección complementaria	423
2.3.1.3.	Sistema Electrónico de Trámites Migratorios	424
2.3.1.4.	Informe Amnistía Internacional	424
2.3.1.5.	Reformas Legislativas	425
3.	Conclusiones	425
4.	Recomendaciones	428
5.	Bibliografía	432
5.1.	Publicaciones y otros documentos	432
5.2.	Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales	434
5.3.	Instrumentos, recomendaciones y otros documentos Internacionales	436
5.4.	Páginas y bases de datos en línea consultadas	437
VII.	ESTUDIO MIGRATORIO DE NICARAGUA	439
1.	Breve caracterización de la migración en Nicaragua	440
1.1.	Migración de Origen	440
1.2.	Población residente en el país	442
1.3.	Migración de tránsito irregular	444
1.4.	Refugiados	446
1.5.	Tráfico ilícito de personas y Trata	447
2.	Antecedentes del Marco Jurídico de Migración	450
3.	Contexto actual: nacional, regional e internacional	453
3.1.	Constitución Política	456
3.2.	Leyes que abordan el tema migratorio	456
3.3.	Convenios Internacionales	457
3.4.	A nivel Regional	458
3.5.	Instituciones Públicas encargadas de la aplicación de la Ley	460
4.	Hallazgos: Análisis del Marco Jurídico actual	460
4.1.	Concepción de la Migración	461
4.2.	Verificación Migratoria	462
4.2.1.	Otras medidas de control	465
4.2.2.	Garantías para los solicitantes de refugio	465
4.3.	Detención y privación de la libertad	466
4.3.1.	Garantías Procesales constitucionales	467
4.3.2.	Algunas garantías de protección contenidas en la ley	469
4.4.	Deportación	471
4.4.1.	Deportación y empresas transportadoras	473
4.4.2.	Sanciones	474
4.4.3.	Refugiados	474
4.5.	Impartición de Justicia: Respeto del debido proceso	475
4.5.1.	Refugiados	480
4.5.1.1.	Recursos	481
4.6.	Identidad/personalidad jurídica	481

4.6.1. Documentos de identidad	482
4.7. Acceso legal a la estancia	483
4.7.1. Nacionalidad	485
4.7.2. Refugio	486
4.8. Integridad Física y Protección Humanitaria	486
4.8.1. Refugiados	489
4.9. Trabajo	490
4.10. Salud, educación y familia	491
5. Proyecto Ley de Migración y Extranjería	495
6. Conclusiones	498
7. Recomendaciones	502
8. Fuentes de consulta	509
8.1. Bibliografía	509
8.2. Portales web	510

VIII. ESTUDIO MIGRATORIO DE PANAMÁ 511

1. Perspectiva histórica y contemporánea	512
1.1. Contexto institucional de la migración	519
2. Marco normativo vigente que regula la migración irregular de tránsito y destino en el país	522
3. Situación de las personas extranjeras irregulares sujetas a funciones de control y verificación del estatus migratorio	523
3.1. Verificación del estatus migratorio	524
3.2. Detención y privación de la libertad	526
3.3. Deportación	528
4. La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de estancia irregular en Panamá	533
4.1. Acceso a la regular estancia	533
4.2. Derecho a la identidad o personalidad jurídica y a la impartición de justicia	538
4.3. Derecho a la vida y seguridad personal	539
4.4. Derecho a la salud, educación y trabajo	540
5. Procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino	541
5.1. Actualización marzo a junio 2010	546
5.1.1. Creación del Ministerio de Seguridad Pública	546
5.1.2. Memorándum de Entendimiento Panamá-Colombia	546
5.1.3. Proyecto de Ley No. 139 por la que se dictan medidas de solidaridad y apoyo a los haitianos residentes en Panamá	546
5.1.4. Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	547
6. Conclusiones	547
7. Recomendaciones	551
8. Bibliografía	553
8.1. Publicaciones y otros documentos	553
8.2. Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales	554
8.3. Instrumentos, recomendaciones y otros documentos internacionales	555
8.4. Páginas y bases de datos consultadas en línea	556

IX. ESTUDIO MIGRATORIO DE REPÚBLICA DOMINICANA 559

1. Migración internacional de personas. Perspectiva histórica y contemporánea	560
2. Análisis del marco normativo vigente que regula la migración de tránsito y de destino en el país	570
2.1. Situación de las personas extranjeras irregulares sujetas a funciones de control y verificación del estatus migratorio	571

2.1.1. Verificación Migratoria	572
2.1.2. Detención y Privación de la Libertad	574
2.1.3. Deportación	578
2.2. La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de irregular estancia en República Dominicana	583
2.2.1. Acceso a la legal estancia	584
2.2.2. Derecho a la identidad o personalidad jurídica	587
2.2.3. Derecho a la vida e impartición de justicia	590
2.2.4. Derecho al trabajo, educación y salud	591
3. Políticas y debates públicos	592
4. Conclusiones y Recomendaciones	597
5. Bibliografía	601
5.1. Publicaciones y otros documentos	601
5.2. Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales	603
5.3. Instrumentos, recomendaciones y otros documentos Internacionales	604
5.4. Páginas y bases de datos en línea consultadas	606

INTRODUCCIÓN

En el año 2008, representantes de los poderes legislativos de México, Centroamérica, República Dominicana y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), con el acompañamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) y Sin Fronteras IAP, iniciamos un proyecto conjunto con el propósito de promover un mejor entendimiento de las migraciones en, desde y hacia la región, y con ello, fortalecer nuestro papel en lo relacionado con la elaboración, revisión, aprobación y vigencia de marcos jurídicos que normen e institucionalicen las políticas públicas de nuestros Estados, así como aquellas relacionadas con la institucionalidad regional, con el objeto de abordar con una perspectiva integral, los movimientos internacionales de población.

En una primera etapa del proceso, realizamos una serie de seminarios y reuniones de trabajo con el apoyo de las instituciones parlamentarias y legislativas de El Salvador, México, Honduras y Nicaragua; además de la participación y compromiso de senadores, legisladores y parlamentarios de otros países como Guatemala, Panamá y República Dominicana, así como también del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Ésta experiencia permitió establecer un diálogo e intercambio para fortalecer el conocimiento sobre las migraciones, entre nosotros como también en forma compartida con expertos estudiosos del tema, así como con representantes de organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos nacionales y locales de la región.

En 2009 los legisladores parlamentarios de México, Centroamérica y República Dominicana firmaron la *Declaración de Guatemala*, donde se comprometieron entre otras cosas a constituir a partir de la firma de dicha Declaración el *Consejo Parlamentario Regional para las Migraciones (COPAREM)*, como espacio de convergencia de los parlamentarios y los legisladores de México, Centroamérica y República Dominicana; para la construcción, promoción y seguimiento de una agenda compartida regional en materia de migraciones internacionales. La Secretaría Técnica está conformada por Sin Fronteras IAP, INCEDES y PARLACEN.

El presente documento fue elaborado como una contribución para los legisladores de la región en el marco de los esfuerzos realizados por el COPAREM¹, como una herramienta para impulsar procesos de armonización normativa y de reforma que favorezcan un desarrollo regional más justo y el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en la región. Se enfoca en conocer el comportamiento de la migración internacional en tránsito y destino, especialmente aquella que ocurre en situación irregular o no autorizada con base en el marco

¹ El Consejo Parlamentario Regional para las Migraciones (COPAREM) incluye a legisladores/parlamentarios de: El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

normativo vigente. De acuerdo con ese propósito, el documento recopila y sistematiza los resultados de un estudio de análisis comparativo de las principales características de los procesos migratorios regionales a partir de los marcos legales e institucionales que regulan la migración internacional en ocho países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Con el apoyo de la Fundación MacArthur, el estudio se realizó durante el periodo febrero – julio de 2010 en el marco de un esfuerzo conjunto del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) en Centroamérica y Sin Fronteras IAP en México, orientado a aportar elementos técnicos para enriquecer y facilitar los debates legislativos de México, Centroamérica y el Caribe que favorezcan procesos de coordinación y gobernanza migratoria nacional, regional e internacional, a través de la participación y el apoyo a la Secretaría Técnica del COPAREM.

Como tal, constituye un acercamiento a esa problemática a partir del análisis de los aspectos formales del sistema y las normas relevantes (constituciones, leyes y reglamentos), desarrollándose bajo una perspectiva eminentemente jurídica. No obstante, se ha tomado en cuenta el contexto socio-político e histórico desde el cual se construye y se aplica el marco normativo migratorio vigente; paralelamente el documento hace alusión a una serie de prácticas institucionales observadas en tanto contextualizan el análisis normativo, contravienen las disposiciones legales e influyen en la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular o no autorizada. Para ello, la metodología de los estudios de país incluyó una consulta a fuentes secundarias existentes, así como entrevistas a diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil que participan en la atención y seguimiento del proceso migratorio en cada país. A partir de dichos resultados, se realizan recomendaciones a considerar dentro de la agenda legislativa en materia migratoria y que pueden servir de información para sustentar la construcción de políticas públicas consistentes y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentran de forma irregular en el territorio de cada Estado.

El estudio tuvo un carácter exploratorio y descriptivo, dadas las características de las migraciones, las actividades de investigación entrañaban diversas dificultades operativas. Entre ellas, se detectó en muchas situaciones tanto la carencia de información estadística oficial actualizada que diera cuenta de los movimientos migratorios y permitiera hacer comparaciones en el tiempo, como algunos límites en la experiencia de organizaciones de la región en temas de análisis e incidencia legislativa.

Desde su origen el proyecto tuvo como uno de sus ejes el fortalecimiento de capacidades locales de investigación y la formación de nuevos cuadros. Por ello

las investigaciones ofrecen una primera aproximación que deberá ser continuada; ya que los tiempos reales con los que se contó para el desarrollo de los trabajos, la experiencia técnica de los equipos de investigadores de cada país era diferente, además de los retos y dificultades que existen para la coordinación de esfuerzos a nivel regional.

Otro reto se asocia con la importancia política del tema migratorio en la actualidad, puesto que varios de los países en la región están pasando por un periodo de transición en el cual se está revisando y reevaluando las prioridades en el tema. Por lo tanto, se realizó un seguimiento de los procesos legislativos en curso durante el periodo de la investigación y se ha tomado en consideración algunas de las propuestas más significativas para complementar el diagnóstico sobre las leyes vigentes.

Desde la planeación de la investigación, se partió de la consideración que la gestión migratoria supone, entre otras cosas, la atención “diferenciada” de las diversas categorías de migrantes. Puesto que en la gran mayoría de los países de la región, son bastante notorias las consideraciones que se realizan alrededor de la migración irregular en contraste con la autorizada, el estudio se ha enfocado prioritariamente en los flujos irregulares de tránsito o destino por la región.

El documento está estructurado por nueve capítulos, en el primero se encuentra el informe regional que presenta los hallazgos más destacados de los países investigados: México, Centroamérica y República Dominicana. Los ocho capítulos restantes están conformados por los estudios migratorios de cada uno de los países de la región: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En todos los apartados se ofrece una revisión histórica del desarrollo del fenómeno migratorio en la región y los países y su tratamiento político-legal a partir de la influencia de acontecimientos nacionales, regionales e internacionales. Se presentan aspectos genéricos del contexto actual de la migración alrededor de los flujos en tránsito y destino, la estructura institucional y normativa que enmarca su tratamiento en cada país, así como las tendencias sociales y políticas que influyen en las migraciones de tránsito y destino en la región. En este sentido se considera que las percepciones sociales, políticas y legales y el éxito en la dinámica de la integración social y cultural, tienen un impacto significativo en el desarrollo de los procesos de armonización de los sistemas migratorios contemporáneos con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos adoptados por los países de la región.

Así mismo, se describen los marcos normativos vigentes que regulan la migración en tránsito y de destino en los países de la región, el informe regional destaca las

tendencias regionales similares, situaciones de riesgo más preocupantes para las personas migrantes y refugiadas y las buenas prácticas identificadas.

Cabe destacar que la descripción del marco normativo se estructura en dos grandes temas: por un lado, las medidas de control y sanción migratorias previstas por las leyes, es decir, los procedimientos de verificación migratoria, detención (privación de la libertad) y deportación, así como los mecanismos de defensa legal disponibles; y por otro, una caracterización de las condiciones de respeto y protección a los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas en su interacción con la sociedad y frente al Estado, y respecto de temas como: el acceso a la legal estancia, la identidad o personalidad jurídica, la integridad física, educación, salud, trabajo, y acceso a la justicia.

Finalmente, en cada uno de los capítulos se presenta un balance general para llegar a una serie de conclusiones que dan pie a propuestas de líneas de trabajo a nivel nacional y regional en este tema. Se concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a los órganos legislativos de la región.

Sin duda, hay situaciones que han cambiado desde la realización de este estudio, sin embargo, representa una línea de base que permite a la academia, sociedad civil y gobierno dar seguimiento a los cambios en los marcos normativos de la región y la elaboración de nuevas propuestas de trabajo.

INCEDES – SIN FRONTERAS

INTRODUCTION

In 2008, representatives of the legislative branches of Mexico, the Central American states, the Dominican Republic and the Central American Parliament (PARLACEN), along with the *Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo* (INCEDES) and Sin Fronteras IAP, started a joint project with the aim of promoting a better understanding of migration in, from, and towards the region. We also hoped to strengthen our role in the development, review, approval, and validity of the legal frameworks that regulate and institutionalize public policies in our countries, as well as our regional institutions, considering international population movements in our region from a comprehensive perspective.

In the first stage of the process, we conducted a series of seminars and work meetings with the support of parliamentary and legislative institutions from El Salvador, Mexico, Honduras, and Nicaragua; as well as with the participation and commitment of senators, policy makers and parliamentarians from other countries such as Guatemala, Panama, the Dominican Republic, and the Central American Parliament (PARLACEN). This experience allowed for dialogue and exchange in order to strengthen knowledge about migrations not only amongst us but also with experts on the matter, as well as civil society organizations, national and local government representatives in the region.

In 2009, policy makers from Mexico, Central America and the Dominican Republic signed the Guatemala Declaration, in which they undertook, amongst other things, to regard the *Regional Parliamentary Council on Migrations (COPAREM)*, as a convergence space for policy makers from Mexico, Central America and the Dominican Republic for the creation, promotion and follow-up of a regional shared agenda on international migrations matters. Sin Fronteras IAP, INCEDES and PARLACEN make up the Secretariat of this body.

This document was written as a contribution for policy makers in the region in the framework of the COPAREM's¹, as a tool to promote the harmonization of regulations and reforms that favor fairer regional development and respect for the human rights of migrants and refugees in the region. It focuses on understanding international transit and destination migration, especially irregular migration or migration which is not authorized under the current legal framework. Taking this into account, this paper gathers and systematizes the results of a comparative analysis research of the main characteristics of the regional migratory procedures from their legal and institutional frameworks regulating international migration in eight countries:

¹ The Regional Parliamentary Council on Migrations (COPAREM) includes policy makers/parliamentarians from: El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, the Dominican Republic, and the Central American Parliament (PARLACEN).

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, and the Dominican Republic.

With the support of The MacArthur Foundation, this research was conducted between February and July 2010 with joint efforts from the *Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo* (INCEDES) in Central America and Sin Fronteras IAP in México, with the purpose of providing technical elements to inform and facilitate legislative debates in Mexico, the Central American states, and the Caribbean, which promote coordination processes and national, regional and international migratory governance through the participation and support of the COPAREM Secretariat.

As such, it takes a legal approach that centers on the analysis of the system's formal aspects and the relevant laws (constitutions, rules and regulations), although the historic and socio-political context which creates and applies the legal migratory framework is also considered. The document alludes to a series of institutional practices while the normative analysis is contextualized; those practices contravene the legal provisions and influence on irregular or unauthorized migrants' human rights. To that end, the methodology of the country studies included a consultation of existing secondary sources, as well as interviews with various governmental and civil society stakeholders who participate in the migratory process of each country. From those results, the document makes recommendations for the legislative agenda on migratory matters, which can be used to support the construction of consistent public policies and guarantee the human rights of irregular migrants in each State.

The research carried out was primarily descriptive and, given the characteristics of the migration phenomenon, entailed several operational difficulties. Among them, we detected, in many cases, the lack of updated official statistic information on migratory movements and that would allow us to make comparisons, as well as some limits in the experience of the region's organizations on issues such as analysis and legislative advocacy.

From the project's conception, one of its aims was to strengthen local research capacity and create new research groups in the region. Since the real-time to carry out this research and the technical expertise of the research teams of each country differed, as well as the challenges and difficulties present when coordinating efforts on a regional level, the studies present a first step in legislative and policy proposals and more research needs to be done on this subject matter.

Another challenge is related to the political relevance that migration currently has, given the fact that several countries in the region are going through a transitional period where priorities are being reviewed and reassessed. Therefore, a follow-up

on the legislative proceedings during the research period was done, and some of the most meaningful proposals have been considered in order to complement an assessment of the current legislation.

From its planning phase, the study was based on the premise that migration management presupposes a “differentiated” approach to distinct categories of migrants. Since in the vast majority of the region’s countries, measures taken with respect to irregular migration are more notoriously problematic compared with authorized migration, the study focused as a matter of priority on irregular transit and destination flows in the region.

The document consists of nine chapters; the first is the regional report which covers the region comprising Mexico, the Central American states and the Dominican Republic, with the most prominent findings of the countries making up the study. The rest of the chapters include the migration research done in each of the countries of the region: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama and Dominican Republic.

All the chapters offer a historic review of the development of the migration phenomenon in the region and in the countries, as well as the legal and political way in which it is dealt with taking into account the influence that national, regional and international events have on this issue. We present generic aspects about transit and destination flows within the current migration context; the regulations and the institutional structure concerning migration and its treatment in each country; as well as social and political trends that have an impact on transit and destination migration in the region. In this way, we consider that social, political and legal perceptions and the success of social and cultural integration have an important impact on the creation of contemporary migration systems that harmonize with international compromises related to human rights adopted by the countries of the region.

In addition, the current legal frameworks that regulate transit and destination migration in the region’s countries are described; the regional report highlights the similar regional trends, the most worrying risk situations for migrants and refugees and the identified good practices.

It is worth noting that the legal framework’s description is comprised of two major topics: on the one hand, migration control and sanction measures provided by the legislation, that is to say, the migration verification procedures, detention (deprivation of liberty) and deportation, as well as the legal defense mechanisms available; and on the other hand, a characterization of the respect and human rights protection conditions of undocumented migrants when interacting with the society and with the

State, including aspects such as access to a lawful stay, legal status, physical integrity, education, health, work and access to justice.

Lastly, in each one of the chapters, we present a general assessment in order to arrive to a series of conclusions that give rise to proposals for national and regional lines of work on this issue. We conclude with a series of recommendations for the region's legislative bodies.

Undoubtedly, there are situations that have changed since this research was done; nevertheless, it allows the academic world, civil society and the government to follow-up on the changes in the legal frameworks of the region and to create new work proposals.

INCEDES – SIN FRONTERAS