

# EL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL 2014-2017

EVALUACIÓN ELABORADA POR  
EL GRUPO ARTICULADOR MÉXICO

Plan de Acción Brasil  
Grupo Articulador México





---

# EL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL 2014-2017

EVALUACIÓN ELABORADA POR EL GRUPO  
ARTICULADOR MÉXICO

Febrero de 2018

Autor: Jorge Armando Ríos  
Revisión: Grupo Articulador México

---

---

El Grupo Articulador México está conformado por las organizaciones American Friends Service Committee (AFSC), Asylum Access México (AAMX), Casa del Migrante de Saltillo [Frontera con Justicia A.C.], Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. (CDH Fray Matías); Comisión Mexicana de Defensa

y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Programa Casa Refugiados A.C.; Sin Fronteras I.A.P. y la Coalición Internacional contra la Detención, (IDC por sus siglas en inglés), que trabajan en conjunto para impulsar el cumplimiento y la adecuada evaluación del Plan de Acción de Brasil (PAB) en México.

© *Febrero de 2018*

*Corrección editorial: Juan Manuel Villalobos Cos*

*Diseño Editorial: Karen Hernández*

*Impreso en México*

*Comersia Impresiones, SA de CV*

---

---

# ÍNDICE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b>   | <b>9</b>  |
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>11</b> |
| 1.1. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984               | 11        |
| 1.2. La Declaración de Brasil, de 2014                                   | 12        |
| 1.3. El Plan de Acción de Brasil   | 12        |
| 1.4. La situación actual en México                                       | 14        |
| <b>2. SÍNTESIS GRÁFICA</b>   | <b>17</b> |
| <b>3. RESULTADOS</b>   | <b>19</b> |
| 3.1. Metodología   | 19        |
| 3.2. Análisis de las acciones del PAB                                    | 20        |
| 3.2.1. Programa: asilo de calidad  | 21        |
| 3.2.2. Programa: fronteras solidarias y seguras                          | 40        |
| 3.2.3. Programa: integración local                                       | 46        |
| 3.2.4. Programa: erradicación de la apatridia                            | 52        |
| 3.2.5. Programa: observatorio de derechos humanos para el desplazamiento | 56        |
| <b>4. RECOMENDACIONES GENERALES</b>                                      | <b>57</b> |
| <b>5. PROPUESTA</b>  | <b>57</b> |



## Siglas

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>ACNUR</b>    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                             |
| <b>AICM</b>     | Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México   |
| <b>CIALC</b>    | Centro de Investigación de América y el Caribe  |
| <b>CIDH</b>     | Comisión Interamericana de Derechos Humanos   |
| <b>CNDH</b>     | Comisión Nacional de los Derechos Humanos   |
| <b>COMAR</b>    | Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados   |
| <b>CONARE</b>   | Comisiones Nacionales de Refugiados   |
| <b>CONDUSEF</b> | Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros |
| <b>COPRED</b>   | Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México               |
| <b>CURP</b>     | Clave Única de Registro de Población  |
| <b>DESC</b>     | Derechos Económicos, Sociales y Culturales  |
| <b>EM</b>       | Estación Migratoria   |
| <b>ENTS</b>     | Escuela Nacional de Trabajo Social  |
| <b>GAM</b>      | Grupo Articulador México  |
| <b>GAR-PAB</b>  | Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil                                 |
| <b>GTPM</b>     | Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria  |
| <b>INE</b>      | Instituto Nacional Electoral  |
| <b>INEA</b>     | Instituto Nacional para la Educación de los Adultos                                     |
| <b>INM</b>      | Instituto Nacional de Migración   |
| <b>LGDNNA</b>   | Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes                              |
| <b>LSRPCAP</b>  | Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político                        |
| <b>NNA</b>      | Niñas, niños y adolescentes   |
| <b>NNANA</b>    | Niñas, niños y adolescentes no acompañados  |
| <b>NNAS</b>     | Niñas, niños y adolescentes separados   |
| <b>OSC</b>      | Organizaciones de la Sociedad Civil   |
| <b>PAB</b>      | Plan de Acción de Brasil  |
| <b>QAI</b>      | Quality Assurance Initiative  |
| <b>SAT</b>      | Servicio de Administración Tributaria   |
| <b>SEDEREC</b>  | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades                           |
| <b>SEGOB</b>    | Secretaría de Gobernación   |

---

|                |  |
|----------------|--|
| <b>SEP</b>     | Secretaría de Educación Pública                |
| <b>SIPINNA</b> | Sistema Nacional de Protección Integral de NNA |
| <b>RFC</b>     | Registro Federal de Contribuyentes             |
| <b>SRE</b>     | Secretaría de Relaciones Exteriores            |
| <b>TFJA</b>    | Tribunal Federal de Justicia Administrativa    |
| <b>UNAM</b>    | Universidad Nacional Autónoma de México        |
| <b>VIH</b>     | Virus de Inmunodeficiencia Humana              |

# RESUMEN EJECUTIVO

El Plan de Acción de Brasil fue descrito como “una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en Latinoamérica y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”. Surgido como parte de la Iniciativa Cartagena +30 y de la Declaración de Brasil, el Plan de Acción fue diseñado para impulsar los compromisos originales de la Declaración de Cartagena, y dividido para su implementación en programas y acciones.

En México, se formó un grupo articulador nacional de ocho organizaciones que se identificó como GAM-PAB, cuyo objetivo es monitorear la implementación del Plan de Acción de Brasil en México y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en Brasilia. Entre estas, la implementación de la Declaración y de su Plan de Acción en los diez años siguientes; el fortalecimiento de su mecanismo de atención a población con necesidad de protección internacional solicitante de la condición de refugiado y refugiada, con particular atención a las personas en situación de vulnerabilidad; y la adopción de medidas de alternativas a la detención.

Los resultados de esta evaluación del Plan son producto de un cuestionario con el cual se evaluó cada uno de los conceptos presentados, y se midieron los avances y los retrocesos relevantes en el contexto nacional, con una calificación desde -1 (retroceso grave) hasta 3 (avance sobresaliente o que superó expectativas). Una vez que se recibieron los resultados, a los promedios les fue asignada una calificación roja, en caso de que se necesitara una acción urgente; amarilla, en caso de que existieran algunos avances con resultados mixtos; y verde, en caso de que se hayan registrado buenos avances.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la entidad federativa encargada de

resolver los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado, sigue registrando año tras año un número en incremento de las solicitudes de asilo, en su mayoría de personas procedentes de los países del norte de Centroamérica. La particularidad del 2017 es que se vieron en aumento las solicitudes procedentes de Venezuela, debido a las graves condiciones humanitarias en el país.

Así como el número de solicitudes, aumentan también los eventos de detención y rechazo en aeropuerto: de acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional de Migración (INM), en 2016 más de 180,000 personas extranjeras fueron privadas de la libertad en los centros de detención a lo largo del país, y más de 14,000 fueron rechazadas en frontera. Si bien el INM representa en el país la autoridad que debería coadyuvar la COMAR en su tarea de detección de personas con necesidad de protección internacional, su operado sigue teniendo muchas lagunas y vacíos que ponen en graves riesgos a las personas extranjeras.

Las personas en aeropuerto o en estación migratoria ven su procedimiento obstaculizado tanto por las incongruencias entre la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley de Migración, como por las prácticas erróneas de los agentes de la autoridad migratoria. Si se comparan las estadísticas de personas extranjeras detenidas y deportadas con los datos que proceden desde América Central, notamos enormes vacíos en el acceso al sistema de protección internacional en México.

Entre las cuestiones que más afectan a los solicitantes de asilo en el país, destacan sin duda el plazo legal vigente de treinta días hábiles para solicitar asilo, y la imposibilidad de moverse con libertad entre entidades federativas durante el procedimiento. Sobre todo, el primer vínculo, que concentra la mayoría de las personas solicitantes en

---

la zona centro-sur del país, deja en gran vulnerabilidad a las personas extranjeras que desconocen los mecanismos para solicitar asilo en México.

Entre otras cuestiones, en los procedimientos ante la COMAR existen vicios importantes que afectan los derechos de debido proceso; la representación legal; la no-discriminación; la determinación del interés superior de NNA; de audiencia para las personas privadas de la libertad; y el acceso a la justicia.

Con lo anterior, personas solicitantes o ya reconocidas con una forma de protección

internacional, manifiestan la imposibilidad de acceder libremente a sus derechos económicos, sociales y culturales de forma transversal a lo largo del territorio nacional. La cuestión de la integración va a ser sin duda un eje para la administración entrante en 2018.

En este marco, la Recomendación 35/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), además de representar un estudio de fundamentación jurídica sobre derechos particulares de solicitantes de asilo en México, también implica una primera propuesta de solución para el problema de las condiciones de los solicitantes en el país.

# INTRODUCCIÓN

## 1.1. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Dentro del contexto de la crisis de refugiados de los años ochenta, en noviembre de 1984 se celebró en Cartagena, Colombia, el “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. En su clausura, los participantes publicaron una declaración conjunta en torno a los problemas humanitarios y jurídicos que afectaban a las personas desplazadas, principalmente por la violencia en Centroamérica. Este fue el primer paso para desarrollar un marco regional armonizado de protección de refugiados en el contexto de crisis humanitarias,<sup>1</sup> mismo que complementa a la protección prevista en la Convención de 1951 adoptada en Ginebra, Suiza.

La Declaración de Cartagena, como instrumento de protección, se basa en el compromiso de otorgar el tratamiento previsto por la Convención de 1951 a las personas que no están cubiertas por la definición clásica de refugiado, pero que igualmente necesitan protección internacional.<sup>2</sup>

La declaración de 1984 representa una respuesta humanitaria de Latinoamérica al desplazamiento de personas que huyen de conflictos y otras formas generalizadas de amenazas a la vida, seguridad y libertad.<sup>3</sup> En ella, destacan las siguientes conclusiones, vigentes al día de hoy:

Promover la ratificación sin reservas de la Convención de Ginebra de 1951 y el

Protocolo de 1967, así como la adopción de normas internas que faciliten su aplicación.

Ante la afluencia masiva de refugiados provenientes de Centroamérica, ampliar la definición de refugiado para que englobe “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>4</sup>

Reiterar la importancia del principio de no-devolución —incluida la prohibición del rechazo en las fronteras— como “piedra angular de la protección internacional”.

Poner en marcha programas destinados a la integración de los refugiados en la sociedad de acogida, con el fin de que puedan acceder a los derechos económicos, sociales y culturales.

Fomentar la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las autoridades nacionales competentes en materia de asilo, con el objetivo de que se implementen estas conclusiones.

Difundir en todos los niveles de gobierno las normas internacionales y nacionales de protección de derechos humanos, en general, y de asilo, en particular.

En este contexto, expertos convocados por el ACNUR calificaron a la Declaración de

<sup>1</sup> Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, pág. 1. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>3</sup> *Íd.*

<sup>4</sup> Declaración de Cartagena sobre refugiados, pág. 4. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Cartagena como “una sólida herramienta de protección para la región de las Américas”;<sup>5</sup> a pesar de que su naturaleza jurídica —*soft-law*—, no la convertía en un instrumento que por sí misma tuviera un carácter obligatorio. Para el año 2013, sin embargo, la definición ampliada de refugiado había sido incorporada en catorce legislaciones nacionales,<sup>6</sup> incluida la mexicana, que la recogía en el artículo 13 fracción II de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP).

## 1.2. La Declaración de Brasil (2014)

Como parte de la Iniciativa Cartagena +30, el 3 de diciembre de 2014, en Brasilia, veintiocho países y tres territorios<sup>7</sup> refrendaron los compromisos humanitarios y propusieron nuevas estrategias para implementar la Declaración de Cartagena, con el objetivo de mejorar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas de la región. Se retomó la idea de presentar un plan de acción, como ya se había hecho previamente en México, en 2004, en lo que se conoció como la Iniciativa Cartagena +20. Además de seguir impulsando la implementación de la definición ampliada del concepto de refugiado, los países participantes en la Declaración de Brasil se comprometieron a trabajar en la salvaguarda y protección del debido proceso; a mejorar el enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad; a garantizar la no-devolución; a proteger a niñez migrante; a incentivar la integración, y a fortalecer la cooperación entre gobiernos, las OSC y el ACNUR.

En la declaración de Brasil, el Estado mexicano se comprometió, entre otras acciones, a:

- Implementar la Declaración y su Plan de Acción durante los diez años siguientes.

- Continuar fortaleciendo su órgano de determinación de la condición de refugiado, lo que incluye asignar mayores recursos, reforzar su presencia en frontera, capacitar a su personal y establecer canales de cooperación regional.

- Garantizar el acceso al procedimiento de asilo, atendiendo situaciones de vulnerabilidad, en particular el Interés Superior de niños, niñas y adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados.

- Adoptar medidas alternativas a la detención, en especial para NNA.

- Garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y laborales, de forma que facilite la integración.

- Erradicar la apatridia.

## 1.3. El Plan de Acción de Brasil

El Plan de Acción de Brasil (PAB), diseñado para impulsar los compromisos originales de la Declaración de Cartagena, fue descrito como “una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en Latinoamérica y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”.<sup>8</sup> Su implementación fue dividida en programas, mismos que, a su vez, se dividieron en acciones.<sup>9</sup>

Diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron para integrar lo que denominaron el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR-PAB), cuyo objetivo principal ha sido supervisar los avances en la implementación del plan. Actualmente, el GAR-PAB reúne a más de 30 organizaciones que trabajan el tema de

<sup>5</sup> Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, pág. 1. Op. cit.

<sup>6</sup> Para un análisis jurídico de cada uno de los elementos que integran la definición de refugiado de Cartagena, consultar el vínculo señalado en la nota número 1.

<sup>7</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, las Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela.

<sup>8</sup> Declaración de Cartagena sobre refugiados, pág. 4. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

<sup>9</sup> En el siguiente enlace se puede consultar el Plan de Acción de Brasil: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

protección internacional en el continente americano. Entre sus objetivos específicos se encuentra: lograr que las propuestas en el PAB se apliquen; posicionar al GAR-PAB como interlocutor con una visión común sobre el tema de protección internacional; fortalecer la comunicación entre las OSC, gobiernos nacionales y locales para mejorar los mecanismos de protección; impulsar el acceso a la representación legal gratuita para la población sujeta de protección internacional, y monitorear el uso de la detención migratoria y promover alternativas a la misma.

Como consecuencia de lo anterior, en diciembre de 2014, se formó un **Grupo Articulador México**, identificado como GAM-PAB, en el que participan las siguientes ocho organizaciones:

- **American Friends Service Committee.** Organización sin fines de lucro, basada en los principios cuáqueros de respeto a la dignidad y a la valía de cada persona. Ha trabajado desde 1917 con refugiados de guerras y personas desplazadas en varias partes del mundo. Mediante diferentes perspectivas y en colaboración con personas de diversos orígenes, fomenta las semillas del cambio y el respeto por la vida humana que transforman las relaciones sociales y los sistemas.
- **Asylum Access México.** Organización no lucrativa que trabaja para mejorar el debido proceso y el acceso a la justicia para los refugiados que buscan asilo en México. Mediante la utilización de los servicios jurídicos, la potenciación legal de la comunidad, y la promoción de políticas, faculta a los refugiados y solicitantes de asilo para exigir sus propios derechos.
- **Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.** Organismo civil que contribuye corresponsablemente, con el apoyo y fomento de alianzas, a la transformación de la sociedad mediante la promoción y acompañamiento de procesos, con y para las personas en contexto de movilidad humana, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género.

- **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.**

Organización civil con amplia experiencia en defensa efectiva de los derechos humanos en México. Cuenta con un área especializada en el estudio del fenómeno del desplazamiento interno forzado en México y se ha constituido como la única organización mexicana que representa y litiga casos de desplazamiento interno mediante el litigio estratégico. También hace trabajo de acompañamiento a víctimas de desplazamiento forzado internacional, mediante la representación legal de casos de solicitantes de asilo y sujetos a protección complementaria.

- **Casa del Migrante de Saltillo — Frontera con Justicia, A.C.** Organización de la sociedad civil sin fines de lucro ni filiación partidista que se dedica a la promoción y defensa de los derechos humanos de personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en Coahuila.

- **Programa Casa Refugiados, A.C.** Asociación civil que brinda asistencia humanitaria a las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiada, apátrida y beneficiarias de protección complementaria, mediante apoyo material limitado, apoyos para personas con necesidades específicas, promoción de iniciativas para la integración local y apoyo a los procesos de reunificación familiar.

- **Sin Fronteras, I.A.P.** Organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria y apátridas para dignificar sus condiciones de vida mediante la atención directa e incidencia en la agenda pública.

- **International Detention Coalition.** Red global integrada por más de 300 organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, académicos, profesionales y personas que trabajan en 70 países. Sus actividades son diversas y van desde la investigación, capacitación, incidencia, defensa, monitoreo, hasta la prestación de servicios directos en favor

de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

#### 1.4. La situación actual en México

Es difícil referirse a una situación específica para los sujetos de protección internacional en México ya que se viven contextos diferentes en el sur, centro y norte del país. Una de las riquezas del GAM, cuyos integrantes trabajan en distintos puntos de las rutas migratorias, consiste en que se encuentra en posición de analizar diferentes contextos de las problemáticas, definir retos comunes y proponer soluciones integrales.

En 2017, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) registró 14,596 solicitudes.<sup>10</sup> El número de demandas ha crecido exponencialmente, si se compara con las 2,137 solicitudes que se presentaron durante el año de 2014. No ha crecido al mismo ritmo, sin embargo, la capacidad del Estado para recibir, procesar y brindar protección internacional a las personas que lo necesitan. En las oficinas de la COMAR en la Ciudad de México, las largas filas que comienzan a formarse desde la madrugada son cada vez más habituales.

Así como aumenta el número de solicitudes, aumentan los eventos de detención y de rechazos en aeropuertos. Según el Instituto Nacional de Migración (INM), en 2016 se registraron más de 180,000 eventos de detención.<sup>11</sup> En ese mismo año, más de 14,000 personas fueron rechazadas en aeropuertos mexicanos, un incremento del 38% con respecto al año anterior.<sup>12</sup> Entre estos rechazos, destaca el aumento en los nacionales de Venezuela, cuyo perfil hasta hace unos años no figuraba entre la población migrante, y que, en la actualidad, representa uno de los retos más grandes para el sistema de asilo nacional.

El INM continúa dejando mucho qué desear en su obligación de detectar personas con

necesidades de protección y de brindar información sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Lo anterior obstaculiza que personas en aeropuertos o en estaciones migratorias puedan acceder al procedimiento de asilo. Si se compara el número de devoluciones — casi 160,000 en 2016— con el número de solicitudes de asilo —que no superan a las 9,000—, se advierte una gran deuda en el tema de acceso a la protección internacional.

El plazo legal vigente de treinta días hábiles para solicitar asilo deja sin posibilidades de acceso a un gran porcentaje de la población, sobre todo a los grupos más vulnerables que no tienen forma de hacerse de información y que primero tienen que buscar satisfacer sus necesidades más básicas en un país de detención indiscriminada. El plazo está provocando que los solicitantes se tengan que concentrar en los estados del sur y del centro, en vez de facilitar que la persona haga su solicitud en la entidad que más le favorezca, tomando en cuenta, por ejemplo, sus redes de apoyo.

Asimismo, en los procedimientos de asilo existen vicios que afectan los derechos de debido proceso, de la representación legal, de no-discriminación, de determinación del Interés Superior de NNA, de audiencia para quienes están en detención y acceso a la justicia. Las resoluciones, por su parte, se redactan con párrafos de resoluciones anteriores, lo que obstruye un análisis a fondo del perfil de los solicitantes, de su historia y necesidades específicas.

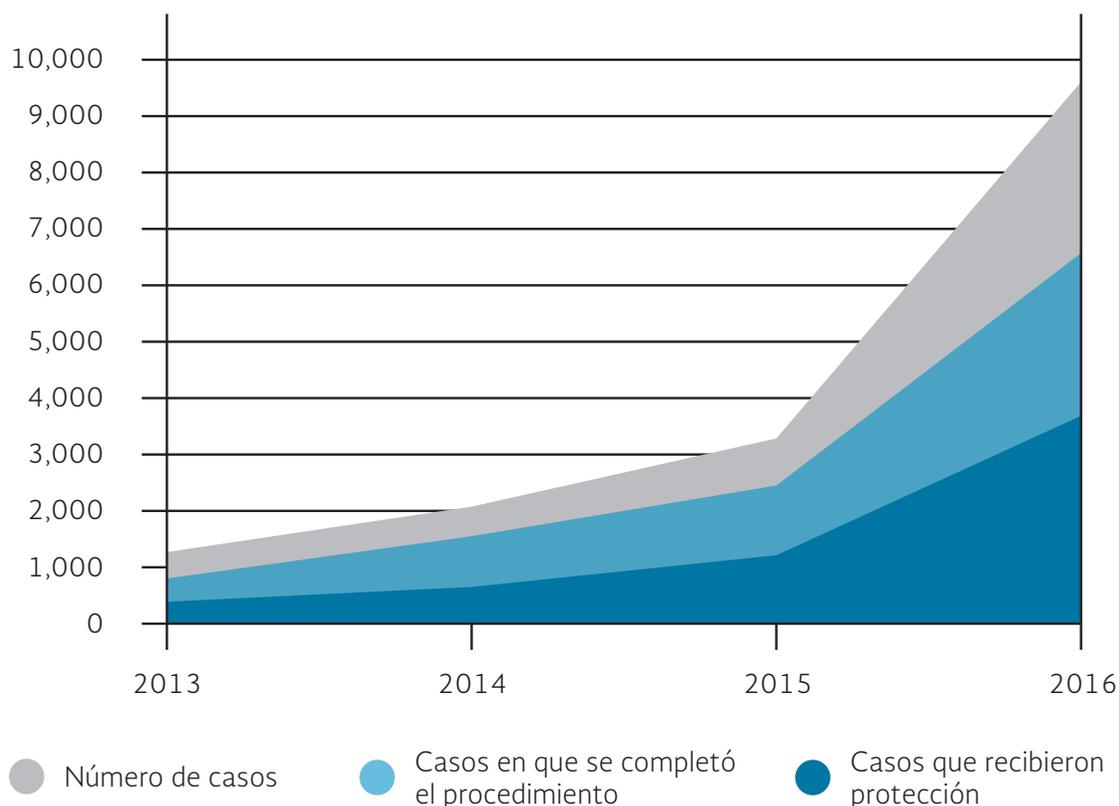
Personas refugiadas manifiestan de manera continua las dificultades para acceder a derechos económicos, sociales y culturales, tanto en zonas fronterizas como en el centro del país. A nivel macro no se han impulsado programas sociales que velen por su integración. Si en el futuro se acumula el ya vasto número de refugiados en México, su integración será un tema mayor para la próxima administración federal 2018-2024.

<sup>10</sup> Las estadísticas completas de la COMAR están disponibles en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS\\_2013\\_A\\_4TO\\_TRIMESTRE\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf)

<sup>11</sup> Para más detalles, véase: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis\\_Graficas/Sintesis\\_2016.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2016.pdf)

<sup>12</sup> Números obtenidos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

## Número de solicitudes de personas de 2013 a 2016<sup>13</sup>



En este 2018, el país entrará en procesos electorales, tanto federales como estatales, incluida la Ciudad de México. Estos periodos representan un problema en sí para el alcance y continuidad de las agendas, por lo que será importante atender los retos a corto plazo, para dejar una base sobre la cual la nueva administración retome el trabajo pendiente. Los periodos transicionales suelen ser poco productivos. En ese sentido, las OSC tienen la tarea de visibilizar las buenas y malas prácticas para que éstas sean consideradas al momento de construir nuevos programas y dinámicas por los mandos de las autoridades entrantes.

Ante el creciente número de personas en movilidad, la inacción frente a las problemáticas puede aumentar éstas en magnitudes nunca antes vistas en México. La cooperación tripartita

—gobierno, OSC y ACNUR— es indispensable para atender de forma integral la crisis silenciosa en la región. Por lo tanto, el presente documento sugiere los reajustes necesarios para alcanzar los objetivos planteados en el año 2014, en Brasilia, con el fin de que se vean consolidados los compromisos que se suscribieron hace 33 años en Cartagena.

Cabe señalar que las OSC no son los únicos agentes trabajando a favor de los derechos de las personas sujetas a protección internacional. Destaca en particular la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que en octubre de 2017 publicó la Recomendación 35/2017.<sup>14</sup> La recomendación es un estudio de fundamentación jurídica en derechos particulares de los solicitantes de asilo en caso de víctimas de delito —como la seguridad

<sup>13</sup> Las cifras fueron obtenidas en el sitio web de la COMAR, específicamente en: [http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS\\_2013-agosto2017.pdf](http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013-agosto2017.pdf)

<sup>14</sup> Recomendación 35/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como el principio de interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.

jurídica y legalidad, garantías de debido proceso, libertad personal, principio de interés superior de la niñez, responsabilidad de las autoridades y reparación del daño—. Constituye una propuesta sólida de solución a un problema de fondo más amplio: la condición de los solicitantes de asilo en México.<sup>15</sup>

El presente informe, producto del trabajo colaborativo de las organizaciones que

integran el GAM,<sup>16</sup> fue elaborado por Jorge A. Ríos Treviño, y tiene por objetivo evaluar el camino recorrido de diciembre de 2014 a agosto de 2017 en la implementación del PAB. Asimismo, busca identificar los avances y las problemáticas en la materia de migración, refugiados y asilo, y propone soluciones para aplicar en los siguientes siete años.

<sup>15</sup> Las principales recomendaciones hechas por la comisión a COMAR retoman las directrices de ACNUR y los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entre ellas, encontramos:

1. Respeto al principio de No detención durante el procedimiento, el cual debe llevarse siempre en libertad.
2. El deber de resolver en los plazos y términos establecidos en la normatividad aplicable.
3. Brindar asesoría y acompañamiento a los solicitantes de asilo.
4. Respeto al principio pro persona durante el procedimiento.
5. Consolidar un protocolo de entrevistas conforme a los criterios de ACNUR.
6. Más capacitación a servidores públicos.
7. Más presupuesto e infraestructura a COMAR.

<sup>16</sup> Las organizaciones del GAM que aportaron insumos para su elaboración son: American Friends Service Committee, Asylum Access México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Casa del Migrante de Saltillo — Frontera con Justicia AC, Programa Casa Refugiados AC, Sin Fronteras IAP y la International Detention Coalition.

## II. SÍNTESIS GRÁFICA

A continuación se presenta los resultados de la evaluación realizada por el GAM a cada uno de los conceptos que fueron monitoreados dentro del universo de acciones del PAB, de diciembre 2014 al 31 de agosto de 2017. La calificación máxima para cada concepto era de “3.0”, mientras que la mínima era de “-1.0”. Para conocer a detalle la metodología usada, véase la sección 3.1 de este informe.

Para efectos de simplificación, se presentan los resultados en tres colores, mismos que representan:

- requiere acción urgente, ya sea porque no se han tomado acciones específicas

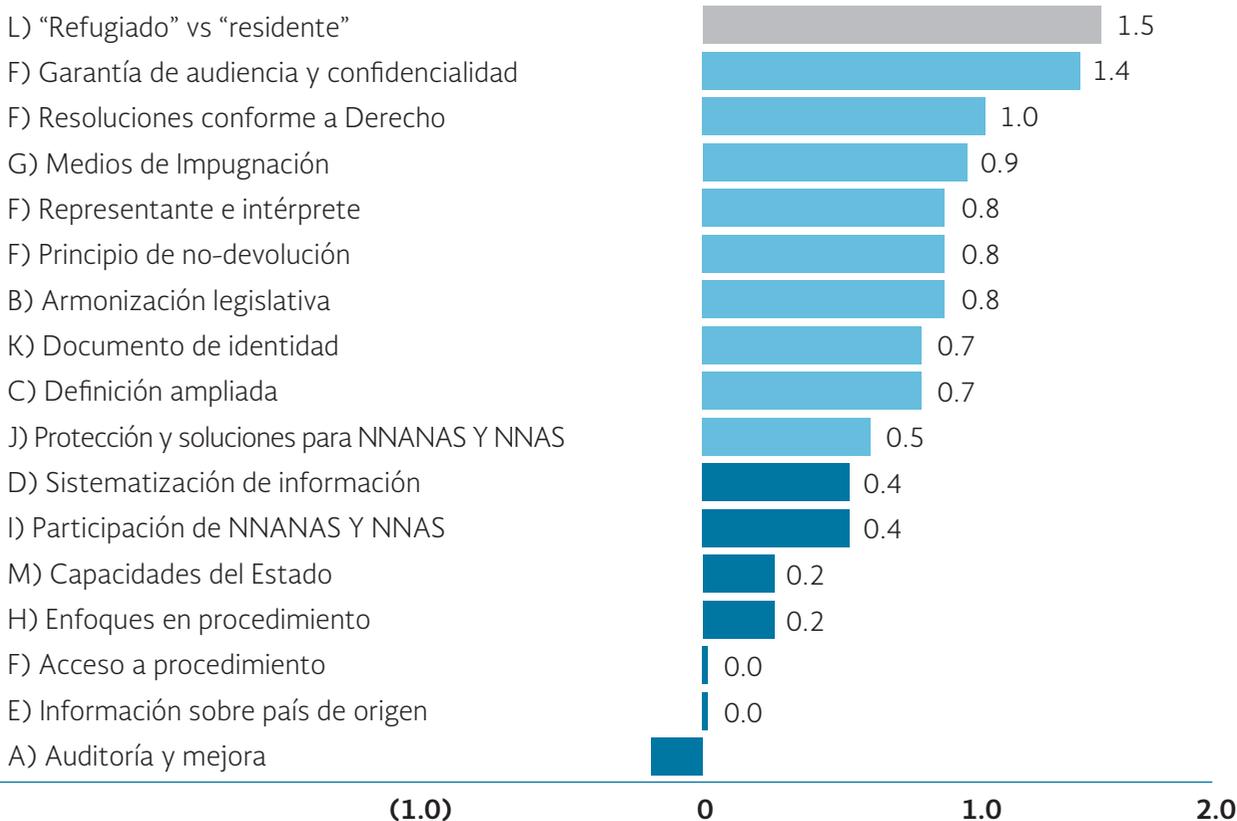
o, bien, las tomadas han acrecentado las problemáticas.

- existen algunos avances con resultados mixtos, por lo que es necesario revisar las acciones y hacer reajustes.

- registra buenos avances y que se debe continuar en la misma línea.

En el lado izquierdo, en vertical, se despliega el inciso que vincula el concepto con la acción del PAB. Por ejemplo, el concepto de “Garantía de audiencia y confidencialidad” se engloba en el inciso F) del programa de asilo de calidad del PAB.

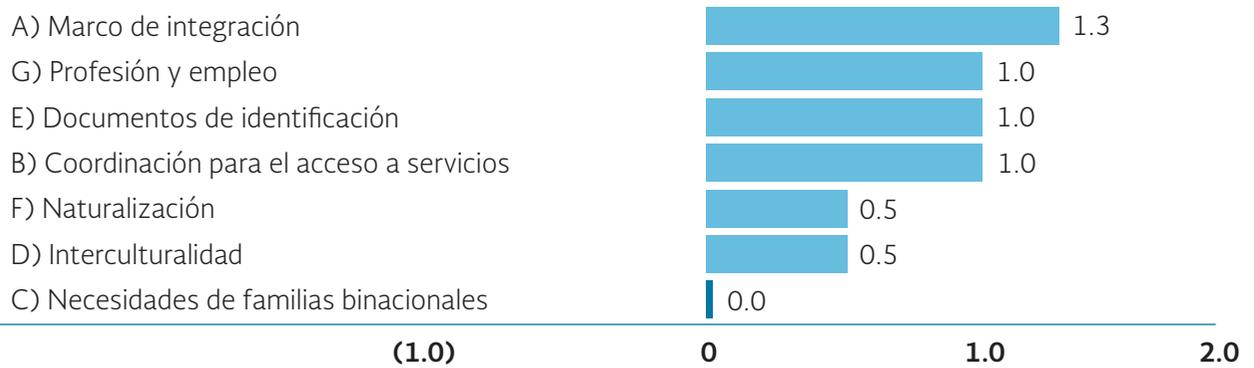
### Programa: asilo de calidad



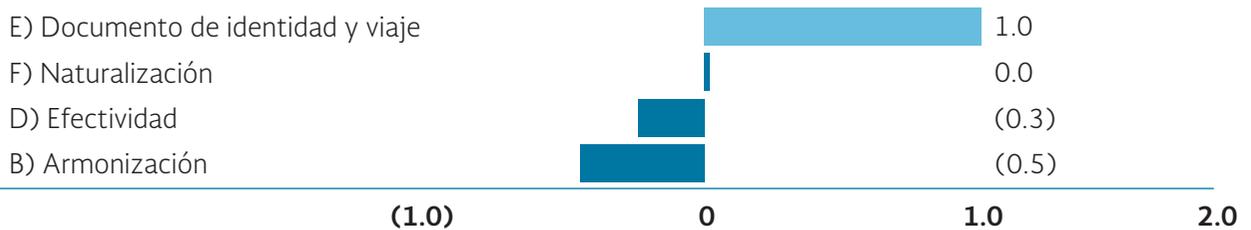
**Programa: fronteras solidarias y seguras**



**Programa: integración local**



**Programa: erradicación de la apatridia**



# III. RESULTADOS

En esta sección se presenta la situación actual de las acciones consideradas como las más relevantes en el contexto mexicano. Primero se transcribe la acción como fue redactada en el PAB; le siguen los avances y las problemáticas registrados desde diciembre de 2014 a agosto de 2017. Por último, se presentan los retos para los siete años que quedan del PAB, y algunas propuestas formuladas desde las OSC.

## 3.1. Metodología

Los siguientes resultados se derivan de un cuestionario en el que se solicitó la evaluación de cada uno de los conceptos que se presentan a continuación. Las acciones fueron evaluadas por siete de las ocho organizaciones que integran el GAM.

El objetivo del cuestionario fue medir los avances alcanzados en las acciones seleccionadas como las más relevantes en el contexto mexicano. El rango de tiempo a analizar corre de diciembre de 2014 hasta el 31 de agosto de 2017. Se requirió la evaluación de los avances con una calificación del -1 (menos uno) a 3, lo que corresponde respectivamente a:

### -1 = retroceso grave

Hace referencia a que actos u omisiones del Estado generaron nuevas problemáticas graves. Por ejemplo, cambios legislativos, criterios judiciales o programas gubernamentales que hayan tenido un impacto muy negativo; se establecieron prácticas que restringen el acceso a un derecho; se imposibilitó gozar un derecho o servicio público; se ha dejado a un segmento de la población en indefensión, etcétera.

### 0 = avance nulo o casi nulo

Se trata más de omisiones o, bien, de actos que no llegaron a materializarse, dejando las condiciones igual o peor a como estaban para finales de 2014. Por ejemplo, pudiera

ser que ante la omisión del Estado, lo que era un problema menor en 2014, se volvió un problema mayor por el aumento de población.

### 1 = poco avance

Actos, reformas, cambios de política (documentados con cifras o ejemplificados con casos) que hayan dado ciertos resultados positivos. Por ejemplo, se aplicaron en beneficio de algunos casos; se introdujeron programas piloto con aplicación limitada; hubieron resultados mixtos; se implementaron acciones pero sus efectos en la población no fueron claros o fueron distintos a los esperados. Éstos deben revisarse antes de pensar en su continuación o reanudación en los años siguientes.

### 2 = buen avance

Actos, criterios, prácticas reiteradas que dieron resultados preponderantemente positivos; o que atendieron y dieron un paso sólido hacia una solución de la problemática. Estos actos, que beneficiaron a una porción mayoritaria de la población, deberían de continuarse o retomarse para los siguientes años (con sus respectivas adecuaciones o ampliaciones).

### 3 = avance sobresaliente o que superó expectativas

Actos, políticas, criterios y prácticas que superaron las problemáticas contempladas en la pregunta; éstos tuvieron la capacidad de beneficiar a toda la población, salvo muy contadas excepciones; constituye una buena acción que se podría replicar en otros países.

Una vez que se promediaron los resultados, éstos fueron categorizados por colores:

● calificación  $\leq 0.4$ : se requiere acción urgente, ya sea porque no se han tomado acciones específicas; o, bien, las tomadas han acrecentado las problemáticas.

● calificación de 0.5 a 1.4: existen algunos avances con resultados mixtos, por lo que es necesario revisar las acciones y hacer reajustes.

● calificación  $\geq 1.5$ : existen buenos avances y que se debe continuar en la misma línea.

### 3.2. Análisis de las acciones del PAB

El PAB se divide en programas, y cada uno cuenta con diversas acciones identificadas con

incisos, como se observa en la tabla. Desde el GAM se identificó que seis programas son los más relevantes en el contexto mexicano. En consecuencia, el informe analizará los resultados de los programas presentados en negritas en la tabla a continuación. A la vez, la elección de los programas se relaciona con las líneas de trabajo de las organizaciones que integran el propio GAM.

| Programas   | Acciones previstas en el PAB   |
|---|--------------------------------|
| Asilo de calidad  | De la A) a la M)               |
| Fronteras solidarias y seguras  | De la A) a la F)               |
| Repatriación voluntaria   | De la A) a la D)               |
| Integración local   | De la A) a la G)               |
| Reasentamiento solidario  | De la A) a la D)               |
| Movilidad laboral   | De la A) a la H)               |
| Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento   |                                |
| Prevención  |                                |
| Tránsito digno y seguro   |                                |
| Solidaridad regional con el Caribe para una respuesta integral de protección internacional y soluciones duraderas | De la A) a la D)               |
| Erradicación de la apatridia  | De la A) a la H) <sup>17</sup> |

<sup>17</sup> En este informe sólo se analizarán los incisos B), D), E) y F) de este programa.

### 3.2.1. Programa: asilo de calidad

Este programa tiene como objetivos “mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos”.

*Acción A). Establecer un mecanismo de auditoría interna permanente del funcionamiento del sistema de asilo y de mejora de la calidad, que permita detectar vacíos en el marco normativo, y en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado desde la presentación de una solicitud hasta su resolución final.*

**Concepto(s):** Auditoría y mejora

**Avances.** Si bien esta acción es una de las centrales del programa, a la fecha no existe un mecanismo de auditoría interna ni programas de mejora continua que involucre a las OSC. Sólo se tiene noticia del mecanismo llamado Quality Assurance Initiative (QAI), que es una herramienta facilitada por el ACNUR para hacer una evaluación y diagnóstico conjunto del sistema de asilo, definir necesidades y prioridades específicas. Su información sobre su implementación y resultados no se han hecho públicos.

**Problemáticas.** Destaca la falta de transparencia en los procesos y en el seguimiento de acuerdos por parte del Estado. En varios momentos se han llevado a cabo reuniones de trabajo con la COMAR, en conjunto con el ACNUR, para tratar diferentes problemas, como el acceso al procedimiento, la participación del representante legal en las entrevistas de elegibilidad, el acceso al expediente administrativo, etcétera. Sin embargo, estos espacios se abrieron apenas unas cuantas veces durante 2015 y 2017. Las reuniones no fueron retomadas en 2017. Cuando se han planteado problemas a la COMAR, ésta sólo ha permitido resolver caso por caso, sin atender a las causas estructurales que están generando obstáculos para las personas sujetas de protección internacional.

Ahora bien, en marzo de 2017, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Estado mexicano se comprometió a crear una mesa de trabajo dedicada específicamente al tema de la integración de los refugiados con la propia CIDH y las OSC. Hasta la fecha no se han publicado avances.

En algunos casos, la COMAR ha detectado irregularidades administrativas en sus procedimientos, y por sí misma las ha notificado al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). No obstante, la mayoría de las quejas son promovidas por las OSC. Al margen de lo anterior, no se han compartido las medidas implementadas para mejorar su desempeño.

Adicionalmente, en la Cámara de Senadores se encuentran presentadas, y en proceso de dictamen, algunas iniciativas de reforma de la LSRPCAP, las cuales buscan:

1) Reformar el Artículo 13 a fin de que las solicitudes de la condición de refugiado presentadas por las víctimas de trata, sean analizadas de conformidad con los tratados internacionales y la legislación aplicable en la materia.<sup>18</sup>

2) Reforma los artículos 6, 9, 20, 23 y 41 en materia de niñas, niños y adolescentes migrantes y sujetos de protección internacional.

Asimismo, a poco más de cinco años de aprobada la LSRPCAP, se identifican varias problemáticas que serán descritas a lo largo de este informe, mismas que requieren de atención desde la propia Ley; destacan, entre ellas, las siguientes:

1) Incorporar la necesidad de que las personas solicitantes de la condición de refugiado que se encuentren en detención migratoria sean canalizadas a otros espacios de acogida en tanto que sus procedimientos sean resueltos; en este sentido, se ha identificado que algunas personas desisten de su solicitud debido a las condiciones de detención.

<sup>18</sup> Véase: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=75188>

2) Armonizar el contenido de la LSRPCAP con lo establecido por la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA), considerando casos tanto de infancia acompañada, como no acompañada y separada.

3) Incorporar que la confidencialidad de la información relativa a personas solicitantes de la condición de refugiado no puede ser en menoscabo del derecho a la información de la propia persona solicitante o de su representante legal.

4) Para efectos del reconocimiento por estatuto derivado, clarificar que el o la cónyuge, concubinario, concubina, hijos y parientes consanguíneos hasta el cuarto grado que se encuentren con la persona solicitante no requieren ser dependientes económicos para ser reconocidos bajo la figura de refugiado.

5) Poner énfasis en la labor del INM de brindar información sobre el derecho al asilo, la identificación de personas que requieran de protección y brindar información sobre los derechos de las personas solicitantes.

6) Eliminar el plazo de 30 días hábiles (contados a partir de su ingreso a México) para que las personas puedan solicitar su reconocimiento, a fin de no violentar el principio de no-devolución.

7) Enfatizar la responsabilidad que tienen las instancias de los tres órdenes y niveles de gobierno para identificar personas que requieren protección, brindarles información sobre el procedimiento y sus derechos, y canalizarlas.

8) Agregar y enfatizar que la asistencia institucional es una obligación de la COMAR para con las personas solicitantes y quienes les acompañen.

9) Incorporar que la presentación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado dejará sin efectos cualquier orden de salida del país.

10) Agregar la responsabilidad que tiene la

COMAR de informar al INM sobre la persona representante legal de los solicitantes a fin de garantizar su ingreso y comunicación en la estación migratoria.

11) Incorporar la garantía de que las personas pueden ser acompañadas por su representante legal en todo momento.

12) Incorporar que las entrevistas a las personas solicitantes deben ser grabadas en medios magnéticos o digitales como medida precautoria.

13) Garantizar que la constancia de solicitud de la condición de refugiada sea entregada de forma inmediata a la persona solicitante.

14) Incorporar la responsabilidad de que la COMAR garantice que la persona solicitante obtenga su documento migratorio de estancia por razones humanitarias en tanto dure su procedimiento.

15) Incorporar que antes de cerrar el procedimiento de reconocimiento, la persona solicitante pueda revisar el caso y, en su caso, presentar alegatos.

### **Retos y soluciones.**

- Consolidar un sistema de evaluación para el desempeño de la COMAR que involucre a las OSC.

- Establecer mesas de trabajo permanentes con la COMAR en las que participe el ACNUR y las OSC.

- Que estas mesas publiquen de manera continua informes de evaluación de los procedimientos de COMAR e INM.

- Establecer mecanismos efectivos tripartitas de seguimiento de casos.

- Que desde dichas mesas se propongan iniciativas de reforma legislativa.

- Que la COMAR, en conjunto con las OSC, organismos internacionales y academia hagan una revisión del reglamento de la Ley sobre

Refugiados y Protección Complementaria, y cualquier otra disposición administrativa a fin de armonizarla con la LGDNNA.

- Que el Congreso de la Unión inicie un proceso de revisión y construcción de una propuesta de reforma de la LSRPCAP en conjunto con las OSC, organismos internacionales, academia y las instancias de gobiernos competentes, particularmente la COMAR.

*Acción B) Adoptar o revisar la normativa interna para que incorpore altos estándares de protección de derecho internacional de refugiados y derechos humanos, y que incluya disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función de la edad, el género y la diversidad.*

**Concepto(s):** Armonización legislativa

*La LGDNNA contempla que los NNA deben ser involucrados y escuchados en el procedimiento, estén o no acompañados. En la práctica, los acompañados no son considerados por la COMAR, puesto que su LSRPCAP no lo contempla.*

**Avances.** En agosto de 2016 el Estado mexicano realizó una reforma al artículo 11 constitucional. Se trata de un avance al consolidar a nivel constitucional el derecho a solicitar asilo y recibir el asilo. En el tema de niñez, en diciembre de 2015 se publicó la Ley General los Derechos de NNA, con la cual se crean el Sistema de Protección Integral de NNA y el Sistema de Protección Especial para la restitución de derechos, para proteger a los NNA cuyos derechos hayan sido violentados en alguna de sus prerrogativas fundamentales. Este Sistema de Protección Especial articula a las procuradurías de protección, federales y locales, las cuales tienen facultades para acompañar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

**Problemáticas.** La última reforma de la LSRPCAP es del 30 de octubre de 2014, cuando se añadió el tema del asilo político que se otorga en las representaciones diplomáticas conforme a un procedimiento que desahoga la Secretaría de Relaciones Exteriores

(SRE). Desde entonces, no se han incluido disposiciones que la armonicen con leyes generales que pueden, por ejemplo, beneficiar a los solicitantes en temas de infancia o trata. En este sentido, la COMAR no suele considerar otras leyes federales que pudieran beneficiar al solicitante; es decir, para la COMAR sólo existe la LSRPCAP y su reglamento.

**Retos y soluciones.**

- Identificar mediante mesas de trabajo necesidades de armonización legislativa.

- Trabajar de manera conjunta con el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM) para impulsar reformas legislativas tendientes a la armonización con leyes generales y transversales.

- Impulsar una reforma a la LSRPCAP para incorporar disposiciones de protección a poblaciones vulnerables.

- Armonizar el contenido de la Ley de Migración con la LGDNNA.

- Capacitar a la COMAR en temas de acceso a derechos de la población refugiada y NNA.

*Acción C) Continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado recomendada en la Declaración de Cartagena y su incorporación en la normativa interna de los países de la región.*

**Concepto(s):** Definición ampliada

**Avances.** En 2016 se comenzó a usar la definición ampliada para las personas venezolanas por considerar que en Venezuela existe una situación de "violaciones masivas a derechos humanos". Es la primera vez desde que se publica la LSRPCAP, que la COMAR usa la definición ampliada para personas provenientes de Latinoamérica. Hasta la fecha, se han admitido incluso casi todas las solicitudes extemporáneas de esta población.

**Problemáticas.** Falta un estudio a fondo sobre la aplicabilidad de la definición ampliada para solicitudes de nacionales del Triángulo Norte de Centroamérica, región cuyas tasas

de homicidio figuran entre las más altas del mundo. El uso de esta definición responde, sin embargo, más a una decisión política que a una jurídica. Solamente ha sido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), en juicio de nulidad, quien ha ordenado que se reconozca conforme a la definición ampliada a personas de Centroamérica. Sin embargo, la COMAR no considera estos precedentes como vinculantes o como referencia para casos posteriores; es decir, pese a que el tribunal ya se ha pronunciado respecto a la interpretación de la definición ampliada, la COMAR no ha corregido sus procedimientos o argumentación.

*Sobre nacionales venezolanos, en el 2015 hubo 53 solicitudes de asilo completadas; el 64% recibió protección. En el 2016, hubo 340 solicitudes de asilo completadas; 99% recibió protección. En el primer semestre de 2017, se han completado 400 solicitudes, de las cuales el 99.5% recibió protección; 1,702 están en trámite. En al menos siete casos que se han acompañado de venezolanas cuyas solicitudes fueron extemporáneas, todas fueron admitidas por la COMAR, sin detallar por qué.*

### **Retos y soluciones.**

- Lograr que en todas las resoluciones se analice a fondo la procedencia de la fracción II del artículo 13 de la LSRPCAP (definición ampliada).
- Lograr que se reconozca a centroamericanos provenientes de las zonas más afectadas por la violencia, conforme a la definición ampliada de Cartagena.
- Que el TFJA emita jurisprudencia respecto a la aplicación de la definición ampliada en los procedimientos de asilo.
- Analizar los resultados que ha dado la aplicación de la definición ampliada en los venezolanos.

*Acción D) Establecer sistemas de registro y de base de datos electrónicos que faciliten el registro sistemático de datos, la recopilación de la información y el acceso autorizado para el seguimiento preciso de los casos y la tabulación de estadísticas.*

**Concepto(s):** Sistematización de la información

**Avances.** La COMAR publica estadísticas en su sitio web que se divide por nacionalidad, estatus del trámite y tipo de protección. Distingue también entre las solicitudes hechas por niños, niñas y adolescentes no acompañados (NNANA) de las de los adultos. Así mismo señala el número de abandonos y desistimientos. Esta información es actualizada en su página cada tres meses aproximadamente.

**Problemática.** La información no está desagregada por sexo, edad, por grupo familiar, ni tampoco por lugar de solicitud, de manera que se desconoce en qué oficina de COMAR se hizo la solicitud, o si ésta se realizó mediante una estación migratoria, alguna delegación del INM en los estados, o en aeropuertos u otros puntos de internación. Esta información es vital para poder cruzarla con, por ejemplo, el número de desistimientos de personas en detención con las personas en libertad; o bien, relacionar el número de solicitudes en aeropuerto con el número de rechazos. Esto hace necesario tener que solicitar dicha información mediante el portal nacional de transparencia, cuya respuesta tarda, cuando menos, un mes. Hay un rezago muy grande en la preparación de versiones públicas de las resoluciones, al tiempo que los formatos en los que se presentan los datos no facilita que se trabaje con ellos.

Es importante que la autoridad proporcione datos más precisos a fin de identificar características específicas del perfil de los solicitantes y poder, así, analizar las acciones que realiza la COMAR en atención a las necesidades particulares de dichos perfiles.

En lo que respecta al manejo de los casos, la COMAR dificulta el acceso a los expedientes en sus oficinas; además, éstos se encuentran cada vez más desactualizados. Por ejemplo, pueden pasar semanas para que COMAR integre los acuerdos en sus expedientes; o bien, se presentan solicitudes por escrito a la COMAR, pero ésta no las acuerda. En 2015 y en 2016 se calendarizaban los procedimientos mediante una tabla; en el 2017, se dejó de usar este calendario, puesto que el personal parece no darse abasto; y los procedimientos de asilo se

han alargado sin que se provea una justificación por escrito al solicitante o a su representante legal. Sin estas notificaciones, es difícil que el solicitante (o su representante) pueda dar seguimiento a los casos.

*Hasta julio de 2017, en los casos turnados al Albergue Colibrí, en Villahermosa, no se ha podido consultar sus expedientes.*

En los estados de la República, el problema se acrecienta: los expedientes físicos están dispersos en las oficinas de la COMAR. Se ha dado el caso de que las entrevistas las hace un oficial de la Ciudad de México sin haber revisado el expediente, que, por ejemplo, pudiera estar en Tapachula. La ausencia de un expediente físico en el lugar de solicitud de asilo hace casi imposible que el solicitante (o su representante) pueda verlo y analizar qué está haciendo la COMAR. Asimismo, propicia la mala práctica de emitir acuerdos con fechas previas para que así los oficiales de COMAR puedan “cumplir” con sus plazos. Cuando el INM es coadyuvante, no queda claro si ellos se deben quedar, o no, con copias; y si se las quedasen, si deben de dar acceso a ellas a los solicitantes. El hecho de que un representante no pueda ver el expediente cuando se ha emitido una respuesta negativa, menoscaba directamente la calidad del recurso de revisión o demanda de nulidad que pueda preparar. Lo anterior obstaculiza el acceso a la justicia del solicitante.

Cuando un solicitante se traslada de un estado de la República a otro, a pesar de que el procedimiento es autorizado por la COMAR, es recurrente que documentos del expediente se pierdan en el envío, o que se elaboren expedientes incompletos en lugares distintos para un mismo solicitante.

Por último, cuando un representante legal autoriza un correo electrónico para recibir notificaciones conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la COMAR rara vez lo usa para notificar acuerdos importantes, como citatorios para la entrevista de elegibilidad. Esto dificulta que los representantes legales puedan involucrarse

directamente en los procedimientos. Y, sin embargo, no se ven impedidos a notificar resoluciones por correo electrónico directamente a los solicitantes, incluso cuando el perfil del solicitante promedio no usa correo electrónico.

### **Retos y soluciones.**

- Lograr que los expedientes estén actualizados y completos.
- Desarrolle, como responsabilidad de la COMAR, un sistema de digitalización de expedientes.
- Facilitar el acceso a expedientes para su consulta, especialmente en los estados en donde no hay oficina de COMAR.
- Agilizar la expedición de copias de los expedientes a los solicitantes y sus representantes.
- Facilitar el seguimiento al procedimiento de asilo en línea y permitir consultar notificaciones.
- Ofrecer un resguardo seguro de los expedientes.
- Mejorar la forma en la que la COMAR presenta sus informes periódicos y generar un sitio que concentre estadística especializada que permita identificar perfiles y tendencias.
- Definir, con el INM, el acceso a la documentación que este instituto remite o recibe de la COMAR cuando son coadyuvantes en el procedimiento.
- Establecer reglas claras de operación que faciliten la comunicación ente la COMAR y el solicitante (o su representante legal) mediante el correo electrónico.
- Responsabilizar a la COMAR de la publicación de estadísticas desglosadas al menos por mes, sexo, edad, lugar de solicitud de reconocimiento y supuesto por el que se reconoce a las personas, en formato accesible para su uso, por ejemplo xls o csv.

Acción E) Fortalecer el sistema de información de país de origen, con oficiales especializados y un programa de capacitación continuada del personal de elegibilidad para el uso de la información en sus argumentaciones”.

En un caso de recurso de revisión se hizo énfasis del agravio que causaba la información de origen de un nacional hondureño al que se le negó la condición de refugiado con base en un documento del Reino Unido. La COMAR respondió el agravio justificando que lo citó correctamente, aunque la traducción que realizó no existe en el documento ni en el expediente.

**Concepto(s):** Información sobre país de origen

**Avances.** En los casos de NNANA, la COMAR ha llegado a comunicarse con los familiares en el país de origen a fin de recabar información que permita resolver las necesidades de protección de NNA; o, bien, conocer si existen condiciones de acogida en caso de que se les diera una respuesta negativa.

**Problemática.** La *calidad* de las fuentes de información tomadas como “información objetiva de país” sigue siendo precaria. Por ejemplo, la COMAR cita una nota de un diario que en 2015 hizo un listado de municipios “seguros”, en contradicción con directrices del ACNUR sobre cómo operan las pandillas organizadas y a las reglas de razonabilidad que aplican para determinar una posible alternativa de huida interna. En la mayoría de las veces, las resoluciones contienen una mezcla de fuentes, contradictorias entre sí o irrelevantes al caso.

Es recurrente que no obre copia física de esas fuentes en el expediente; o bien, las fuentes son en inglés, lo que pudiera ser incomprensible para el solicitante y, por tanto, imposible de refutar. Las organizaciones del GAM coinciden en que la COMAR selecciona fuentes de forma *posthoc*, es decir, una vez que ya se ha tomado una decisión, se selecciona las que convienen.

La información que emite la SRE sobre las condiciones en el país de origen es muy limitada. A lo anterior, hay que añadir que la COMAR no pone a disposición del solicitante dicha información, por lo que a éste le es imposible saber si le beneficia; tampoco puede

refutarla. Hemos observado que, a veces, la información que solicitó la COMAR a SRE no es exactamente la que requiere el solicitante.

Ante el gran número de solicitudes, la SRE suele emitir el mismo informe para todos los casos de una misma nacionalidad.

### Retos y soluciones.

- Mejorar la calidad de la información objetiva y la capacitación de los oficiales de protección de la COMAR en la obtención de información adecuada para los casos.
- Solicitar, como regla general, testimonios a los familiares acompañantes, incluidos los NNA, adecuando las entrevistas de acuerdo al perfil.
- Crear un vínculo de apoyo con la SRE a fin de que la información que se aporte de un país sea de calidad y se adecúe al perfil del solicitante.
- Erradicar las entrevistas y las notificaciones de resoluciones por teléfono.
- Integrar una copia de todas las fuentes consultadas en el expediente para consulta del solicitante.
- Lograr que una semana antes de cerrar el procedimiento, la COMAR entregue el expediente al solicitante para que éste lo consulte íntegramente y pueda hacer las últimas observaciones a la investigación.

Acción F) Consolidar los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado, en particular para garantizar: I. El acceso efectivo a procedimientos de determinación de la condición de refugiado, especialmente en las fronteras, aeropuertos y puertos, respetuosos del principio del debido proceso legal y de los estándares regionales e internacionales;

**Concepto(s):** Acceso al procedimiento

En el caso de S\*\*\*\*, la COMAR solicitó el informe a SER, pero no lo citó en la resolución, lo que en términos jurídicos significa que no lo consideró. Esto ocurre con frecuencia, lo que hace pensar que no es considerado como documento clave por los oficiales al estudiar la situación de país. Más bien, se acude a sus “machotes”.

*Se representó el caso de un adulto y un NNA que presentaron sus solicitudes de asilo en frontera. Los agentes del INM no conocían cómo debían dar trámite a las solicitudes y se negaron a recibirlas, argumentando que debían ser presentadas directamente a COMAR. Se requirió de la intervención de un abogado para que se aceptaran las solicitudes. Las personas no fueron detenidas.*

**Avances.** Existieron algunos casos en los que personas solicitaron asilo en la frontera de El Ceibo, en los cuales el INM dio vista a la COMAR sin detenerlas. Sin embargo, son más las veces en que las arbitrariedades de oficiales del INM hacen que las personas se desistan de solicitar la protección internacional. Por ejemplo, las solicitudes en Tenosique sin asesoría de un abogado implican la detención de la persona. Existe mucha discriminación en el trato y la información que se les brinda a las personas extranjeras, según su nacionalidad y condición socioeconómica.

**Problemáticas.** El INM no detecta proactivamente personas con necesidades de protección; no lo hace en los puntos de internación, en sus oficinas, en sus retenes ni en las estaciones migratorias. La información, como carteles, que está visible en dichas instalaciones, es muy limitada. En ocasiones, los oficiales del INM parecen desconocer que existe la condición de refugiado.

Lo anterior se complica todavía más para quienes no hablan español, puesto que hay muy poca información sobre el procedimiento de asilo en otros idiomas. Los agentes migratorios no brindan servicios de intérpretes en los puntos de internación.

*En 2016, se acompañó a un hombre que solicitó asilo de manera extemporánea. Era evidente que por causas ajenas a su voluntad no lo había podido solicitar antes. La COMAR desechó su solicitud pese a que su esposa y tres hijos habían sido reconocidos ya como refugiados. Gracias al consulado de su país, la persona obtuvo la salida de la Estación Migratoria (EM), y se vio obligado a regularizarse mediante el INM por el vínculo familiar.*

Ni siquiera en la zona metropolitana de la Ciudad de México las autoridades migratorias canalizan a las personas a la oficina central de la COMAR. Se asume que la persona extranjera debe saber de su existencia y, por tanto, acudir directamente a sus oficinas —dentro del plazo legal para solicitar asilo—. En el resto del país, las dificultades pueden ser insuperables dado que la COMAR tiene poca presencia en la frontera sur y nula presencia en la frontera norte y en aeropuertos. De esta manera, las personas quedan a merced de que el INM les brinde la información y les reciba la solicitud.

Una vez que se ha ingresado al territorio nacional, existe un plazo de 30 días hábiles para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, el cual es muy corto. Son comunes los casos de personas que se enteran que podían solicitar asilo, cuando ha expirado el plazo. Muchas veces no lo hicieron antes dado que tuvieron que lidiar, en su desplazamiento por México, con temas relacionados a la vivienda, alimentos y servicios de salud. La COMAR no ha sido clara al definir qué situaciones de vulnerabilidad considera para admitir las solicitudes de manera extemporánea.

*En marzo de 2017, E\*\*\*\*\* fue rechazado en aeropuerto pese a manifestar que era portador de VIH y que no había medicamentos en su país, Venezuela. Entre los papeles que cargaba, tenía un formato de solicitud de asilo, pero no tuvo oportunidad de mostrarlos. No le permitieron ninguna llamada, fue puesto a disposición de la aerolínea en condiciones deplorables y devuelto a su país 20 horas después.*

Por otro lado, no está claro cómo se procesarán solicitudes de asilo en aeropuertos, lo cual genera que se rechacen a solicitantes de asilo por cuestiones migratorias como, por ejemplo, no acreditar tener dinero suficiente. En el año 2017 se pidió al INM información sobre solicitudes de asilo hechas en aeropuerto; la respuesta fue que no llevaba registro de ello. Bajo la consideración de que los rechazos se hacen, muchas veces, sin emitir un acta, es casi imposible determinar el número de personas con necesidades de protección que son rechazadas a diario.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> La CNDH acreditó violaciones a derechos humanos cometidas por 17 servidores públicos del INM contra 21 personas provenientes del extranjero, quienes llegaron por las terminales del aeropuerto de la Ciudad de México entre el 6 de julio de 2014 y el 17 de junio de 2015. Por ello, la CNDH emitió la Recomendación 42/2015, dirigida al Comisionado del INM, misma que contiene nueve puntos recomendatorios que no han sido debidamente atendidos en tanto que a la fecha siguen ocurriendo detenciones arbitrarias y devoluciones a país de origen donde las personas corren riesgo.

## Retos y soluciones.

- Que las autoridades migratorias identifiquen de oficio necesidades de protección internacional, y que dejen constancia de ello por escrito, haciéndose extensivo a aeropuertos.
- Ampliar el plazo legal de 30 días hábiles para solicitar asilo, a un mínimo de 90 días naturales desde su ingreso al país.
- Erradicar la detención para quienes se acercan libremente al INM a solicitar asilo.
- Que las procuradurías de protección identifiquen necesidades de protección por escrito de todo NNA que sea detenido por el INM.
- Aumentar el número de intérpretes, capacitados para tratar con personas con necesidades de protección internacional, en los puntos de internación al país y en las estaciones migratorias.
- Divulgar a través de una campaña nacional en los medios de comunicación la función y el trabajo de la COMAR a fin de que tanto personas extranjeras como mexicanas estén informadas de su existencia y labor, y puedan acudir o canalizar a ella.

*II. El respeto al principio de no devolución y el derecho a representación legal, si es posible a través de mecanismos gratuitos, e intérpretes o traductores idóneos;*

**Concepto(s):** No-devolución

*M\*\*\*\*\*, y sus dos niños, todos de nacionalidad venezolana, fueron devueltos por segunda vez en aeropuerto pese a manifestar que había venido para pedir “refugio”. El INM le había dicho que ella no tenía derechos en este país; incluso habló con ella un oficial de la CNDH, que dijo que ya no se podía hacer nada para detener el rechazo. En ninguno de los dos casos se le dio vista a la COMAR.*

**Avances.** Para que se respete este principio, la COMAR emite una constancia de solicitud de asilo, misma que notifica al INM para que éste no tome medidas que impliquen la devolución de la persona. La constancia permite solicitar un documento migratorio de “visitante por razones humanitarias”, lo que da estancia regular en el país, usualmente hasta por un año, con la finalidad de que pueda dar seguimiento a su procedimiento administrativo o judicial en condición migratoria regular. Sin embargo, en los estados en donde no hay presencia de COMAR, es común que la constancia de solicitud no sea entregada a los solicitantes, lo que los pone en riesgo de ser detenidos por las autoridades migratorias y devueltos a su país de origen, además de impedirles su regularización migratoria.

**Problemáticas.** Son muchos los casos en que la COMAR no informa a las personas de su derecho a regularizarse por razones humanitarias: esto obedece a que no tiene suficiente personal para hacer las solicitudes regularización, de manera que escoge arbitrariamente a quienes sí y a quienes no quieren apoyar con dicho trámite. Hay que recalcar que los solicitantes de asilo deben tramitar el documento de visitante por razones humanitarias lo antes posible dado que el INM suele alargar el trámite para esperar una respuesta de COMAR; si ésta es negativa, no le entregará el documento, y dejará a la persona sin condición regular.

Para quienes impugnan su negativa ante un juez, la COMAR no le emite nueva constancia, siendo que todavía tiene en pugna su derecho a ser reconocido. Esto le implica un riesgo para que sea detenido y trasladado a una Estación Migratoria (EM).

*Hubo el caso de un solicitante de la condición de refugiado a quien COMAR le negó dicha protección internacional, resolución que se impugnó a través del juicio de nulidad. Se pidió al Tribunal Federal de Justicia Administrativa que requiriera a COMAR la emisión de la constancia y al INM la regularización de su situación migratoria. La medida fue otorgada.*

<sup>20</sup> Tesis: I.2o.P.3 K (10a.). Suspensión de oficio y de plano prevista en el Artículo 126 de la Ley de Amparo contra el acta de rechazo aéreo emitida por el Instituto Nacional de Migración es improcedente conceder esa medida cautelar.

En el tema de rechazos en punto de internación, el Poder Judicial emitió una tesis que hace más difícil que al solicitante a punto de ser rechazado se le conceda la suspensión, lo que le permitiría quedarse en el país para pelear su caso de asilo.<sup>20</sup> Desde el año 2016 está en aumento el número de solicitantes venezolanos que llegan vía aérea —la gran mayoría con necesidades de protección—. Los números de rechazos en aeropuertos se han disparado, en condiciones de arbitrariedad, aún de personas que manifiestan claramente que el motivo de su viaje es pedir la condición de refugiado. Para agosto de 2017 habían sido rechazados en aeropuertos mexicanos más de mil cien personas venezolanas.<sup>21</sup>

Las condiciones de detención son tan degradantes que constituye un obstáculo para que la persona solicitante pueda ejercer su derecho a la no-devolución; es decir, al no poder soportar las duras condiciones, piden ser devueltos (firmando el desistimiento de su solicitud de asilo, mismo que es procesado rápidamente por la COMAR), pese a exponerse a ser encontrados por sus agentes de persecución.

En el 2016, la organización Asylum Access registró un par de casos en los cuales solicitantes en recurso de revisión fueron devueltos a su país. En julio de 2017, ocurrió lo mismo con una familia.

Cuando un solicitante se traslada del estado en que solicitó asilo y es detenido, el INM, frecuentemente, no da aviso a la COMAR; por el contrario, procede a “castigar” al solicitante por haber incumplido con su obligación de no salir del estado. Así, proceden a detenerlo y devolverlo de manera expedita a su país, sin importar si su derecho aún está en litigio.

### Retos y soluciones.

- Que la COMAR brinde el apoyo para solicitar la regularización por razones humanitarias inmediatamente después de la entrega de la constancia de solicitud.

- Garantizar que las personas que la soliciten en las entidades federativas reciban su constancia de solicitud de asilo dentro de los cinco días hábiles siguientes a haber iniciado formalmente el procedimiento.

- Trabajar con el Consejo Ciudadano del INM para que el INM, por razones humanitarias, no retarde la emisión de los documentos.

- Lograr que quien impugne la negativa de COMAR ante un juez reciba constancia de solicitud que le ampare todo el proceso jurisdiccional, y así pueda continuar renovando su documento por razones humanitarias.

- Trabajar con la CNDH para revisar el procedimiento de rechazo en aeropuertos, a fin de mejorar las condiciones en que se realizan los rechazos, y se garantice la no-devolución de personas que manifiestan necesidades de protección internacional.

- Trabajar con la COMAR y el INM para que los recursos de revisión en contra de las negativas de COMAR tengan efectos suspensivos en las estaciones migratorias.

**Concepto(s):** Representante legal; intérprete

**Avances.** La oficina de COMAR en la Ciudad de México sí respeta el derecho a la representación legal, pero éste no se puede ejercer de inmediato, sino que toma unos cinco días hábiles para acordarlo —cinco días durante los cuales se obstaculiza que les acompañe su abogado—. No ocurre lo mismo en las otras oficinas de la COMAR, dado que cada departamento tiene su propio criterio sobre qué debe hacer el abogado para acreditarse como representante. Hay ocasiones en que exigen que se acredite dos veces en la COMAR, tanto con la Dirección de Protección como con la Dirección de Asistencia.

*El solicitante A\*\*\*\* nos manifestó que no le entendía casi nada a la oficial de la COMAR que le hizo la entrevista en inglés. Posteriormente le entregó una transcripción de su entrevista en español, para que la firmara si estaba conforme.*

<sup>21</sup> Información obtenida mediante el portal de transparencia.

Una vez acreditado, el representante podrá ver el expediente, acompañar y hacer manifestaciones en la entrevista; incluso, una psicóloga puede ser acreditada como persona de confianza para que acompañe al solicitante en las comparecencias.

En cuanto a representación gratuita, el ACNUR ha impulsado que el Instituto Federal de la Defensoría de Oficio tome casos de solicitantes de manera gratuita. Esta práctica se ha empezado a reproducir en ciertos estados, como el caso de Veracruz. Falta llevarla a otras entidades, sobre todo en las fronteras, como Tabasco y Chiapas. En casos de niños y adolescentes, una de las organizaciones ha consolidado poder brindar representación legal gratuita en coadyuvancia con la procuraduría de protección estatal.

En los casos en donde no hay oficina de COMAR depende de la voluntad de los oficiales del INM. En Saltillo, por ejemplo, los agentes migratorios no notifican a los abogados de las comparecencias; tampoco les reciben escritos y alegatos.

*Se representó a una persona que requería de intérprete de inglés; la COMAR Veracruz indicó a uno de sus empleados que realizara la entrevista; sin embargo, no fungió como intérprete, sino como entrevistador, aun cuando no tenía facultades de oficial de protección, sino que laboraba en el departamento de Asistencia.*

**Problemáticas.** El acceso a un abogado o un intérprete dentro de una EM es sumamente complicado, ya que el INM no da acceso a menos de que los abogados se acrediten con cédula profesional dentro de su propio procedimiento interno, lo cual se traduce en que se debe hacer en la misma ratificación dos veces (una con la COMAR y otra con el INM), pero el INM puede tardar hasta un mes en acordarla. La COMAR no ha sabido garantizar la comunicación entre un solicitante detenido y su representante legal, como otorga la ley. El tiempo de espera para dar acceso al representante legal a su cliente detenido en la EM de la Ciudad de México es de mínimo una hora —siempre y cuando el detenido no esté “castigado”, dado que entonces será negada la comunicación.

La COMAR cuenta con un servicio de intérpretes, pero en 2017 que acabó el presupuesto para este rubro, así que los casos que involucraban idiomas distintos al inglés y francés quedaron suspendidos indefinidamente, sin dar una explicación a los solicitantes. Cuando la COMAR notifica su resolución, no la traduce al idioma del solicitante, medrando así su derecho a impugnar. Incluso la transcripción de la entrevista de elegibilidad se elabora en español, y se le requiere al solicitante que la firme.

COMAR recurre a una mala práctica dado que es su personal quien conduce las entrevistas en inglés y en francés. La LSRPCAP dice que la persona demandante tiene derecho a un intérprete, entendido como tal a alguien que está capacitado para tal efecto, que además conoce la cultura del país de origen de la persona, y es capaz de realizar mucho más que una traducción literal. El personal de la COMAR no está capacitado para interpretar, menos aún cuando su personal no domina el idioma. A pesar de tal deficiencia, se insta a los solicitantes a proceder con sus entrevistas.

### Retos y soluciones.

- Que se integren en uno solo los procedimientos para acreditar a representante legal que tiene la COMAR, para que sea efectivo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la solicitud; y que la representación tenga efectos en las EM.
- Que los defensores de oficio tengan acceso a las EM para efectuar la representación de personas con necesidades de protección internacional; de manera similar, que personal de las procuradurías de protección puedan efectuar la representación de NNA.
- Que los solicitantes que no hablen español cuenten con un intérprete al momento de recibir la resolución; y que el funcionario de COMAR, con apoyo del intérprete, le explique a detalle el contenido de la misma.
- Evitar que personal de la COMAR realice entrevistas en idiomas distintos al español.

*III. El principio de confidencialidad del solicitante y de su solicitud y el derecho de los solicitantes*

de ser escuchados en un procedimiento preestablecido y objetivo, incluyendo una valoración del riesgo a los derechos más fundamentales, y la posibilidad de contactar al ACNUR;

**Concepto(s):** Garantía de audiencia y confidencialidad

**Avances.** La COMAR pregunta si la persona desea que se contacte a su consulado o no. En ciertos lugares, la COMAR ha podido reservar un espacio para realizar las entrevistas de elegibilidad, con la privacidad que requiere. Esto ha sido un proceso largo. Se ha pasado de llamadas telefónicas, a llamadas con personal del INM, hasta, finalmente, ser presenciales y totalmente privadas —aunque esto sólo se ha logrado en ciertos lugares del país—. Es decir, es posible cuando hay presencia de COMAR cerca. Falta extender esta práctica a todo el país.

*J\*\*\*\* solicitó asilo en la estación migratoria de Acayucan, Veracruz. Pese a que la COMAR tiene una oficina ahí, el oficial le entrevistó por teléfono, lo cual menoscaba su derecho de audiencia.*

**Problemáticas.** La ley establece que las entrevistas deben ser personales. Sin embargo, dado que la COMAR cuenta únicamente con tres oficinas operativas en todo el país, no tiene la capacidad de acudir a entrevistar, así que lo hace mediante el teléfono. Eso dificulta generar un ambiente de confianza que propicie el intercambio de información entre el solicitante y la COMAR; también dificulta que su representante legal pueda escuchar y participar en la entrevista. Así ocurre, por ejemplo, en Guadalajara. Ha habido casos en los que la COMAR “negocia” la entrevista presencial: advierte que si el solicitante la exige, deberá esperar el doble de tiempo para su resolución.

Cuando un solicitante o refugiado quiere regularizarse y no cuenta con pasaporte, el INM suele exigir que la persona vaya a su consulado a tramitar una constancia de origen. Si la persona no puede o no quiere acercarse a su consulado, porque teme por sus derechos, el trámite con el INM se puede retrasar por meses.

En las estaciones migratorias es difícil establecer comunicación directa con la COMAR, ya que no existe un teléfono directo ni hay presencia continua de oficiales de la COMAR. Entonces hay que relatar el caso a un agente del INM, ajeno a esa competencia, a fin de convencerlo de que llame a COMAR; en otras palabras, queda al arbitrio del agente migratorio.

*En el caso de X\*\*\*\*, el INM compartió con el consulado el correo electrónico de una refugiada que pedía su residencia permanente. El consulado la contactó para que se presentara con su hijo en el consulado. Eso generó mucho temor en la refugiada, porque pensó que mediante esa filtración, su agente persecutor la podía localizar en México. Mientras tanto, el INM congeló el trámite del documento migratorio.*

Ante ciertos perfiles de solicitantes, una organización ha detectado la presencia de oficiales ajenos a la COMAR en las entrevistas de elegibilidad. Su presencia no ha sido reconocida por la COMAR, ni justificada. Es un indicio de que el tema de seguridad nacional se ha entrometido en los procedimientos de elegibilidad.

Hay una mala práctica persistente en las entrevistas de elegibilidad de no entregar una transcripción al solicitante de lo que declaró. Eso imposibilita que el solicitante pueda aclarar o abundar en su propio dicho, el cual es el elemento más importante al considerar reconocerlo, o no, como refugiado. Esto ha provocado que la COMAR resuelva cometiendo errores que se pudieron haber evitado durante el procedimiento.

### **Retos y soluciones.**

- Garantizar que haya un espacio adecuado en las oficinas del INM y en las estaciones migratorias para establecer una comunicación confidencial con la COMAR, sin perjuicio de que las entrevistas de elegibilidad sean personales.
- Trabajar con el INM para que los solicitantes puedan acceder en todos los casos a un documento por razones humanitarias sin que tengan que acudir necesariamente a su consulado por una constancia de origen.

- Solicitar a la COMAR un espacio para, de manera conjunta, establecer reglas que aclaren y faciliten el acceso al expediente y a las grabaciones a los solicitantes y sus representantes.

- Expedir a los solicitantes copia gratuita e inmediata de las actuaciones en las que participen, en especial de la transcripción de su entrevista de elegibilidad.

y IV. *El derecho de los solicitantes de asilo a obtener una decisión por escrito debidamente fundada y motivada sobre su caso, en un plazo razonable y determinado, con aplicación de los principios de buena fe y del beneficio de la duda.*

*La COMAR hizo la pregunta de rigor al solicitante J\*\*\*\* que si tenía tatuajes. Él se los mostró y explicó el significado de cada uno. En la resolución, sus tatuajes fueron usados para desvirtuar su credibilidad respecto a los hechos que conformaban su persecución, bajo la sospecha de que él había pertenecido a una pandilla organizada. La COMAR no presentó evidencia que sostuviera su punto, ni tampoco estudió la aplicación de la cláusula de exclusión. Al mismo tiempo, las evidencias que presentó el solicitante sí fueron desvirtuadas conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.*

**Concepto(s):** Resoluciones conforme a Derecho; plazo; procedimiento de buena fe

**Avances.** Las resoluciones de COMAR han ido aumentando en complejidad. Por ejemplo, desde el 2016 se empezó a realizar una valoración jurídica de las pruebas aportadas por el solicitante. En ciertos casos, se hace un análisis de la legislación del país de origen, sobre todo cuando existen indicios de que el solicitante cometió un delito.

Se reporta que la oficina de COMAR en Acayucan ya no contempla alternativas de huida interna de NNA, dada su vulnerabilidad. En este tema, hasta el 2016 era común que la COMAR no analizara la alternativa de huida interna ni la protección efectiva de su Estado cuando no acreditó el temor fundado de persecución; en la actualidad ya se hacen estos estudios de oficio.

**Problemáticas.** La COMAR no ha querido estudiar a fondo la aplicación de la definición

ampliada ni de la protección complementaria. Se ha limitado a manifiesta que “no es aplicable”, sin justificar, y se usa el mismo párrafo en todas las resoluciones.

El tema de “copia y pega” de las resoluciones es un problema general que sufren todos los solicitantes que reciben una respuesta negativa. El Departamento Jurídico de la COMAR, que resuelve los recursos de revisión, no hace nada por mejorar las resoluciones cuando han detectado errores recurrentes que comenten los oficiales de Protección. Se usan los mismos fundamentos tanto para negar como para reconocer. Es común que se equivoquen y dejen datos personales del solicitante anterior: han llegado a confundir hasta nombres y nacionalidades.

El hecho de que las resoluciones no sean construidas con argumentos jurídicos sino con formatos y mezclas de resoluciones anteriores significa que no se analiza cuidadosamente ni el perfil del solicitante, ni las necesidades de protección de sus acompañantes (en particular si son NNA), ni la razonabilidad en su reubicación interna.

Cuando la COMAR quiere de antemano negar el asilo, no hay lugar al beneficio de la duda; la Comisión espera que la persona venga con pruebas fehacientes o con heridas graves para ser reconocida. Esto ocurre principalmente con quienes se sospecha que pertenecieron a una pandilla: niegan sin analizar formalmente si aplica la cláusula de exclusión.

En el año 2017, la COMAR no estuvo otorgando la resolución dentro del plazo de 45 días hábiles. Por falta de recursos, debía ampliar el plazo a otros 45 días hábiles, sin hacer ninguna notificación a los solicitantes, lo que generaba en éstos incertidumbre y ansiedad por no recibir explicación alguna.

### **Retos y soluciones.**

- Fomentar el estudio de las resoluciones para con ello trabajar con la COMAR en la mejora

*En un caso en Villahermosa, la COMAR amplió procedimiento, notificando dicho auto el mismo día en que notificó la resolución.*

de la calidad de las resoluciones, lo que incluye talleres de argumentación jurídica, análisis de jurisprudencia y compilación de derecho internacional aplicable en los procedimientos.

- Establecer una mesa de trabajo con la COMAR y el ACNUR que revise las resoluciones para disminuir el uso de formatos y evitar que vicios se propaguen de una resolución a otra.

- Trabajar con la COMAR y el ACNUR el tema de la correcta valoración de las pruebas a la luz del principio de la carga de prueba compartida.

- Analizar si el plazo de 45 días hábiles para resolver el procedimiento de asilo es suficiente, si está permitiendo hacer un análisis adecuado o si se requiere reformar.

*Acción G) Establecer instancias de apelación administrativa y de revisión judicial independientes, respetando el derecho a un recurso con efectos suspensivos hasta tanto la autoridad competente adopte una decisión final.*

**Concepto(s):** Medios de impugnación

**Avances.** El TFJA se está volviendo un auténtico tribunal de elegibilidad, puesto que sus magistrados están analizando los casos y otorgando el reconocimiento de la condición de refugiado. Mediante el TFJA se ha impugnado: 1) la falta de aplicación de la definición ampliada; 2) indebida fundamentación y motivación en la resolución de COMAR; 3) indebida fundamentación y motivación sobre la Protección Complementaria; 4) la falta de determinación del Interés Superior en los casos que involucren NNA acompañados y no acompañados, y 5) los altos requisitos para la reunificación familiar sin una perspectiva de género.

Además, el TFJA está otorgando medidas cautelares para evitar la devolución de la persona mientras se ventila el juicio. Con esas medidas ha sido posible tramitar y renovar el documento por razones humanitarias para que la calidad migratoria de la persona se encuentre regularizada durante el juicio.

**Problemáticas.** El recurso de revisión no es un medio efectivo ni independiente, ya que es la propia COMAR quien lo resuelve en el plazo máximo que le otorga la ley, es decir,

tres meses. En la mayoría de las ocasiones la COMAR confirma las negativas sin analizar las entrevistas, que son la principal fuente de información para el reconocimiento de la condición de refugiado. Las OSC se quejan de que en el recurso no se estudie el fondo sino cuestiones meramente procesales, lo que va en contra de los principios de efectividad, economía procesal y de reparación efectiva del daño. Es por eso que se ha vuelto recurrente saltarse este recurso por inefectivo, y acudir a un juicio de nulidad o amparo.

La COMAR es muy legalista —en un sentido excluyente— con los recursos de revisión: es frecuente que no admita los recursos preparados por los solicitantes que no cuentan con un abogado, por no haber cumplido con algún requisito de forma. A los solicitantes que recurren, la COMAR ya ni siquiera los considera “solicitantes de asilo” sino migrantes económicos, pese a que sus derechos sigan en litigio. Por ende, no les reconoce los derechos propios de los solicitantes que les concede la LSRPCAP; en este sentido, los recursos de revisión no tienen efectos suspensivos.

El problema con los juicios de nulidad es que tardan mucho en resolverse: en promedio, hasta un año y medio. Por otro lado, ciertas tesis de jurisprudencia que sacó el TFJA en la segunda mitad del año 2016 y hasta septiembre de 2017, son más bien restrictivas respecto al alcance de los derechos de los solicitantes.

**Retos y soluciones.**

- Analizar los criterios que ha establecido el TFJA en materia de asilo, y acercarse a ellos para realizar mesas de trabajo y capacitaciones entre los magistrados y las OSC.

*La resolución de J\*\*\*\*\* de 2016 tenía muchos errores en su redacción; se presentó recurso de revisión, se ganó y la COMAR reabrió el caso. Sin embargo, se usó la misma resolución para construir una nueva, y se volvió a negar sin haber corregido los errores de la original. Se presentó otro recurso de revisión, prácticamente el mismo que el anterior, y se volvió a ganar. Esto evidencia que la COMAR no estudia sus errores cuando ya su propio departamento revisor los ha identificado.*

- Trabajar con la COMAR la simplificación de los requisitos para el recurso de revisión, y definir los efectos suspensivos del mismo.

- Promover el principio de celeridad para los casos que involucren a personas con necesidades de protección, para que la tardanza en resolver no sea un obstáculo para acceder a la justicia.

*Acción H) Reforzar el enfoque diferencial de edad, género y diversidad, tanto en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, como en las decisiones sobre solicitudes de reunificación familiar, según corresponda.*

**Concepto(s):** Enfoques en procedimientos

**Avances.** La COMAR cuenta con oficiales exclusivos para “poblaciones vulnerables”, lo que permite que sus procedimientos se resuelvan más rápidamente. Dentro de esta categoría contemplan a NNA, adultos mayores y personas con enfermedades graves.

*En un caso de violencia basada en género, se le solicitó a la COMAR Veracruz realizar un análisis de conformidad con el principio pro persona aplicando las definiciones que establecen las leyes nacionales sobre la protección de mujeres, lo cual no realizó; ni siquiera consideró los escritos con los criterios jurisprudenciales que le fueron entregados dentro del procedimiento.*

El TFJA ha emitido jurisprudencia obligatoria —la número VIII-J-SS-10— que establece que la COMAR debe considerar en sus procedimientos la opinión de los NNA conforme a su madurez y desarrollo particular. Sin embargo, falta adecuar los formularios y cuestionarios a un lenguaje más apropiado para los NNA. Por otro lado, cuando los niños están acompañados de alguno de sus padres, aquellos no suelen ser considerados en absoluto en la resolución.

La COMAR respeta la decisión de las personas sobre el sexo del oficial que les entrevistará; al margen de lo anterior, no hay ninguna otra adecuación al procedimiento con respecto al género. De hecho, hay un gran vacío en torno a cómo debe la COMAR involucrar a

las mujeres acompañadas de sus parejas en sus procedimientos, puesto que sólo suele considerar la historia del hombre, aún en los casos en los que fue ella la de la persecución principal. Con respecto a los casos de población trans, hace falta capacitación dado que los oficiales, en muchas ocasiones, no saben cómo tratar y entrevistar a esta población sin causar un daño; es decir, carecen de capacitación para integrar perspectiva de género adecuada en sus procedimientos rutinarios (por ejemplo, no se dirigen a ellas por su identidad de género).

*G\*\*\*, mujer trans, solicitó asilo en la Ciudad de México. A lo largo del procedimiento fue atendida como un hombre y se dirigieron a ella por su nombre de nacimiento. En una ocasión manifestó que personal de la COMAR se había estado riendo mientras la señalaban con el dedo, lo cual la había ofendido. Se reportó el hecho, pero los oficiales se negaron a reconocer que habían generado un daño, independientemente de si éste había sido intencional o no.*

**Problemáticas.** A pesar de que la legislación mexicana considera el “género” como un motivo de protección, éste rara vez utilizado. Tampoco hay mecanismos claros para tratar a víctimas de violencia sexual. La COMAR, por ejemplo, no brinda primeros auxilios psicológicos; de hecho, no ofrece un servicio de atención psicológica que sea profesional e independiente.

En el procedimiento de reunificación familiar, La COMAR exige requisitos que a las personas refugiadas se les dificulta reunir, para poder traer a sus familiares. Solicita, por ejemplo, que se tengan ingresos sumamente altos, un lugar fijo donde vivir, y acreditar que el familiar es dependiente económico. El refugiado promedio tiene un trabajo informal y, en muchas culturas, no se acostumbra que un hombre sea dependiente económico de una mujer; esto hace que una refugiada batalle más para traer a su esposo o pareja.

*A E\*\*\*\*, refugiada de un país africano musulmán, le fue negada la reunificación de su esposo, ya que la COMAR consideró que no había acreditado solvencia económica por no tener ingresos mayores a 28,000 pesos mensuales o una cuenta bancaria con más de 1 millón de pesos.*

El procedimiento de reunificación familiar puede llegar a durar hasta un año, lo que pudiera poner en peligro al familiar en el país de origen, quien se ve obligado a huir a México antes de que la COMAR autorice la reunificación. En ese supuesto, la COMAR no lo admite como refugiado por estatuto derivado sino que le exige que solicite asilo por su cuenta, sin considerar que sus familiares ya son refugiados en México. Lo anterior genera casos de familias con miembros reconocidos como refugiados y otros no, a pesar de que han huido de la misma persecución.

*Se acompañó a una refugiada que había recibido a sus hijos en frontera y deseaba que ellos también fueran reconocidos mediante la reunificación familiar. La COMAR negó la protección a los hijos, aún y cuando eran menores de edad y el agente persecutor se trataba del mismo.*

### Retos y soluciones.

- Trabajar con la COMAR, con apoyo de las procuradurías de protección, para que se entreviste de manera rutinaria a los NNA, tanto acompañados como no acompañados, conforme a su madurez y desarrollo, a fin de determinar el Interés Superior en todas sus resoluciones.
- Realizar un diagnóstico entre la COMAR y OSC, con apoyo del ACNUR, para determinar retos y elaborar una ruta común de atención para la población trans, que abarca también el tema de su integración local.
- Fomentar el acceso al procedimiento de reunificación familiar para que los refugiados puedan fortalecer su desarrollo psicosocial; incluir perspectiva de género y el Interés Superior en este proceso.

*Acción 1) Desarrollar y ejecutar procedimientos prioritarios —con la participación de un representante legal y/o tutor, según corresponda— en el caso de niños y niñas no acompañados y separados, donde se garantice la participación de los menores de acuerdo a su edad y madurez.*

**Concepto(s):** Participación de NNANA y NNAS

**Avances.** Existen oficiales dedicados a “poblaciones vulnerables”, entre las cuales se ubican a los NNA no acompañados. Esto facilita que los procedimientos se terminen dentro de los 45 días hábiles que marca la Ley. En diciembre de 2014 y en diciembre de 2016 se publicaron la Ley General de Derechos de NNA y su reglamento, respectivamente, los cuales ordenan que los NNA no acompañados, separados y acompañados sean involucrados en todos los procedimientos que les atañan. Esta nueva legislación implica un cambio de enfoque en el que, finalmente, se les reconoce como sujetos de derechos. A la vez, se creó un Sistema Nacional de Protección Integral de NNA (SIPINNA) y procuradurías de protección de derechos. Éstas podrán ordenar a las autoridades de los tres niveles restituir los derechos a los niños, sin importar su nacionalidad o situación migratoria. También se prohibió la detención de NNA en EM.

**Problemáticas.** Las procuradurías de protección de muchos estados no contestan en los procedimientos de asilo cuando se les da vista; a veces, ni siquiera la federal. Estas procuradurías no tienen una presencia constante en las EM, en donde sigue habiendo NNA detenidos. En varias ocasiones, las procuradurías han manifestado que no son competentes en los temas de asilo y migración, en contradicción con lo que dice la LGDNNA. Sí les han dado vista para presentarse a entrevistar en algunos casos a la EM de la Ciudad de México, pero cuando llegan, los NNA ya han sido devueltos. Por otro lado, aun cuando está el decreto del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México que la declara como una ciudad santuario —y que hay una recomendación al DIF de brindar alojamiento—, las procuradurías se excusan bajo el argumento de que no tienen capacidades y, por ende, no pueden brindar asistencia.

*En un inicio, los NNA eran canalizados de la EM de Tenosique al Albergue Colibrí sin ningún tipo de medidas que garantizaran la salvaguarda de sus derechos. Actualmente se dictan medidas de protección, pero las procuradurías no dan seguimiento si el albergue está cumpliéndolas.*

Apenas va arrancando el modelo de la representación en coadyuvancia con las procuradurías, lo que permitirá en un futuro que un representante legal y un oficial de la procuraduría colaboren activamente para garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso y la participación de NNA. Sin embargo, aún no hay las condiciones para que esta colaboración sea una realidad en el corto plazo.

Se reporta que en Veracruz la procuraduría estatal se ha involucrado en algunos casos de NNANA. Se trata de un avance dado que usualmente los NNA no reciben asesoría adecuada durante el llenado del formulario de solicitud, por ejemplo. No ocurre así en Tabasco, en donde la procuraduría estatal sólo acude de oyente a las entrevistas. En Coahuila, únicamente las OSC hacen una intervención especializada a los NNA.

*F\*\*\*\* fue reconocida como refugiada en Tlaxcala en 2016. Pero por no haber cumplido los 18 años, no podía solicitar por sí misma la tarjeta de residente permanente que le correspondía. La COMAR, la Procuraduría Federal y la Procuraduría de Tlaxcala no lograron ponerse de acuerdo quién representaría a F\*\*\*\*, lo que provocó una demora de tres meses, e hizo que la adolescente prefiriera seguir su camino hacia el norte del país sin su documento migratorio, cuestión que la obligó a acudir a redes de trata para evitar una detención migratoria.*

Las solicitudes de asilo de NNA siguen siendo muy bajas,<sup>22</sup> y ello obedece a que el INM y las autoridades en general no hacen buena identificación de necesidades y gestión de caso, en particular en las EM. En los procedimientos de COMAR, los NNA acompañados no figuran en las resoluciones; en la mayoría de los casos sólo se menciona que la persona X “está acompañada de su hijo menor de edad”, como si la presencia del niño fuera una circunstancia aislada.

El TFJA emitió una tesis de jurisprudencia obligatoria —la número VIII-J-SS-9— que establece que la COMAR debe, en todos los

casos, determinar el Interés Superior de los NNA aun cuando estén acompañados. La COMAR, sin embargo, dice que no le es vinculante.

### **Retos y soluciones.**

- Que la Procuraduría Federal y las estatales cuenten con el personal y recursos suficientes que les permita determinar el interés superior del NNA, y asumir su representación en el procedimiento de asilo.
- Capacitar a las procuradurías en el tema de asilo para que puedan acompañar a los NNA en sus procedimientos ante COMAR, y tramitarles los documentos migratorios correspondientes.
- Que las procuradurías cuenten con mayor personal que permita atender a la totalidad de NNA con necesidades de protección internacional.
- Que las procuradurías, como representantes de los NNA, coadyuven en esa representación a las OSC que no estén en condiciones de acompañar dichos casos en materia de asilo y de regularización migratoria.
- Emitir medidas de protección a favor de NNA que garanticen su representación legal, incluso mediante las OSC especializadas en el tema de asilo.
- Celebrar convenios con OSC y clínicas jurídicas para delegar la representación de NNA
- Trabajar con el TFJA y con la COMAR para que los criterios definidos por aquél sean aplicados en los procedimientos.

*Acción J) Desarrollar protocolos o procedimientos para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños y niñas no acompañados y separados de sus familias solicitantes de asilo o refugiados.*

**Concepto(s):** Protección y soluciones para NNANA y NNAS

<sup>22</sup> Según estadística de la COMAR, en 2014 se registraron 78 solicitudes de asilo de NNA; en el 2015, fueron 142; en el 2016, alcanzaron las 242, y al 15 de agosto de 2017, había 158. Disponible en: [http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS\\_2013-agosto2017.pdf](http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013-agosto2017.pdf)

*El Albergue Colibrí no deja de ser un centro de detención migratoria, ya que INM no da oficio de salida de la EM una vez que son ingresados a aquel, y eso impide que se les otorgue el documento por razones humanitarias.*

**Avances.** En el año 2016, la COMAR publicó un “Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”, previsto para autoridades y organizaciones que trabajen con NNA. Los resultados de dicha iniciativa no han sido publicados, ni se le ha dado seguimiento mediante una evaluación.

**Problemáticas.** Pese a lo anterior, falta capacitación continua a los funcionarios encargados de realizar la evaluación inicial para identificar a NNANA y NNAS con necesidades de protección, entiéndase agentes del INM, policías, procuradores municipales y estatales, y funcionarios del DIF.

En Tabasco, cuando el INM canaliza a un albergue, no otorga un oficio de salida de la EM, lo que impide que los NNA puedan regularizar su condición migratoria. Esto se traduce en que permanecen en condición irregular; y que, al ser muchos albergues de puertas cerradas, éstos se conviertan en una extensión de la detención migratoria.

El INM sigue deteniendo a NNA en estaciones migratorias, pese a la prohibición. En visitas de monitorio a la EM de la Ciudad de México, la mayoría de los adolescentes que han sido entrevistados comentan que ellos pretendían reunirse con algún familiar en el norte de México o en Estados Unidos;

*R\*\*\* fue detenida en Veracruz cuando tenía 12 años. Otra adolescente le informó sobre el asilo, así que lo solicitó, aunque personal de COMAR le dijo de antemano que no sería reconocida. Fue trasladada a un albergue del DIF, pero se quejó de tan malos tratos que dijo preferir estar en la Estación Migratoria. La COMAR le negó el asilo sin mencionar “interés superior” ni una vez en su resolución.*

muchos comentan también que tuvieron que salir de su país porque no había nadie que se encargara de ellos, o bien, por problemas con pandillas. Al día de hoy no se ha desarrollado un programa de reasentamiento que atienda a esta población en particular: los adolescentes y niños refugiados son enviados a albergues de puertas cerradas, en lugares donde muchas veces no tienen redes de apoyo, lo que dificulta que “echen raíces” en ese lugar. Esto no está logrando poner fin al ciclo de desplazamiento, ya que huyen de estos espacios para continuar su camino a donde sí tengan redes. Sólo en pocos casos la Procuraduría de Protección ha logrado trasladar a los chicos a un lugar dentro de México en donde tienen un familiar.

La COMAR no proporciona mucha información sobre cómo adecúa sus procedimientos en los casos de NNA. Las OSC son quienes han estado impulsando la implementación de la LGDNNA, mediante capacitaciones a autoridades y albergues. Desde la incidencia, el GTPM cuenta con un subgrupo de niñez para colocar este tema en las discusiones legislativas.

### **Retos y soluciones.**

- Que se capacite a todo el personal de las instancias gubernamentales que tienen el primer contacto con los NNA.
- Que las autoridades en frontera y demás puntos de internación usen el “Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados” para sus actuaciones y entrevistas.
- Crear mecanismos de identificación de situaciones de vulnerabilidad que ayuden a la colocación de NNA en lugares adecuados a sus necesidades.
- Preparar junto con la COMAR un documento que evalúe la aplicación del “Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”.
- Trabajar con la COMAR y el INM para que todos los NNA solicitantes que hayan accedido

a una alternativa a la detención puedan obtener también el documento migratorio por razones humanitarias.

- Iniciar un diálogo con la Cancillería para buscar alternativas para la reunificación familiar de NNA con sus familiares en Estados Unidos.

- Continuar las labores de incidencia para ampliar la oferta de albergues que reciban a NNA; y que éstos desarrollen modelos de atención especializados que permitan el libre tránsito dentro y fuera del albergue.

*Acción K) Proveer documentos de identificación personal a la mayor brevedad que prevengan la discriminación del solicitante y del refugiado.*

**Concepto(s):** Documento de identidad

**Avances.** Los tiempos de emisión de constancia de solicitud de asilo se han reducido. Esto aplica para quienes están cerca de una oficina de COMAR.

**Problemáticas.** Para quienes están lejos de la COMAR, la constancia de solicitud puede tardar más de un mes en ser entregada, lo que se traduce en desprotección para el solicitante, la posibilidad de ser detenido, y en no poder acceder a los derechos que conlleva una regular estancia. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2016, problemas en la delegación de COMAR en Acayucan provocaron que personas recibieran su constancia de solicitud cuando su procedimiento estaba por concluir, lo que les impidió acceder a la regularización.

En el caso de NNANA, la Ley de Migración les permite regularizarse, pero no les reconoce la capacidad legal para solicitarlo: les exige que quien ejerza la patria potestad sea quien

*A\*\*\*\* presentó su solicitud de asilo en Mérida, misma que fue remitida dos semanas después a la COMAR en Acayucan. Seis meses después, la COMAR en Acayucan no había dado trámite a la solicitud. Se requirió la intervención de un abogado y de una queja en la CNDH para que la COMAR procediera a emitirle una constancia de solicitud e iniciara el procedimiento de asilo.*

los regularice. Esto se vuelve un obstáculo insuperable. Se ha avanzado poco con las procuradurías para que sean ellas quienes puedan representarles en suplencia de los padres.

Cuando la COMAR apoya en la elaboración de la solicitud de regularización por razones humanitarias, en muchos casos se equivoca en el llenado de la solicitud, provocando que el solicitante reciba una respuesta negativa del INM tres meses después.

Por otro lado, la COMAR expide oficios para que las personas acudan a SRE a tramitar su documento de identidad y viaje. Empero, durante el 2016, la oficina de la COMAR en la Ciudad de México insistió que los refugiados deben acudir a sus consulados para obtener un pasaporte, lo cual generó mucho temor por la posibilidad de ser ubicados por sus agentes de persecución.

El único lugar del país en donde se puede tramitar el documento de identidad y viaje es la Ciudad de México, lo cual dificulta enormemente que los refugiados en el resto del país puedan acceder a dicho documento, mismo que es indispensable, por ejemplo, para solicitar la naturalización. Sin un oficio de recomendación de la COMAR, los refugiados no pueden solicitar el documento.

### **Retos y soluciones.**

- Garantizar que los solicitantes tengan su constancia de solicitud dentro de los cinco días hábiles de iniciado su procedimiento, sin importar si solicitaron ante una oficina de COMAR o en una entidad mediante el INM.

- Estrechar la colaboración con las procuradurías de protección para que éstas puedan asumir la representación de los NNA no acompañados, y que éstos puedan tener un documento migratorio.

- Que se difunda entre los refugiados su derecho a obtener un documento de identidad y viaje, y que este pueda solicitarse en toda la república.

*Acción L) Diferenciar la condición jurídica de refugiado de la calidad o categoría migratoria*

que se les otorga a los refugiados para su residencia.

### **Concepto(s):** “Refugiado” vs “residente”

**Avances.** Esta diferenciación sí se hace claramente en el Estado mexicano. El documento de residente permanente que se entrega a los refugiados no dice que son refugiados para proteger su privacidad.

**Problemáticas.** Cuando un refugiado tiene un problema con alguna autoridad, la COMAR puede respaldarles mediante oficios; sirven, por ejemplo, cuando un niño refugiado no cuenta con el acta de nacimiento que le solicitan en la inscripción de la escuela; o bien, para acceder a algún servicio de salud. Pero la COMAR necesita tener más presencia en los estados para poder emitir estos oficios a los refugiados, quienes muchas veces no pueden acceder a servicios públicos (por ejemplo, registrales, de salud o educativos), porque, a diferencia de los residentes permanentes migrantes, para muchos refugiados les es imposible obtener documentación original de su país de origen (como un acta de nacimiento).

En el caso de que un refugiado sea imputado de un delito, el Ministerio Público tiene la orden de contactar al consulado de la persona extranjera. Esto lo hacen pese a manifestaciones del solicitante o refugiado de que tiene el derecho a que no se contacte a su consulado.

Cuando las personas con estancia irregular son reconocidas por la COMAR, no puede solicitar directamente el documento de residente permanente, sino que necesariamente deben tramitar primero el documento por razones humanitarias. Si la COMAR no le apoyó en hacer ese cambio, tardará más tiempo en obtener la residencia y, con ello, poder trabajar y trasladarse libremente por el país.

### **Retos y soluciones.**

- Aumentar las capacidades de los departamentos de Asistencia de las delegaciones de COMAR, a fin de que puedan acompañar procesos de acceso a derechos económicos, sociales y culturales.

- Que la COMAR emita informes periódicos sobre acceso a servicios públicos.

- Acelerar la expedición del documento de residente permanente a quienes fueron reconocidos como refugiados.

- Hacer extensivos los derechos propios de los refugiados a quienes son beneficiarios de la Protección Complementaria.

*Acción M) Fortalecer las capacidades institucionales y la formación y capacitación de los funcionarios para sostener sistemas de asilo de calidad, mediante una mejor coordinación interinstitucional, la identificación de recursos humanos y financieros adicionales y la ejecución de programas de formación regional y hermanamiento a través de la cooperación sur-sur.*

**Avances.** La COMAR tiene previsto abrir una nueva oficina en Tenosique, Tabasco, que es uno de los principales puntos de internación para centroamericanos. Se reporta que, al día de hoy, ya hay algunos oficiales de protección de la COMAR trabajando in situ, aunque no están facultados para tomar decisiones, sólo para recabar información. Por otro lado, el número de entrevistas de elegibilidad hechas a distancia por teléfono ha bajado ligeramente.

**Problemáticas.** Pese a lo anterior, los oficiales de protección de la COMAR suelen ser jóvenes con muy poca o nula experiencia en este campo, lo cual genera que brinden información incompleta, haya errores en las resoluciones, se practique discriminación y exista una rotación excesiva.

Hay una falta de coordinación entre el INM y la COMAR, al punto que parece que cada una de las instancias teme pisar el ámbito de la otra. Esto genera procedimientos duplicados,

*Según estadística de la COMAR, sólo se han resuelto un 45% de las solicitudes presentadas en el primer semestre de 2017.*

información incompleta, y falta de claridad sobre quién lleva el caso, en detrimento de la persona. Ocurre frecuentemente que, cuando los solicitantes entregan documentación al INM, éste no la remite a la COMAR de forma inmediata. La COMAR se ha visto muy débil en imponerse como quien lleva la batuta en los procedimientos de asilo: muchas veces no notifica a tiempo al INM de cuando un abogado se ha acreditado como representante, o cuando el solicitante interpuso recurso de revisión.

Personal de la COMAR ha renunciado debido a que se encuentra saturada de trabajo, al punto que ya no logra resolver los casos en el plazo legal de 45 días hábiles. No está emitiendo acuerdos que expliquen a los solicitantes la causa por la cual se está ampliando el plazo. Según estadística de la COMAR, sólo han resuelto un 45% de las solicitudes presentadas en el primer semestre de 2017.

En septiembre de 2016, México copatrocinó la “Declaración de Acción de San José: una respuesta regional para atender las necesidades de protección”. En ella, se comprometió a incrementar la capacidad de su sistema de protección internacional, mediante el “fortalecimiento de la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en territorio nacional, con el apoyo del ACNUR”. Otros compromisos incluían fortalecer la calidad y efectividad del sistema de asilo; propiciar alternativas para la detención administrativa de solicitantes de asilo; compartir sus herramientas para la identificación de necesidades de protección de población vulnerables; fortalecer la red de procuradurías de protección para atender a NNA; mejorar los procedimientos de elegibilidad, capacitar a la COMAR e introducir mejoras en el manejo de procedimientos; consolidar el sistema nacional con base en principios como no-devolución, derecho a la representación legal y debido proceso; fortalecer el sistema de información del país de origen; sostener sistemas de calidad; y ejecutar campañas de difusión, dentro y fuera del país, sobre los mecanismos de protección existentes.<sup>23</sup> El Estado mexicano sigue participando en eventos como este, firmando

pactos no-vinculantes que no se llegan a traducir en cambios significativos, y que han servido, únicamente, para que el Estado se coloque en los foros internacionales como un país de acogida. Respecto a la Declaración de Acción de San José, México y la OEA no han publicado resultados.

### **Retos y soluciones.**

- Consolidar la presencia de la COMAR en Tenosique para que sea una delegación que opere de manera autónoma.
- Fortalecer la capacitación del personal de la COMAR en temas de derechos humanos, derecho de asilo y derecho migratorio.
- Redefinir reglas de operación entre COMAR y el INM para que se establezca claramente la forma en que el INM coadyuvará a la COMAR en los procedimientos de asilo; y fortalecer a la COMAR como autoridad capaz de ordenar al INM el cumplimiento de lo dispuesto por la LSRPCAP.
- Abogar por un mayor presupuesto para la COMAR, a fin de que pueda duplicar sus capacidades operativas.
- Duplicar el número de oficinas de la COMAR en los siguientes cuatro años.
- Evaluar sacar a la COMAR de la SEGOB e integrarla como un organismo autónomo, de carácter netamente humanitario.

### **3.2.2. Programa: fronteras solidarias y seguras**

El término “frontera” engloba las áreas de ingreso, tránsito y, a veces, destino. En los flujos mixtos, se encuentran personas con necesidades de protección internacional. Este programa propone preservarlas como zonas seguras y de acceso a derechos. En esta sección también se incluyen consideraciones respecto a los aeropuertos.

*A) Desarrollar, difundir e implementar lineamientos para la identificación, atención*

<sup>23</sup> Mesa Redonda de Alto Nivel “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” Declaración de Acción de San José. Pág. 7. Texto completo en: <http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694>

inmediata y referencia oportuna de personas con necesidades de protección internacional a los departamentos de gobierno competentes.

**Concepto(s):** Identificación de solicitantes

**Avances.** Se han distribuido algunos carteles y folletos que hablan sobre la protección internacional en los puntos de internación.

*El Sr. E\*\*\* solicitó asilo en Tenosique. Un día se topó con sus persecutores, así que avisó a la COMAR de que tenía que trasladarse. La COMAR le emitió una prevención, pero él no sabía leer, así que lo interpretó como el visto bueno. Llegó a la Ciudad de México y se presentó en la oficina de COMAR, en donde decretaron que había abandonado su procedimiento.*

**Problemática.** Desde hace más de 10 años, el problema más grande que habido en el tema de asilo es la falta de identificación de solicitantes, en particular por los agentes del INM. Constantemente, personas que huyen de sus países les cuentan sus historias a los agentes migratorios, mismos que les responden que no pueden hacer nada. Muchos de estos agentes desconocen o deciden ignorar sus obligaciones con respecto al procedimiento de asilo.

En las EM tampoco dan información sobre el asilo de manera generalizada. Cuando las personas se enteran y quieren ingresar al procedimiento, raramente le avisan a la COMAR. Y cuando se hace, hay muchos reportes que indican que se ejerce presión para que se desistan de seguir con el trámite, puesto que el INM sólo los ve como una carga al no poder devolverlos expeditamente.

#### **Retos y soluciones.**

- Que quede constancia por escrito de que se brindó información sobre el asilo en los puntos de internación al país y en las estaciones migratorias.
- Acercarse a la SEGOB para orquestar una campaña de divulgación en los medios que hablen sobre el asilo en México y el procedimiento para solicitarlo en la COMAR o mediante el INM.

*B) Reforzar la presencia de las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONAREs) u órganos equivalentes y de otras instancias competentes de protección en áreas fronterizas.*

**Concepto(s):** Presencia de COMAR

**Avances.** Se está abriendo una nueva oficina en Tenosique, pero todavía no es completamente operativa: sólo se trata de unos oficiales recabando información. Recientemente empezaron a hacer brigadas en Palenque, Chiapas, para hacer las entrevistas de manera presencial.

**Problemáticas.** La COMAR está ausente en el norte del país. Lugares como San Luis Potosí, Saltillo y Tijuana requieren de manera urgente su presencia fija, dado que sus tres oficinas operativas no se dan abasto. La ley obliga a que los miembros de la COMAR realicen las entrevistas de elegibilidad de manera personal; no obstante, desde que aquella entró en vigor, esto no está ocurriendo sino excepcionalmente en las entidades federativas sin presencia de COMAR. Y cuando sí ocurre, los oficiales de COMAR juntan a todos los solicitantes y realizan todas las entrevistas de manera apresurada en uno o dos días.

En donde no hay oficina de COMAR, el INM no está probando ser una fuente confiable de información para las personas con necesidades de protección. El INM está obligado a explicar a los que así lo necesiten qué es el asilo y cómo solicitarlo, pero eso rara vez ocurre. Cuando logran ingresar su solicitud de asilo, el INM les coloca cargas mayores a las que establece la ley. Por ejemplo, en Monterrey suelen pedir que vaya a firmar toda la familia en vez de que sea sólo el titular; tampoco les suele recibir pruebas.

El crimen y las pandillas organizadas tienen cada vez mayor presencia en la frontera sur, lo cual está provocando que solicitantes de asilo abandonen sus solicitudes al ser encontrados por aquéllos. La COMAR no reconoce las grandes dimensiones de esta problemática, y comúnmente da por abandonados los casos cuando la gente debe huir.

## Retos y propuestas.

- Enfocar labores de incidencia para que se abra una oficina de COMAR en el norte del país.

- Abrir nuevos canales que permitan la comunicación directa entre los solicitantes en las entidades y la COMAR, para que así puedan obtener información de primera mano sobre sus casos y ofrecer pruebas.

- Establecer reglas más claras para los supuestos en los que procede el traslado de casos de una entidad a otra; y que estas reglas no impliquen que las personas que se beneficien de ello exhiban un documento migratorio.

*C) Diseñar normas y reglamentos operativos sobre medidas alternativas a la detención administrativa migratoria de solicitantes de asilo, en particular de niños y niñas acompañados y no acompañados.*

**Concepto(s):** Alternativas a la detención

**Avances.** En el año 2014 se publicó la LGDNNA que establece que el SIPINNA y la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes garantizarán la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de NNA que hayan sido vulnerados, independiente de su nacionalidad o situación migratoria.

En el año 2015 se publicó el reglamento de la LGDNNA, y en agosto de ese mismo año se inició la implementación de un programa piloto de alternativas a la detención basadas en la comunidad para NNANA. Dicho piloto fue desarrollado por el INM, la COMAR y dos

*A los hermanos O\*\*\*\*\*, de 15 y de 12 años, un traficante los intentó cruzar por México para reunirse con su mamá en EEUU, donde ella había solicitado asilo. Fueron detenidos y trasladados a un albergue del DIF. Solicitaron asilo, pero las autoridades del albergue no permitieron que su representante legal los visitara o les llamara. La mamá manifestaba que los niños no podían estar en El Salvador. Ellos se enfermaron en el albergue y pidieron su retorno, ya que así podrían volver a intentar que un traficante los llevara a EEUU. La COMAR los tuvo por desistidos.*

organizaciones especializadas en cuidados alternativos de NNA (Aldeas Infantiles y Casa Alianza), con el apoyo técnico de IDC.

El reglamento de la Ley General estableció el derecho de los NNA a no ser privados de la libertad en estaciones migratorias, sin importar si viajan solos o acompañados. Esto significa que las distintas dependencias del gobierno mexicano involucradas en el tema deben coordinarse para implementar alternativas a la detención de NNA y garantizar en todo momento el interés superior del niño o niña. En enero de 2016 se inició otro piloto, coordinado por la COMAR y el INM y con el apoyo de la oficina del ACNUR y sus socios, que permitió que personas solicitantes de la condición de refugiado continuaran sus procedimientos de asilo en libertad, lo que beneficio a NNA acompañados particularmente.

En agosto de 2016, por mandato de la LGDNNA, el INM y la Procuraduría de Protección, se publicó el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de NNA en procedimientos administrativos migratorios. A través de la coordinación del INM con la Procuraduría, esta última puede emitir, como parte del plan de restitución de derechos, el ingreso a los Centros de Asistencia Social para así evitar la detención de NNA en estaciones migratorias.

Desde abril de 2017, la Procuraduría ha identificado a familias candidatas para ingresar a un programa de cuidados alternativos en su modalidad de familias de acogida, que eventualmente podrá permitir ampliar las posibilidades para los NNA de no pasar por ningún tipo de detención. En abril de 2017 fue aprobado en el Senado mexicano un dictamen de iniciativa para la armonización de la Ley de Migración con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en cuyos cambios se destaca la prohibición de detención a NNA.

El objetivo del Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en México era formalizar y mejorar los mecanismos de identificación, canalización, recepción y atención de niñas, niños y adolescentes

migrantes extranjeros no acompañados sujetos a procedimientos migratorios y/o de reconocimiento de la condición de refugiado. La meta es detectar, canalizar y brindar atención en la Ciudad de México a 20 niños, niñas o adolescentes en un periodo de ocho meses.

*En 2016 hubo más de 40,000 eventos de presentación de NNA en las estaciones migratorias; sin embargo, no existen cifras públicas de cuántos NNA han salido de estaciones migratorias o cuántos han sido canalizados a la Procuraduría Federal de Protección sin que hayan estado detenidos.*

*En el caso de solicitantes de la condición de refugiados, el INM ha manifestado que hasta agosto de 2017, se han beneficiado de una alternativa a la detención más de 2,000 personas. De un corte anterior proporcionado en una presentación del INM las cifras son las siguientes:*

*1,260 beneficiados, 686 hombres, 574 mujeres, 402 menores de 18 años, 231 grupos familiares. Del total de los casos se contabilizaron 208 abandonos, 22 desistimientos, 352 resoluciones negativas, 231 resoluciones positivas, 92 beneficiados de protección complementaria.*

Por otro lado, en 2016 el gobierno mexicano participó en la Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica y en la Cumbre de Nueva York sobre refugiados. En ambos espacios, México manifestó su compromiso con las personas refugiadas, incluyendo las alternativas a la detención para este grupo. Fue así que el INM en coordinación con la COMAR y el ACNUR inició un piloto de alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de refugiados. Dicho piloto permitió que las personas solicitantes de la condición de refugiados que se encuentren detenidas en estaciones migratorias o estancias provisionales continúen sus procedimientos en libertad, al ser canalizados a albergues socios del ACNUR. Asimismo, se han incrementado los lugares de alojamiento, en muchos casos apoyados por el ACNUR. Estos albergues han detectado que las personas que salen de las estaciones migratorias mejoran en su salud y bienestar, mantienen con mayor facilidad la unidad familiar, y tienen mayor acceso a la representación y acompañamiento legal; en general, tienen mayor acceso a derechos.

**Problemáticas.** En el caso de NNA, desde diciembre de 2015 hay una nueva normativa que prohíbe expresamente su detención en estaciones migratorias o estancias provisionales. Si bien esto es un avance significativo, en la práctica no se ha hecho realidad dado que aún encontramos a NNA en detención, cuando se trata de adolescentes o de NNA acompañados. La nueva normativa trajo consigo la creación de la Procuraduría Federal de Protección de NNA, además de procuradurías estatales y municipales, que son las encargadas de elaborar planes de restitución de derechos y son responsables de la representación de los niños en los distintos procedimientos que enfrenten. En la realidad, no todas las personas que laboran en las procuradurías están capacitadas y sensibilizadas en el tema migratorio y de asilo, y aún no están en posibilidades de representar a todos los NNA que enfrentan procedimientos administrativos migratorios y de reconocimiento de la condición de refugiados.

Para el caso de los solicitantes de la condición de refugiados existen diversas problemáticas de acuerdo a las OSC que coayuvan en la implementación de las alternativas; por ejemplo, que las personas salen de la Estación Migratoria una vez que está muy avanzado su procedimiento,<sup>24</sup> lo que afecta el acompañamiento legal; asimismo, se obliga, a las personas, a acudir al INM y a la COMAR de manera semanal para que sus procedimientos puedan tener continuidad. Lo anterior afecta la economía de las personas y dificulta conseguir empleos ante las ausencias semanales. Hasta la fecha, las autoridades no han permitido que las personas en estos programas salgan de la entidad para reunirse con familiares en otros lados del país.

Persiste la necesidad de procesos de colocación adecuados, lugares de alojamiento para diferentes perfiles (atención a adicciones, a casos psiquiátricos, a familias, etcétera). Falta, además, una adecuada coordinación interinstitucional para acelerar una resolución de los casos.

Los beneficios de alternativas no han sido para todos: se reporta que cubanos no son canalizados a albergues, por ejemplo.

<sup>24</sup> Datos recabados en un cuestionario a propósito de la Mesa Nacional de Alternativas a la Detención (julio de 2017).

Por otra parte, el INM no ha querido regularizar a los solicitantes que han salido de una EM mediante una alternativa a la detención: les entrega un papel *sui géneris* que autoriza su salida, en el que se menciona que es visitante por razones humanitarias, pero no es una credencial migratoria propiamente dicha como el resto de los documentos migratorios.

### **Retos y soluciones.**

- Contar con cifras oficiales que permitan conocer la efectividad de las alternativas de detención.
- Generar herramientas que permitan tener más datos estadísticos de, por ejemplo, el número de solicitantes con representación legal que son beneficiarios de alternativas de detención.
- Contar con estadísticas en línea que permitan medir la efectividad de las alternativas de detención de manera periódica.
- Institucionalizar los programas de alternativas a la detención que eviten su desaparición de manera discrecional.
- Ampliar el número de personas beneficiarias del programa de alternativas a la detención de solicitantes y ampliar los perfiles de quienes pueden acceder a estos programas.
- Garantizar el derecho a la libertad de los NNA y evitar que sean transferidos a estaciones migratorias.
- Que el INM informe a las procuradurías, federal y estatales, de la situación de los NNA acompañados y no acompañados.
- Que el Sistema de Protección garantice que ningún NNA pase por estación migratoria.
- Crear lugares de primer contacto que brinden atención inmediata a los NNA y permita la evaluación, caso por caso, con la finalidad de que sean colocados en centros de asistencia adecuados a sus necesidades.
- Crear espacios de primer contacto en algunos estados de la República que tengan el mayor

número de NNA solicitantes y refugiados.

- Que el personal de INM haga evaluaciones de vulnerabilidades para una adecuada colocación.
- Implementar un programa de gestión de casos que ayude a disminuir las tasas de abandono de procedimientos.
- Implementar un programa piloto de gestión de casos que coordinen autoridades y organizaciones de la sociedad civil.
- Institucionalizar un programa de gestión de casos.

*D) Capacitar de forma continuada a los funcionarios estatales en áreas fronterizas sobre los derechos de las personas, los perfiles de la población solicitante de asilo y refugiada en situación de vulnerabilidad y de las medidas adoptadas por el Estado a través del programa 'Fronteras Solidarias y Seguras'.*

**Concepto(s):** Servidores públicos en frontera

**Avances.** Se registran algunas capacitaciones para funcionarios públicos en Tabasco a fin de que conozcan los perfiles de los solicitantes.

**Problemáticas.** A todas luces son insuficientes: los oficiales del INM no identifican a los sujetos de protección internacional entre los migrantes económicos. Lo mismo ocurre con las policías municipales y estatales, quienes usualmente detienen e inmediatamente llevan al INM, en vez de detectar necesidades y darle vista a COMAR en primer lugar.

Se ha detectado presencia de agentes migratorios de Estados Unidos en lugares como Tapachula, aparentemente para brindar entrenamiento a agentes mexicanos. La autoridad no ha brindado información al respecto.

### **Retos y soluciones.**

- Trabajar en la implementación de un programa de capacitación y sensibilización para funcionarios públicos en las entidades de las fronteras norte y sur.

- Crear protocolos con las policías locales para que brinden información a los interesados sobre la posibilidad de solicitar asilo.

*E) Ejecutar campañas de difusión e información amplias, tanto en puestos fronterizos como en otros espacios de la ruta migratoria, sobre los riesgos y peligros a los que se exponen las personas que viajan en los movimientos migratorios mixtos y sobre los mecanismos de protección existentes en cada país.*

**Concepto(s):** Difusión de mecanismos de protección

**Avances.** Con apoyo de ACNUR, ha sido en los albergues y en las OSC en donde se ha fortalecido la información disponible para las personas extranjeras.

**Problemáticas.** Hasta la fecha, no sea visto que la COMAR emprenda una campaña exhaustiva de capacitación para los servidores públicos en la ruta migratoria. El grupo BETA del INM, encargado de monitorear zonas peligrosas en la ruta migratoria en el país, no brinda información sobre el asilo. Diversas organizaciones han documentado que, cuando personas se han acercado al INM solicitando el apoyo para llegar a la COMAR, agentes del INM los han trasladado a una EM.

#### **Retos y soluciones.**

- En colaboración con el ACNUR y la CNDH, emprender una campaña mediática que divulgue las medidas de protección disponibles en la legislación mexicana, así como sus puntos de acceso.

- Duplicar el número de carteles informativos en los puntos de internación, en las estaciones migratorias y a lo largo de las principales rutas.

*F) Mejorar la infraestructura básica de atención y ayuda a los solicitantes de asilo y refugiados, así como el acceso a servicios sociales y comunitarios.*

**Concepto(s):** Infraestructura hospitalaria

**Avances.** Los solicitantes que se encuentran cerca de una oficina de COMAR, o que cuentan

*Una menor de edad presentó en el Albergue Colibrí un cuadro de piedras en la vesícula; fue intervenida quirúrgicamente en un hospital de la ciudad.*

con el apoyo de alguna de las OSC, han podido ser atendidos en hospitales de la comunidad. Para quienes padecen enfermedades crónicas, como el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH), se les otorga una afiliación temporal al Seguro Popular, misma que sólo es válida durante noventa días.

Cuando el solicitante es reconocido, quienes están cerca de una oficina de COMAR son asistidos para ingresar al Seguro Popular, con todos los derechos.

En el tema de educación, los solicitantes tienen grandes dificultades para inscribir a sus hijos en planteles públicos de educación básica. Pese a que las escuelas no pueden negar la educación sin importar la condición migratoria, comúnmente buscan cualquier excusa para negar el acceso. Esto no ocurre con los refugiados de forma frecuente, puesto que estos, con el documento de residente permanente, reciben una Clave única de Registro de Población (CURP).

Las personas extranjeras pueden gestionar, en general, la revalidación de estudios; incluso es sencilla para educación básica, siempre y cuando se cuente con sus certificados de estudio de su país. Se complica para estudios universitarios, que pueden tardar hasta más de un año; esto tiene que ver muchas veces con las instituciones educativas en el país de origen y con la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Es necesario que intervenga la COMAR cuando los refugiados no tienen actas de nacimiento.

#### **Retos y soluciones.**

- Disponer de una línea de comunicación y/o establecer un mecanismo de comunicación entre la COMAR y refugiados que se encuentran en otras entidades en los que no hay representación de aquella.

- Ampliar la presencia de la COMAR en todo el territorio mexicano o contar con oficinas regionales que descentralicen la atención.
- Eliminar los candados de los programas sociales de ámbito federal dirigidos exclusivamente a mexicanos.
- Impulsar la modificación de reglas de operación de programas sociales en los estados de mayor afluencia de personas refugiadas.
- Impulsar la modificación de reglas de operación de programas sociales en todo el país.

### 3.2.3. Programa: integración local

Como se plasmó en el PAB, la integración local sigue siendo la solución que representa mayores retos. Al mismo tiempo, suele ser la opción más frecuente para los refugiados (en oposición al reasentamiento o el retorno). La integración debe trabajarse tanto en el acceso efectivo a nivel de piso, como a nivel macro, que contemple los aspectos normativos, económicos y políticos para propiciar que los refugiados accedan a sus derechos en un plano de igualdad con respecto a la población de acogida.

Las acciones propuestas en el PAB son:

*Acción A) Impulsar procesos incluyentes para la formulación de políticas públicas, y la adecuación correspondiente de la normativa interna, para la integración de los refugiados.*

**Concepto(s):** Marco de integración

**Avances.** La consolidación de la Red Abriendo Puertas<sup>25</sup> para facilitar medios de vida para la población de interés. Desde el año 2017, esta Red tiene el apoyo de la Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el Seminario permanente sobre personas refugiadas, repatriadas, indígenas y en desplazamiento interno.

A partir del impulso de las OSC involucradas en la Iniciativa de Cartagena +30, se generaron

foros de discusión y trabajo que tuvieron seguimiento en una mesa de trabajo con el Centro de Investigación de América y el Caribe (CIALC) de la UNAM y, posteriormente y en conjunto, con la ENTS de la misma universidad.

Desde mayo de 2016, hubo un acercamiento a las Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México, así como con sus delegaciones, en algunos casos, con participación de la COMAR y ACNUR. En el año 2017, OSC y la Secretaría de Trabajo y de Fomento al Empleo impulsaron un foro sobre el tema de integración. Esto ha llevado a cambios a las reglas de operación (como en el seguro de desempleo, becas SCOT,<sup>26</sup> acceso a las bolsas de empleo, capacitaciones de las Comunas de la Ciudad de México). En su conjunto, el peso de este trabajo lo han sostenido las OSC.

**Problemáticas.** No existe reconocimiento por parte de dependencias públicas estatales y locales referente al acceso a derechos de solicitantes de asilo. Si bien se han implementado talleres de capacitación y sensibilización en algunos lugares como la Ciudad de México, persiste la problemática del pleno acceso al ejercicio de derechos, en general, en la República mexicana.

En la Ciudad de México se cuenta con la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada en abril de 2011, la cual busca favorecer en el acceso a derechos, particularmente al referente de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (DESC), a las personas solicitantes de asilo y refugiadas que se encuentran en la Ciudad de México.

Recientemente, la Ciudad de México publicó un decreto en la que se declaraba a ésta como una Ciudad Santuario; dicho decreto, sin embargo, se enfoca en los mexicanos retornados y no se ha extendido a otras poblaciones, como la de los refugiados. A raíz de la coyuntura en el tema de retorno de mexicanos de Estados Unidos, muchos de los programas del gobierno —tanto federal como local— han estado orientados a

<sup>25</sup> A la fecha, se dieron cuatro capacitaciones en esta red.

<sup>26</sup> Se han otorgado 30 Becas SCOT (en las iniciativas de Miércoles Solidario y Gastromotiva); 50 personas han sido canalizadas a trabajos en dependencias de gobierno de la Ciudad de México.

brindar apoyo para la integración o reinserción exclusivamente a las personas mexicanas deportadas. Han sido las OSC las que han buscado posicionar también a la población refugiada dentro de estos programas.

La COMAR ha logrado establecer convenios muy limitados con unas cuantas instituciones de educación, empresas o miembros de la sociedad civil para ayudar a resolver algunas situaciones que viven las personas refugiadas; no obstante, sus líneas de acción, sus objetivos y su concepto mismo de integración resultan poco claros. Asimismo, se divulgó recientemente que, junto con ACNUR y una consultora privada, COMAR realizará un diagnóstico sobre el tema de la integración. Estamos a la espera de los resultados de este ejercicio.

### **Retos y soluciones.**

- Visibilizar a la población refugiada que vive en el país; emprender campañas de sensibilización sobre este grupo de población y sus aportaciones a México.
- Transversalizar a grupos de población refugiada en los programas que tienen las diferentes secretarías como lo son de Educación, Salud, Trabajo y Cultura.
- Contar con un padrón sociodemográfico de la población refugiada que ayude a identificar las principales necesidades, retos, propuestas en materia de integración para la elaboración de políticas públicas.
- Modificación de reglas de operación de programas sociales de la Ciudad de México.

*Acción B) Fortalecer la coordinación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relevantes para facilitar, dentro de los marcos jurídicos vigentes, el efectivo acceso de las personas refugiadas a 'servicios públicos solidarios', como la salud, educación, vivienda y empleo, y aprender de las buenas prácticas sobre acceso a derechos que tienen algunos países en la región.*

**Concepto(s):** Coordinación para el acceso a servicios

**Avances.** A finales del año 2016, mediante la Red Abriendo Puertas, se fortalecieron algunas vinculaciones para brindar cursos de alfabetización en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para la población de interés.

**Problemáticas.** La COMAR sigue atendiendo caso por caso las problemáticas que presentan las personas solicitantes o refugiadas. En el tema de empleo, no se reconoce, en muchos de ellos, al documento migratorio como válido para abrir cuentas de banco si no cuentan con un pasaporte. Esto suele ser impedimento para conseguir un trabajo formal, dado que hay empleadores que pagan la nómina a través de una cuenta bancaria.

Con respecto al tema de educación, es común que los NNA refugiados no cuentan con actas de nacimiento que la SEP les requiere para entregar certificados de estudios, por lo que a veces es necesario pedir oficios de COMAR, y hablar caso por caso con los directores de las escuelas para convencerlos de la necesidad de reajustar sus procedimientos internos.

Con respecto al tema de vivienda, no hay programas de apoyo a refugiados para alquilar un espacio. Generalmente, los solicitantes de asilo centroamericanos acuden a los albergues, a OSC y a apoyos económicos del ACNUR para cubrir de manera temporal sus necesidades básicas. El gobierno no una línea de intervención como albergues especializados o ayudas específicas para iniciar una nueva vida en el país. Por ejemplo, si un solicitante manifiesta que está en situación de calle, la COMAR en la Ciudad de México lo canaliza a un albergue que mezcla poblaciones vulnerables de perfiles diametralmente diferentes (como personas en situación de calle), exponiéndolo a situaciones de revictimización; además, sólo puede permanecer un máximo de tres noches.

Dependencias en materia de salud y educación aún no están sensibilizadas en materia de acceso a derechos de refugiados, lo que obstaculiza las canalizaciones correspondientes. Otro de los problemas sigue siendo la falta de actualización de las reglas de operación del resto de las dependencias de gobierno correspondientes.

En el caso específico de solicitantes de asilo, no contar con la CURP, hace muy difícil acceder a servicios públicos de salud, educación y al empleo, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad, por lo menos durante los cuatro meses en que se resuelve su caso.

### **Retos y soluciones.**

- Promover acuerdos entre ACNUR, COMAR y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para la sensibilización de la banca mexicana en el tema de asilo, a fin de que se les permita el acceso a servicios financieros.

- Que la COMAR y las OSC se acerquen de manera conjunta a las guarderías y escuelas para hacer talleres de sensibilización y se garantice el acceso a ellas.

- Cambiar las reglas de operación de la SEP para que se permita el ingreso de refugiados en un plano de igualdad.

- Considerar la integración como un proceso dinámico, interdependiente y de dos vías (de las personas hacia la sociedad de acogida y viceversa) y que esta se dé desde la fase en la que las personas solicitantes de asilo estén en el procedimiento (y no después que adquieren la categoría de refugiados).

- Sensibilizar a las instituciones, principalmente a la COMAR, de lo que se entiende por el concepto de integración; hacer notar que está no puede quedar supedita sólo al tiempo o documento de una persona refugiada.

- Asumir la responsabilidad que las instituciones, principalmente la COMAR, tienen de favorecer la integración de la población refugiada y que lo que establece la LSRPCAP se debe implementar en la práctica y no quedar en letra muerta.

- Incluir como una perspectiva (así como lo es el género) la integración en todos los programas sociales.

- Contar con un observatorio que dé cuenta de las buenas y malas prácticas en el tema de integración de personas refugiadas.

- Realizar campañas de sensibilización a instancias (dependencias y organismos) que, si bien, no tienen que ver con este grupo de población en su día a día, pueden colaborar para facilitar la integración de este grupo vulnerable en aspectos laborales, culturales y deportivos.

*Acción C) Construir políticas y un marco normativo regional que den respuesta a los retos que implica la situación de las familias binacionales con respecto a la integración local y a la repatriación voluntaria.*

**Concepto(s):** Necesidades de familias binacionales

**Avances.** Ninguno.

**Problemáticas.** Los gobiernos de la región no han establecido programas de reasentamiento de refugiados para atender temas como la reunificación familiar.

### **Retos y soluciones.**

- Iniciar una mesa de trabajo regional para discutir estrategias de incidencia en pos del reasentamiento para NNA que tiendan a la reunificación familiar.

- Revisar junto con la COMAR y el ACNUR el procedimiento de reunificación familiar para definir retos y evaluar los resultados que ha dado desde 2014 hasta la fecha.

*Acción D) Diseñar políticas y programas a nivel local para promover la integración intercultural de las personas refugiadas y las comunidades de acogida, que se hagan eco de la contribución de los refugiados al desarrollo comunitario.*

**Concepto(s):** Interculturalidad

**Avances.** Son pocos los actores estatales que se han involucrado para promover la integración intercultural de las personas refugiadas. En la Ciudad de México, se requiere fortalecer programas de integración con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), la Secretaría de Cultura, la Secretaría del Deporte, la Secretaría de Salud y algunas otras.

Cabe destacar la participación de la Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) en el marco de la implementación de campañas contra el racismo y la discriminación hacia refugiados

Algunos de los avances en materia de espacios que promueven la integración intercultural son: capacitaciones donde conviven población de interés y población de acogida. Sin embargo, tales capacitaciones han corrido a cargo exclusivamente por parte de las OSC.

**Problemáticas.** La Ley de Interculturalidad de la Ciudad de México habla de crear indicadores sobre integración, pero ni la SEDEREC ni la COMAR han desarrollado criterios que analicen el nivel de integración de los refugiados.

Hay una falta de acceso al espacio público en el cual se generen lugares de encuentro propicios para la integración entre población de acogida y personas refugiadas de recién llegada y larga estancia.

#### **Retos y soluciones.**

- Acceder al espacio público para producir eventos interculturales.
- Dialogar con las universidades para presentar eventos culturales relacionados con el asilo.
- Incluir en los espacios culturales de las delegaciones y municipios el tema del asilo.
- Involucrar a varias secretarías del gobierno federal en la difusión de las contribuciones de los refugiados.
- Organización de jornadas de sensibilización y creación de carteleras culturales en los que participe la población de interés.
- Encargar a la Secretaría de Cultura la tarea de difundir permanentemente eventos culturales relacionados con el asilo.
- Desarrollar los indicadores de integración, para ser implementando por la COMAR y SEDEREC.
- Involucrar activamente a los organismos de derechos humanos, a los organismos contra la

discriminación y a las autoridades de cultura, deporte y educación en el tema del asilo y los refugiados.

- Realizar campañas de sensibilización para visibilizar buenas prácticas de inclusión por parte de las autoridades y de la sociedad.

- Incluir en los programas de educación básica y educación media el tema de refugiados y migrantes.

*Acción E) Resaltar la importancia de los documentos de identificación personal, su emisión y renovación, si es posible expedita y gratuita, sin la mención o referencia a la condición de refugiado, y promover su reconocimiento por parte del sistema bancario nacional.*

**Concepto(s):** Documentos de identificación

**Avances.** La renovación de documentos suele ser expedita y gratuita en la oficina federal del INM; no tanto así en la de la Ciudad de México o la de Tlalnepantla. La tarjeta de residente permanente es reconocida por el sistema bancario, aunque se suele pedir junto con el pasaporte. A los residentes permanentes se les expide CURP, con la cual después es posible obtener el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y el número de Seguro Social. Se ha reportado que, en ciertos casos, hay errores en la emisión de la CURP.

**Problemáticas.** Salvo en algunas dependencias federales, el desconocimiento y rechazo de la documentación migratoria en las dependencias gubernamentales es generalizado.

Al momento de hacer una reposición o renovación, es común que los refugiados sean multados por no haber notificado un cambio de domicilio. La Ley de Migración establece que los residentes deben notificar dentro de los 90 días siguientes cambios en lugar de residencia,

*En proyectos concretos de inserción laboral se tienen identificados al menos doce casos en los cuales la no obtención de una tarjeta de débito obstaculiza el proceso de integración laboral.*

estado civil, nacionalidad y nombre. Esto es algo desconocido por muchos refugiados, mismos que vivían en un albergue o en algún lugar precario —o incluso en situación de calle— cuando fueron reconocidos como tales. Antes de multarlos con al menos unos 15 salarios mínimos por persona, como si se tratara de cualquier otro migrante, se debería tener en cuenta esta situación.

Para que un refugiado pueda acceder a un trabajo formal, su empleador debe contar con un permiso del INM para contratar extranjeros, permiso que lleva el nombre de “constancia de empleador”. El sólo trámite es complicado, lo que desincentiva a los empleadores a emplear personas refugiadas, puesto que son pocos los que en la práctica logran cumplir con todos los requisitos que les impone el INM.

*La Sra. G\*\*\*\* y su hijo Y\*\*\*\* esperaban una sentencia en su juicio de nulidad en contra de la negativa de COMAR. Tenían documentos por razones humanitarias con los cuales encontraron un trabajo. Cuando los documentos vencieron, su banco les congeló las cuentas en donde recibían sus sueldos. Personal del banco les dijo que sólo las descongelarían si presentaban un nuevo documento migratorio vigente.*

Los solicitantes que tienen el documento por razones humanitarias son los que presentan mayores dificultades para poder ejercer su derecho a trabajar. El reglamento de la Ley de Migración establece que dicho documento contiene “implícito” un permiso de trabajo; sin embargo, en muchos lugares del país el INM no otorga una clave CURP, lo cual vuelve imposible acceder al RFC, número de Seguridad Social o licencia de conducir, y, por ende, a un empleo formal. En la Ciudad de México, desde octubre del año 2015, el INM dejó de otorgar la CURP a las personas con documento por razones humanitarias. El apoyo de la COMAR en este tema ha sido nulo.

### Retos y soluciones.

- Permitir, mediante campañas de sensibilización, que los solicitantes con el documento por razones humanitarias puedan acceder a servicios públicos.

- Expedir una CURP temporal a quienes tengan el documento por razones humanitarias.

- Que las personas con el documento por razones humanitarias puedan acceder a un RFC y número de Seguro Social para que puedan tener un trabajo formal.

- Que los solicitantes de asilo cuenten efectivamente con el documento migratorio por razones humanitarias.

- Que el INM, con el impulso de la COMAR, pueda incorporar la CURP en los documentos migratorios por razones humanitarias.

*Acción H) Facilitar el cambio del estatus migratorio de los refugiados de residentes temporales a residentes permanentes, y los procesos de naturalización, cuando así sea solicitado, por medio de procedimientos ágiles, accesibles y de bajo costo.*

### Concepto(s): Naturalización

*El proceso de naturalización de la familia T\*\*\*\*, de seis integrantes, duró más de dos años ya que se evidenció que, pese a más de diez años de vivir en el país, como refugiados tenían un acceso limitado a derechos básicos, lo que les generaba vivir en condiciones precarias. Lo largo del proceso se debió a grandes barreras culturales, económicas y sociales, que impedían que se reunieran a tiempo todos los papeles para tramitar la naturalización. Las OSC que acompañan estos procedimientos son testigos de que faltan programas integrales que trabajen el tema de la integración de los refugiados, en especial, de los transcontinentales.*

**Avances.** A los refugiados se les exenta de presentar acta de nacimiento apostillada y examen de historia de México, lo que en la práctica sí facilita que puedan acceder a este derecho.

**Problemáticas.** Hace falta la difundir entre la población de interés de esta “solución duradera”. Asimismo, los refugiados sufren discriminación para poder reunir los documentos necesarios para solicitar la naturalización. Muchas veces se les pide exhibir acta de nacimiento, misma que no pueden conseguir; o se les pide comprobante

de domicilio a su nombre, cuando precisamente buscan la naturalización para poder acceder a una mejor vivienda. Entonces es necesario tener que acudir a la COMAR para que emita un oficio que pida a la autoridad renuente que asista al refugiado; sólo así se han llegado a destrabar trámites. En lugares en donde la COMAR no tiene presencia, esto se hace sumamente complicado.

Muchos requisitos sólo se pueden obtener en la Ciudad de México, como el documento de identidad y viaje y la carta de no-antecedentes penales federales. Para los refugiados que no cuentan con recursos económicos, hacer varios viajes a la capital resulta inviable, lo que les imposibilita naturalizarse.

Los costos de la naturalización son muy elevados, hasta unos 71 salarios mínimos. Cuando se trata de familias completas, el costo se multiplica y no pueden pagar dicho trámite. La falta de una credencial del Instituto Nacional Electoral (INE) —documento exclusivo de ciudadanos mayores de edad— alarga un ciclo de falta de acceso a derechos sociales, ya que es común que con la sola residencia no puedan acceder a un mejor trabajo, vivienda o ser beneficiarios de programas sociales.

Quienes tienen la protección complementaria no están exentos de presentar documentos apostillados, lo cual es una contradicción ya que al tener tal condición demostraron que no pueden regresar a su país. Para ellos es todavía más difícil solicitar la naturalización, dado que esto los obliga a presentarse como si fueran migrantes económicos.

### **Retos y soluciones.**

- Plantear y planear la naturalización desde el momento en que los refugiados son reconocidos como tales, dado que aquella se ha vuelto una vía para resolver las problemáticas en torno a la integración.

- Descentralizar algunos trámites para que personas que radican en otros estados puedan hacerlo fácilmente (esto también puede estar ligado a las dificultades en el acompañamiento en la resolución de sus casos durante el proceso de integración).

*Acción G) Fomentar, en la medida de lo posible, proyectos de generación de ingresos o medios de vida, así como programas de capacitación profesional y vocacional, y la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo para los refugiados, por ejemplo a través de programas de responsabilidad social de las empresas, el acceso a proyectos productivos, al microcrédito, a los programas sociales estatales, y al crédito bancario.*

### **Concepto(s):** Profesión y empleo

**Avances.** La COMAR tiene un convenio con la empresa Manpower para promover la contratación de personas refugiadas. Ésta ofrece capacitación para la búsqueda de empleo. A la par, las OSC han implementado algunas acciones, como la Ruta de Hospitalidad o capacitaciones para oficios. Por ejemplo, en el año 2017 se diseñó un programa de entrenamiento en el sector gastronómico para refugiados, con el apoyo del ACNUR. Así, las OSC han logrado tener más de 50 casos de inserción laboral exitosa, al haber ido tejiendo redes con la iniciativa privada.

**Problemáticas.** Las acciones del gobierno se quedan cortas, no considerando los perfiles de las personas refugiadas, particularmente los refugiados centroamericanos. Muchos de estos no cuentan con los conocimientos y habilidades requeridos por empresas como Manpower, dejándolos fuera. Respecto a quienes hayan sido profesionistas en sus países, la revalidación de estudios puede tomar un año o hasta más, obligándolos a subemplearse. El gobierno de la Ciudad de México ofrece algunos apoyos para proyectos productivos en los que incluye a personas refugiadas; sin embargo, estos financiamientos no van acompañados de una adecuada capacitación o herramientas para el éxito de tales proyectos. La COMAR no ha tomado la iniciativa por sí sola en este rubro.

En la Ciudad de México existe un acceso restringido a proyectos productivos, mismos que les permitirían generar su propio empleo. Dentro de los requisitos se prioriza la presentación de proyectos de forma colectiva (entre tres y cuatro personas), lo cual, aunque pueda

promover el fortalecimiento de redes de apoyo, no está considerando la dinámica social en la que se encuentra la población. Existe la valoración por parte de las organizaciones sociales que brindan ayuda humanitaria de que los criterios con los cuales se evalúan los proyectos productivos no son claros, lo que genera cierta discrecionalidad en los apoyos.

Asimismo, se registran indicios de ciertos avances en el tema del ejercicio y goce de los derechos a esta población en la capital del país; sin embargo, la falta de sistematización y análisis de la información hace difícil comprobarlos. La ausencia de esta población en la incorporación de los formatos de atención con al menos el rubro de nacionalidad en los sistemas de atención de las dependencias de la Ciudad de México y a nivel federal, la invisibiliza por entero, así como el goce de sus derechos.

### **Retos y soluciones.**

- Trabajar con la iniciativa privada a fin de crear empleo para la población de interés; para ello, será necesario emprender talleres de sensibilización sobre el tema de asilo para empresas.
- Consolidar iniciativas como la Ruta de Hospitalidad y la Red Abriendo Puertas, así como de la creación de mesas de trabajo que monitoreen el acceso y la calidad de los empleos.
- Fortalecer el trabajo que la COMAR hace en el tema de revalidación de estudios, involucrando a la SEP y al INEA.
- Favorecer la inclusión de las personas refugiadas, como un grupo de población en situación vulnerable, en los programas de acceso a empleo de las secretarías del Trabajo, federal y estatales.
- Favorecer incentivos fiscales o reconocimientos como empresas socialmente responsables cuando se contrate a población refugiada.
- Generar un mecanismo tripartito entre gobierno, sociedad civil y organismo

internacionales para dar consecución a los compromisos adquiridos.

- Contar con estadística debidamente desagregadas que den cuenta de la solicitud y acceso de las personas migrantes y sujetas de protección internacional a los programas de empleo.

- Promover programas de certificación de oficios para personas migrantes y sujetas de protección internacional.

### **3.2.4. Programa: erradicación de la apatridia**

La apatridia es un fenómeno que debe ser atendido como un desafío regional. Para su erradicación total se requiere de acciones tanto en países de acogida como en los que se origina. En el PAB se identificaron tres ejes: prevención, para no generar nuevos casos de apatridia; protección, en el sentido de proteger en el país de llegada y facilitar el acceso a una solución definitiva, y resolución, que se refiere a brindar una respuesta en los casos abiertos de apatridia y a promover el restablecimiento de la nacionalidad.

El GAM analizó las siguientes acciones:

*Acción B) Promover la armonización de la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales.*

**Concepto(s):** Armonización con estándares internacionales

**Avances.** México es uno de los tres países en la región que cuenta con un procedimiento para otorgar un documento migratorio a los apátridas, mismo que ha estado vigente por más de diez años.

**Problemáticas.** México hizo reservas a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas<sup>27</sup> de 1954 en los artículos 17, 31 y 32. En febrero de 2014 se retiró la reserva al artículo 31, mismo que establece que no podrá expulsar a apátrida alguno a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. A partir de entonces, una expulsión se tendría que hacer

<sup>27</sup> Convención sobre el estatuto de los apátridas. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D30.pdf>

con legalidad y permitiendo al apátrida presentar pruebas, interponer recursos y ser representado. Esto se hizo en el marco de las reformas relacionadas con el artículo 33 constitucional.<sup>28</sup>

**Problemáticas.** México no ha retirado las reservas a los artículos 17 y 32. La reserva al artículo 17 trata de la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, conforme a la Ley Federal del Trabajo. La reserva al artículo 32 establece que “México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general”.<sup>29</sup>

Con estas reservas, el Estado está colocando en el mismo plano a los apátridas de los migrantes económicos, cuando los primeros suelen tener grandes dificultades para obtener documentación de las autoridades. El INM no hace la labor de respaldarles en sus gestiones; es decir, no emite oficios a las demás autoridades en los que pida su colaboración puesto que se trata de una situación de vulnerabilidad (como lo hace la COMAR con los refugiados): se limita a entregar un documento de residente permanente en cuyo apartado de nacionalidad dice “apátrida”.

Está pendiente que México se adhiera a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia.<sup>30</sup> Hasta la fecha no se ha visto voluntad legislativa en atender este tema. Un factor importante es que el tema ha sido invisibilizado. En la práctica, por ejemplo, niños que no fueron registrados en su país de origen batallan más para ser inscritos en una guardería o escuela.

### Retos y soluciones.

- Visibilizar y sensibilizar mediante una campaña mediática la existencia de apátridas en México, como un primer paso para atacar la discriminación que sufren al intentar acceder a servicios públicos.

- Realizar un informe en conjunto con las procuradurías de protección para analizar la apatridia desde la perspectiva de la LGDNNA, a fin de restituir el derecho a una nacionalidad a los NNA apátridas.

- Que las OSC colaboren con organizaciones en Centraomérica para definir estrategias de cooperación<sup>31</sup> para disminuir los casos de apatridia; por ejemplo, haciendo registros en país de origen.

- Empezar una campaña conjunta de incidencia en el Poder Legislativo para retirar las reservas a la Convención de 1954.

- Trabajar para que México adopte la Convención de 1961.

*Acción D) Establecer procedimientos efectivos para determinar la condición de apátrida. Una recomendación propuesta en las consultas subregionales es considerar incluir esta competencia dentro de las funciones de las CONAREs o instituciones equivalentes.*

**Concepto(s):** Efectividad del procedimiento

**Avances.** El número de personas reconocidas apátridas en el Estado mexicano está creciendo, lo cual permite visibilizar su condición y analizar su proceso de integración en el país. El INM publica dentro de sus estadísticas el número de personas reconocidas como apátridas dentro del apartado de residencia permanente.

*Según estadística publicada por el INM, en el año 2014 se expidieron 11 documentos de residente permanente a personas apátridas; en el 2015, 9 documentos; en el 2016, 10 documentos, y de enero al 31 de julio, el número se ha disparado a 61.*

**Problemáticas.** Se ha visto que el INM es reticente a iniciar el procedimiento de apatridia con ciertas personas, como si estuviera en su facultad decidir quién sí y quién no puede

<sup>28</sup> <https://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2014/bol-34.pdf>

<sup>29</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2059147&fecha=31/12/1969](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2059147&fecha=31/12/1969)

<sup>30</sup> Convención para reducir los casos de apatridia. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/1961\\_Convenci%C3%B3n\\_para\\_reducir\\_los\\_casos\\_de\\_apatridia.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/1961_Convenci%C3%B3n_para_reducir_los_casos_de_apatridia.pdf)

<sup>31</sup> Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Estadistica](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadistica)

acceder al procedimiento. Cuando las personas están en detención, queda a discreción del INM el momento de iniciar el procedimiento (sobre todo cuando la persona lo desconoce o no sabe cómo iniciarlo), lo que se llega a traducir en periodos largos e innecesarios de detención.

Por otro lado, ha ocurrido que la opinión de la COMAR contradice a la opinión del INM. Es difícil saber en qué términos y cómo resolvió el INM esta discrepancia ya que no suele expedir una resolución suficientemente fundada y motivada (suelen ser muy someras y de una sola página). Dado el hermetismo del INM, es necesario buscar formas de transparentar el procedimiento, para después poder realizar una evaluación, porque hasta el día de hoy parece que su substanciación depende de la “buena voluntad” de los agentes migratorios.

A principios de 2017, cuando el número de haitianos ingresando de manera irregular aumentó, OSC reportaron haber visto oficios de salida de la EM por presunta apatridia, lo cual generó gran preocupación puesto que las personas atendidas manifestaban abiertamente ser haitianos y que provenían de Brasil (muchos habían recibido documento de residente de aquel país). El hecho fue interpretado como un intento de aligerar la crisis para que no se saturaran las EM. Tal oficio no constituía un documento migratorio; y, en ciertos casos, tampoco preveía la posibilidad de regularizarse (como “por razones humanitarias”, por ejemplo). El oficio servía para que continuaran su camino hacia el norte del país. En algunos otros casos, el oficio de salida sí señalaba que se había iniciado un procedimiento de apatridia y que éste había sido resuelto de forma positiva (mencionando que no había habido reconocimiento de nacionalidad del Estado respecto del cual la persona manifestó ser nacional), pero aun así les requerían la regularización por razones humanitarias; o bien, salir del país en los siguientes veinte días naturales. Falta esclarecer qué fue lo que indagó el INM al hacer esos análisis; y aclarar en lo que consiste el procedimiento internamente, paso a paso.

### **Retos y soluciones.**

- Concertar acciones con el INM y SRE para visibilizar a esta población.

- Preparar un informe en conjunto con el Consejo Ciudadano que evalúe los retos que presenta en la práctica para el INM el procedimiento de apatridia contemplado en la Ley de Migración y su reglamento.

- Pedir mediante transparencia mayor información sobre los casos de apatridia, como por ejemplo, el sexo, la edad, el tiempo de resolución de los procedimientos, si fueron iniciados a solicitud del interesado o de oficio, y si iniciaron en una EM. Lo anterior, para entender mejor la dinámica del fenómeno.

*Acción E) Adoptar marcos normativos de protección que garanticen los derechos de las personas apátridas, lo cual permitiría regular los aspectos relativos a su condición migratoria, documentos de identidad y viaje y, en general, hacer plenamente operativos los derechos protegidos por la Convención de 1954 y otros tratados de derechos humanos.*

**Concepto(s):** Protección; documento de identidad y viaje

**Avances.** Cuando un apátrida recibe el documento de residente permanente, con él recibe una CURP que, en principio, le permitirá acceder a servicios públicos como cualquier otra persona extranjera. Se ha logrado obtener el RFC, al menos en un caso, pero fue necesaria la intervención de la CNDH para que el Servicio de Administración Tributaria entendiera por qué el señor E\*\*\*\* no tenía una nacionalidad. Fue también necesaria la intervención de aquel organismo para que pudiera obtener una licencia de conducir.

*E\*\*\*\* fue reconocido como apátrida después de pasar más de seis meses en detención. Dos años después todavía no podía obtener un RFC. Con su tarjeta de residente permanente no había podido conseguir un empleo formal. Él veía a la naturalización como la forma de “normalizar” su vida, para así ponerle fin al ciclo de incertidumbre en el que vivía desde que descubrió que ningún consulado lo había reconocido como nacional suyo. Intentó acceder al beneficio del plazo de dos años para solicitar la naturalización, mismo que aplica para personas provenientes de Latinoamérica y la península ibérica, pues él manifestaba haber nacido en República Dominicana. El Señor E\*\*\*\*\* ingresó su solicitud de naturalización, anexando la documentación requerida, pero no fue recibida en ventanilla sino en oficialía de partes, en diciembre de 2017. Hasta la fecha no ha tenido respuesta.*

Muchas personas centroamericanas llegan a México sin ningún documento de identidad, y pudieran correr el riesgo de caer en apatridia. Para prevenir lo anterior, hasta ahora ha habido apertura de los consulados en emitir ágilmente constancias de origen, que en muchos casos son gratuitas. Cuando hay errores con sus nombres, en el sentido que el nombre de la persona no coincide con el registro en su consulado, éste suele llamar a sus oficinas centrales para hacer rectificaciones, y poder entonces reconocerlos como sus nacionales mediante la constancia de origen. La operación se facilita cuando la persona centroamericana cuanta o contó con una cédula de identidad en su país; en el caso de NNA, la rectificación se complica.

**Problemáticas.** El tema de apatridia sigue siendo desconocido por las autoridades. No tenemos noticia de ningún esfuerzo del Estado por divulgar la información, o por hacer campañas de documentación migratoria para apátridas. Los sistemas informáticos en las oficinas gubernamentales exigen elegir una opción en el campo de “nacionalidad” para poder brindar un servicio público. Es frecuente tener que acudir a la CNDH para destrabar los trámites ante las autoridades.

En cuanto al registro de nacimientos de hijos de extranjeros en México, la legislación nacional permite que los niños sean registrados sin que se requiera que los padres presenten pasaportes o documento migratorio vigente. Sin embargo, muchas oficinas del registro civiles del país desconocen esta orden, y se niegan a otorgar las actas de nacimiento, generando apatridia. También ocurre que, para poder lograr hacer el registro, los padres se ven obligados a mentir sobre su nacionalidad, lo que posteriormente genera problemas legales complejos, incluso de tipo penal.

Si bien las personas reconocidas como apátridas tienen derecho a un documento de identidad y viaje, en la práctica tienen dificultades para reunir los documentos necesarios. Además, dicho documento de identidad y viaje solo puede ser tramitado en la Ciudad de México.

#### **Retos y soluciones.**

- Realizar un diagnóstico sobre la situación de los apátridas en cuanto a su integración

y acceso a derechos económicos, sociales y culturales, así como a empleo formal y servicios financieros.

- Trabajar con SRE para fomentar el acceso al documento de identidad y viaje para esta población en todo el país.

- Hacer una mesa de trabajo con la CNDH para visibilizar las problemáticas que enfrentan los apátridas en México.

*Acción F) Otorgar facilidades para la naturalización de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de 1954.*

#### **Concepto(s):** Naturalización

**Problemática.** Si bien la Ley de Nacionalidad permite que un apátrida pueda acceder a la naturalización, hasta la fecha nadie lo ha logrado. Mientras que a los refugiados se les exenta de presentar acta de nacimiento apostillada y un examen de conocimientos de historia de México, no hay disposiciones específicas que apoyen a la población apátrida. El INM no respalda a quienes ha reconocido como apátridas, como lo hace la COMAR con los refugiados; eso les dificulta acceder a los documentos necesarios para la naturalización, pero también para acceder a servicios educativos, por dar un ejemplo.

#### **Retos y soluciones.**

- Fomentar la naturalización de personas apátridas como una solución duradera efectiva.

- Hacer una mesa de trabajo con SRE y el INM para revisar el procedimiento de naturalización para los apátridas, enfocado en temas como el tiempo que deben de acreditar con su residencia permanente para poder solicitarla; o bien, el tipo de probanzas que se les puede requerir para acreditar una identidad.

- Quitar la reserva al artículo 32 de la Convención de 1954 que no facilita la naturalización para esta población.

### 3.2.5. Programa: observatorio de derechos humanos para el desplazamiento

En el tema de tratamiento de situaciones de desplazamiento, el PAB reconoce que el desplazamiento interno no debe de ser desarticulado del desplazamiento que cruza fronteras, puesto que las causas que genera a ambos suelen ser las mismas.

El PAB propone la creación de un observatorio en Centroamérica de las personas que se han visto forzadas a dejar sus comunidades “a fin de implementar un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno, que facilite la formulación de políticas públicas y la coordinación y cooperación regional”.

El PAB propone que dicho observatorio contemple:

- Un sistema de alerta temprana y de respuesta de emergencia a situaciones de alto riesgo de desplazamiento.
- El análisis de las necesidades de protección, incluida la identificación de tendencias y perfiles.
- Promover sinergia con organizaciones internacionales relevantes, que fomenten el intercambio de buenas prácticas.
- La capacitación de funcionarios, donde se integre el componente de protección internacional.

De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, al menos 311,000 personas son víctimas de desplazamiento interno forzado en México.

**Avances.** México no ha reconocido en su más alto nivel el fenómeno del desplazamiento interno forzado, y no cuenta aún con mecanismos institucionales y normativos efectivos para la atención y protección de este sector poblacional. Sin embargo, destacan los siguientes avances:

1) La CNDH publicó en mayo de 2016 un “Informe especial de personas forzadas

internamente”. Se trata de la primera vez que autoridades mexicanas abordan de manera oficial la problemática en el país. En el mes de septiembre del mismo año, la CNDH presentó un “Protocolo de atención del desplazamiento interno”.

2) La Ley General de Víctimas, de 2013, es el único instrumento legal vigente para registrar, atender y protege los derechos de las víctimas del desplazamiento. Sin embargo, existe una gran reticencia en registrar a las personas víctimas de desplazamiento y, con ello, la serie de obstáculos burocráticos para efectuar su cumplimiento. También hay una falta de conocimiento de la problemática, así como de personal especializado para atenderlo. Y, hasta el día de hoy, ninguna víctima ha sido reconocida ni atendida en su calidad de víctima de violaciones de derechos humanos a causa del desplazamiento.

En enero de 2017, una reforma a esta ley incluyó artículos para atender a las víctimas de desplazamiento. Aun así, no se ha garantizado el registro como víctimas, lo que sería el primer paso a recibir protección.

**Problemáticas.** En primer lugar, no existe un censo oficial sobre la población desplazada que permita dimensionar el problema. Tampoco existen políticas, planes o programas públicos de alcance nacional para su atención. Existe una renuencia por reconocer al desplazamiento forzado interno de población como un hecho victimizante autónomo.

#### **Retos y soluciones.**

- Que se reconozca en su más alto nivel la existencia del fenómeno de desplazamiento interno forzado.
- Que sea reconocido el desplazamiento interno como un hecho autónomo, que viola múltiples derechos humanos, en los tres niveles de gobierno.
- Que la CNDH dé seguimiento al diagnóstico que realizó y que emita una recomendación general que llame a construir políticas en materia de prevención y protección.

- Que se visibilice y dimensione el problema del desplazamiento interno forzado en México.

- Elaborar un diagnóstico sobre la situación en el ámbito nacional, que identifique causas, necesidades y patrones; y que se involucre a los estados en la elaboración de los mismos.

- Con base en los diagnósticos, que se elaboren programas y políticas públicas que garanticen la restitución de los derechos violados.

- Adoptar una definición consistente a la planteada en los Principios Rectores.<sup>32</sup>

- Que el Congreso elabore una Ley General sobre Desplazamiento Interno, que garantice la protección de esta población, prevenga el mismo y brinde soluciones duraderas.

- Identificar plenamente al desplazamiento interno forzado como un delito conforme al derecho internacional.

- Que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas contemple como una categoría de victimización a los desplazados internos.

- Que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuente con áreas, líneas estratégicas y personal especializado en los derechos de estas víctimas.

### **Recomendaciones generales:**

A partir de lo analizado en el informe, observamos que algunos de los retos que el gobierno mexicano aún debe resolver son:

a) Establecer directrices y medidas en materia de capacitación a los diversos cuerpos de seguridad implicados en el control fronterizo, para garantizar el respecto a los derechos humanos de toda persona que acceda a México por la frontera sur con necesidades de protección internacional.

b) Institucionalizar el programa de alternativas a la detención para las personas solicitantes de asilo.

c) Establecer medidas para garantizar el acceso a la información, al procedimiento de solicitud de asilo y, en última instancia, al derecho a no ser devuelto al país de origen.

d) Realizar las reformas legislativas, administrativas y de otro carácter necesarias para garantizar la defensa de las personas refugiadas

e) Hacer efectiva la legislación vigente en materia de derechos de la infancia, para garantizar la igualdad de derechos y las medidas de protección especial para NNA refugiados para su adecuada integración.

f) Creación de un programa nacional de integración que impuse acciones que favorezcan un proceso de integración y el acceso a derechos para las personas refugiadas en igualdad de condiciones.

g) Generar información estadística en materia de asilo, especialmente en el acceso a DESC de población refugiada.

### **Propuesta:**

Se solicita al gobierno mexicano que establezca un mecanismo de seguimiento con el objetivo de generar un espacio de diálogo abierto donde se integre el liderazgo de las autoridades vinculadas a la agenda de asilo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CONAPRED, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Trabajo y de actores de la sociedad civil, para desarrollar propuestas que mejoren la atención a la población refugiada y permita detectar áreas de mejora y fortalecimiento en los procedimientos desde la identificación de solicitantes hasta los procesos de integración.

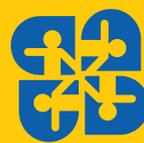
<sup>32</sup> Los principios rectores de los desplazados internos son el único instrumento internacional de carácter no vinculante creado por Naciones Unidas en 1998 para definir y proteger los derechos de las personas desplazadas internas en todas las fases que comprenden el desplazamiento. Estos principios se encuentran sustentados en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Pueden ser consultados en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>





Este informe fue realizado con el apoyo financiero de:

CAMMINA



COMPARTIR  
Fundación Social, I.A.P.