

EL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL AVANCES 2017-2020

Una evaluación elaborada por el Grupo Articulador México

Plan de Acción Brasil
Grupo Articulador México

asylum access MÉXICO
Haciendo los Derechos Humanos de las Personas Refugiadas una Realidad

SIN FRONTERAS IAP

CMDPDH
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

PASO FM4 LIBRE

Casa Refugiados

International Detention Coalition
Human rights for detained refugees, asylum seekers and migrants

Asylum Access México (AAMX)
Coalición Internacional contra la Detención (IDC)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
FM4 Paso Libre, Dignidad y Justicia en el Camino A.C.
Programa Casa Refugiados (PCR)
Sin Fronteras I.A.P. (SF)

Diciembre de 2020

ÍNDICE

4 Resumen ejecutivo | Abstract

6 Definiciones

8 Introducción

23 Metodología de evaluación

27 Programa: asilo de calidad

62 Programa: fronteras solidarias y seguras

77 Programa: repatriación voluntaria

85 Programa: integración local

105 Programa: erradicación de la apatridia

113 Desplazamiento interno forzado

122 MIRPS

129 COVID

135 Información adicional

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe del Grupo Articulador México (GAM) es un segundo esfuerzo de evaluación trianual en el marco de los diez años de vigencia que tiene el Plan de Acción de Brasil (PAB) que se adoptó en 2014. En este instrumento, el gobierno mexicano se comprometió a mejorar los procesos de acogida y protección mediante los cuales atiende la movilidad humana.

En un entorno nacionalista y en la peor crisis sanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, el Estado mexicano no sólo se estanca sino retrocede en la mayoría de las acciones previstas en dicho Plan de Acción. Pese a las dificultades que presenta el cierre de 2020, también se abren oportunidades principalmente en los temas de alternativas a la detención; nuevas disposiciones en torno a niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad; una nueva administración en EEUU; y el uso de nuevas tecnologías de información en los procedimientos de asilo.

México ha venido refrendando su compromiso con los derechos humanos desde antes de la Declaración de Cartagena de 1984. El Gobierno debe abandonar una visión de la migración desde la seguridad nacional y la detención si desea ser congruente con su discurso en los foros internacionales. Este informe describe qué ha cambiado desde la evaluación de 2017, qué ha fallado, y qué se debe hacer para alcanzar los objetivos asumidos en el Plan de Acción. A lo largo de este informe se verá que el Estado permanece estancado en la mayor parte de las acciones, con algunos retrocesos graves que deben ser atendidos de manera prioritaria. Con tres años por delante, estamos a tiempo de cambiar el curso. Para nuestra generación, las circunstancias jamás fueron más apremiantes.

ABSTRACT

This report prepared by the Grupo Articulador México (GAM) is the second trianual evaluation in the ten-year period of the 2014 Brasil Action Plan. In this instrument, the Mexican Government committed to improve its reception and protection processes used to address the phenomenon of human mobility.

In the current nationalistic context and in the middle of the worst sanitary crisis since World War II, the Mexican State not only stagnates but falls short in most of the goals set in the Action Plan. Despite the challenges faced at the end of the year 2020, opportunities also arise, mainly around alternatives to detention; new legislation that favors children and adolescents; a new government in the US; and the use of information technologies in asylum procedures.

Mexico has been endorsing its commitment to human rights, even before it signed the 1984 Cartagena Declaration. The Government must abandon its vision of migration based on security and detention if it wants to be congruent with its discourse at the international arena. This document describes what has changed and failed since the 2017 evaluation; and what must be done to reach the goals in the Action Plan. In this report we show how the Mexican Government remains stagnant in most actions set by the Action Plan, with some serious setbacks that should be address as a priority. With three years ahead, there is still time to change course. For our generation, the stakes have never been higher.

DEFINICIONES

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ATD	Alternativas a la Detención Migratoria.
CDMX	Ciudad de México (antes de febrero de 2016, México D.F.).
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
CECATI	Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
CURP	Clave Única de Registro de Población.
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias.
EM	Estación(es) Migratoria(s).
GAM	Grupo Articulador México.
GTPM	Grupo de Trabajo Sobre Política Migratoria.
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
INM	Instituto Nacional de Migración.
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar.
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
LSRPCAP	Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, también referida como “Ley sobre Refugiados”.

MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.
NNA	Niñas, niños y adolescentes.
NNANA	Niñas, niños y adolescentes no acompañados.
NNAS	Niñas, niños y adolescentes separados.
OSC	Organizaciones de la sociedad civil.
PAB	Plan de Acción de Brasil.
Procuradurías de Protección	Procuradurías de Protección de NNA (federales, estatales y municipales).
PC	Protección complementaria.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SEDEREC	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades de la Ciudad de México.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEPI	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.
SIBISO	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores.
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

INTRODUCCIÓN[1]



1 Parte del contenido del capítulo está tomado del informe del PAB de 2017. Véase *El Plan de Acción de Brasil 2014-2017. Evaluación elaborada por el Grupo Articulador México*. Publicado en febrero de 2018. Puede ser consultado en: https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2018/02/mexico-con-portada-en-paginas.pdf

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984

En el marco de las 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". De este resultó una declaración conjunta en torno a los problemas humanitarios y jurídicos que afectaban a las personas desplazadas, principalmente por la violencia en Centroamérica. Fue el primer paso hacia el desarrollo de un marco regional armonizado de protección de personas refugiadas en el contexto de crisis humanitarias[2], mismo que complementa a la protección prevista en la Con-vención de 1951.

> 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[3].

La declaración 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[4]. En ella, destacan las siguientes conclusiones, relevantes hasta el día de hoy:

1. Promover la ratificación sin reservas de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, y la adopción de normas internas que faciliten su aplicación.

2. Ante la afluencia masiva de personas refugiadas provenientes de Centroamérica, ampliar la definición de refugiado para que englobe "a las personas que

2 "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
3 Ibíd. Pág. 2.
4 Id.

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"[5].

3 Reiterar la importancia del principio de no-devolución –incluida la prohibición del rechazo en las fronteras– como "piedra angular de la protección internacional".

4 Poner en marcha programas destinados a la integración de las personas refugiadas en la sociedad de acogida, con vista en que puedan acceder a los derechos económicos, sociales y culturales.

5 Fomentar la coordinación entre las OSC, el ACNUR y las autoridades nacionales competentes en materia de asilo, con el objetivo de que se implementen estas conclusiones.

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

Expertos convocados por el ACNUR llamaron a la Declaración de Cartagena "una sólida herramienta de protección para la región de las Américas"[6], pese a su naturaleza jurídica como *soft-law*, consistente en un instrumento que no tiene por sí mismo el carácter de obligatorio. Sin embargo, ya para el año 2013, la definición ampliada había sido incorporada en catorce legislaciones nacionales[7], entre ellas, la mexicana, específicamente en el artículo 13 fracción II de la LSRPCAP.

5 Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Pág. 4. Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008

6 "Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984". Pág. 1. Op. cit.

7 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 no. 1.

La Declaración de Brasil, de 2014

Como parte de la Iniciativa Cartagena +30, el 3 de diciembre de 2014, en Brasilia, veintiocho países y tres territorios[8] 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 se hizo en el 2004 en México, en lo que fue entonces la Iniciativa Cartagena +20. Además de seguir impulsando la implementación de la definición ampliada de refugiado, los países participantes se comprometieron a mejorar en los temas de debido proceso; el enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad; no-devolución; niñez migrante; integración; y en la cooperación entre gobiernos, las OSC y el ACNUR.

En dicho acto, el Estado mexicano acordó, entre otras, las siguientes medidas:

1. Implementar la Declaración y su Plan de Acción durante los diez años siguientes.
2. 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.
3. Garantizar el acceso al procedimiento de asilo, atendiendo situaciones de vulnerabilidad, en particular el interés superior de NNA acompañados y no acompañados.
4. Adoptar medidas alternativas a la detención, en especial para NNA.
5. Garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y laborales, de forma que facilite la integración.
6. Erradicar la apatridia.

8 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.

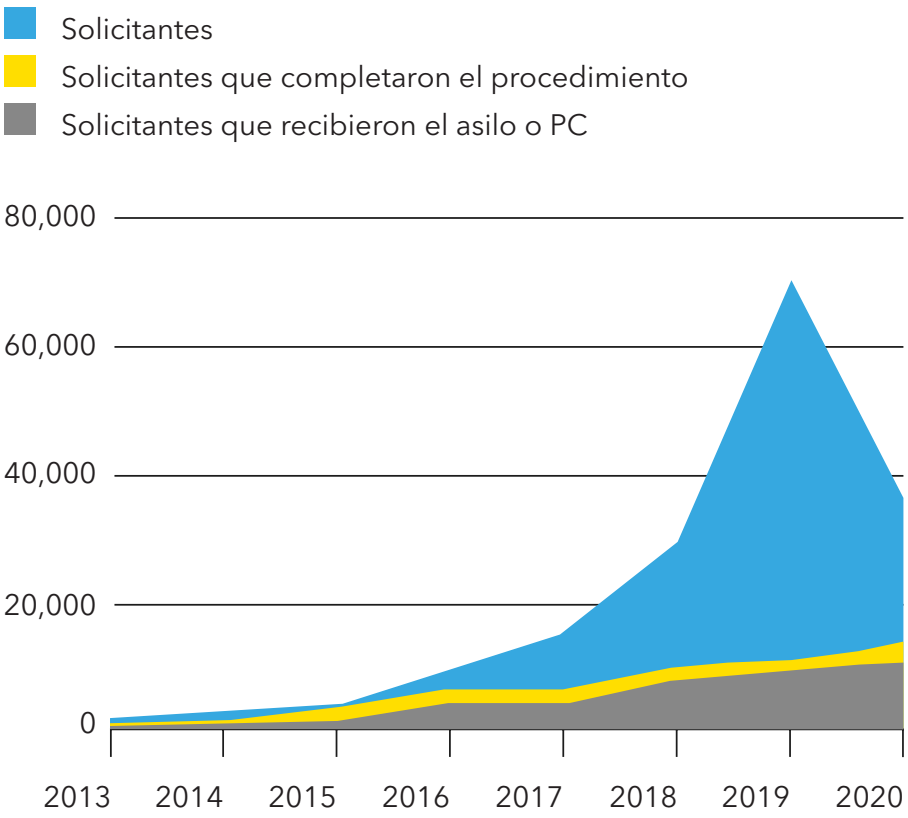
El Plan de Acción de Brasil

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"[9]. Fue diseñado para impulsar los compromisos originales de la Declaración de Cartagena. Su implementación fue dividida en programas que, a su vez, se dividen en acciones[10].

Decenas de organizaciones de la sociedad civil de la región participaron en un proceso de consulta sobre el contenido de la Declaración y el Plan de Acción Brasil facilitada por el Consejo Noruego para Refugiados. De dichas consultas subregionales surgió un colectivo denominado Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR-PAB), cuyo objetivo principal es supervisar avances en la implementación del plan.

Actualmente, el GAR-PAB reúne a más de 30 organizaciones que trabajan el tema de protección inter-

Número de solicitantes de asilo de 2013 a noviembre de 2020*:



* Elaboración propia con números publicados por la COMAR: https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es

9 Ver nota al pie no. 5.

10 En la siguiente liga se puede consultar el Plan de Acción de Brasil: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf

nacional en el continente americano. Entre sus objetivos específicos se encuentran: 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 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.

En México, durante las consultas nacionales se conformó un grupo articulador nacional, identificado como Grupo Articulador México del Plan de Acción Brasil (GAM-PAB), en el que participan actualmente las siguientes organizaciones:

1. **Asylum Access México (AAMX) A.C.**: una organización no lucrativa que trabaja para mejorar el debido proceso y el acceso a la justicia para las personas refugiadas que buscan asilo en México. Mediante servicios jurídicos, la potenciación legal de la comunidad y la promoción de políticas, capacita a las personas refugiadas y solicitantes de asilo para exigir sus propios derechos. Asimismo, promueve la integración local y el acceso a derechos básicos a través de su programa "Ruta de la Hospitalidad".

2. **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos**: es una organización civil que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos y contribuye a la erradicación de las causas que las producen, por medio del diseño y ejecución de estrategias legales, psicosociales, de investigación, incidencia y difusión, para construir una sociedad justa e igualitaria. La CMDPDH cuenta con un área especializada en el desplazamiento interno forzado en México y otra que ofrece acompañamiento y representación legal a personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

3. **Programa Casa Refugiados, A.C.**: una organización civil sin fines de lucro, que promueve los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado, apátridas y beneficiarias de protección complementaria, mediante iniciativas para la integración local y la asistencia humanitaria, en el marco de la difusión de una cultura de paz.

4. **Sin Fronteras, I.A.P.**: una 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.

5 **Coalición Internacional contra la Detención (IDC, siglas en inglés)**: es una red global integrada por más de 400 organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, académicos, profesionales y personas que trabajan en 90 países. Las actividades que desarrollan son diversas y van desde investigación, capacitación, incidencia, defensa, monitoreo y la prestación de servicios directos en favor de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

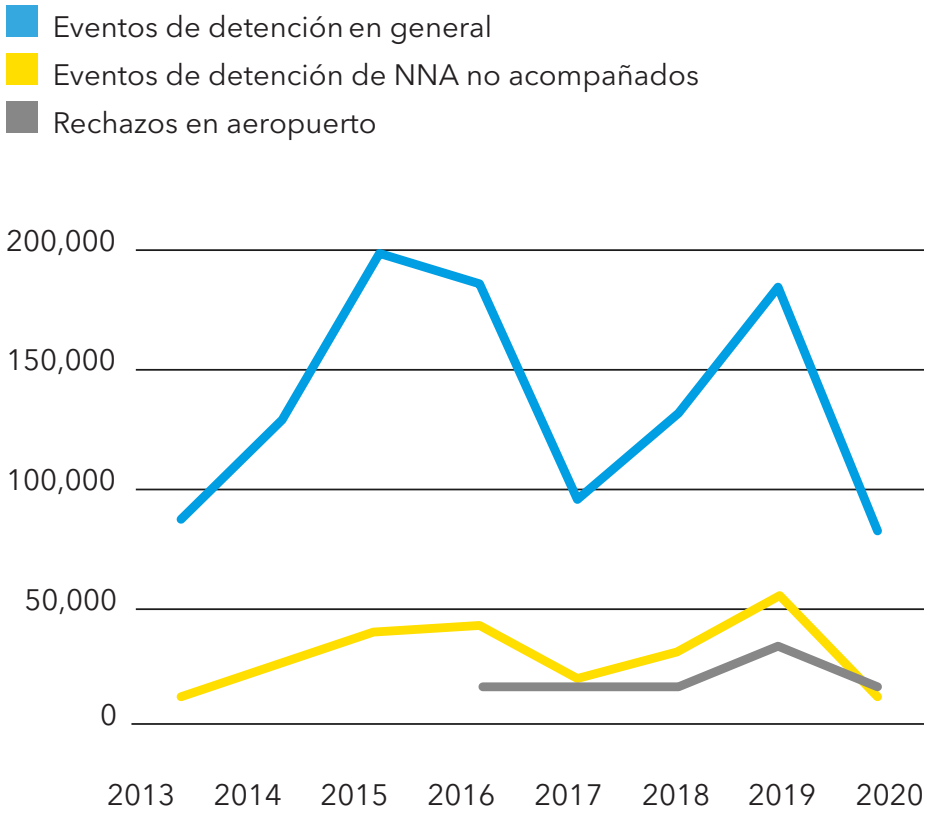
6 **FM4**: Dignidad y Justicia en el Camino A.C., mejor conocida como FM4 Paso Libre, es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, mediante la atención humanitaria integral, la incidencia en políticas y la investigación desde el occidente de México.

La situación en 2017 frente al 2020

Este informe se planteó desde un inicio como una continuación al realizado por el GAM en 2017. Pretende brindar la visión de OSC sobre los avances a la par de la del ACNUR, que también elaborará informes trienales de progreso y uno final al cierre del decenio de vigencia del Plan de Acción.

En este documento, el GAM procuró concentrarse en los cambios del primer al segundo tercio de la década otorgada al PAB para alcanzar los objetivos. Sigue siendo una fortaleza del grupo que sus organizaciones miembros trabajan en diferentes puntos de las rutas migratorias, lo que coloca al Grupo en una posición privilegiada para observar, evaluar y definir retos comunes, y proponer soluciones integrales.

Detención y rechazo de 2013 a 2020*:



En cuanto al procedimiento de asilo, este informe evidencia que persisten vicios denunciados en 2017 que afectan los derechos de debido proceso; de representación legal; de no discriminación; de determinación del interés superior del NNA; de garantía de audiencia para quienes están en detención; y el acceso a la justicia para las personas en situación de movilidad.

* Elaboración propia con números de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

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. Pese a los discursos del (ahora ex) presidente Peña Nieto, la promesa de mayores recursos no se materializó. La amenaza de aranceles por parte de EEUU frenó en seco las buenas intenciones de la nueva administración de López Obrador. El cambio de gobierno en Washington en enero de 2021 presenta ahora la oportunidad de retomar una agenda enfocada en derechos, como fue prometido en la campaña en 2018 de López Obrador.

Aquí algunos de los eventos más relevantes mencionados en el informe de 2014–2017:

1. La COMAR registró 8,703 solicitudes de asilo al 15 de agosto de 2017; se reportaban filas largas en las oficinas, en las que se volvió necesario tomar un turno en la madrugada para poder presentar una solicitud de asilo.

2. Aumentaron los eventos de detención. Más de 14 mil personas fueron rechazadas en aeropuertos en el año 2016, un incremento del 38 % con respecto al año anterior.

3. En ese mismo año se registraron más de 180 mil eventos de detención.

4. Se disparó el número de solicitudes de asilo de personas de Venezuela.

NNA no acompañados:

Año	Detenidos	Devueltos	Solicitantes de asilo	Que completaron el procedimiento	Que recibieron asilo o PC
2014	10,943	8,343	72	41	21
2015	20,368	19,790	132	84	55
2016	17,557	17,318	231	164	124
2017	7,326	7,103	648	345	255
2018	10,417	8,729	268	70	56
2019	13,242	11,995	Sin publicar	Sin publicar	Sin publicar
2020	4,493	3,034	Sin publicar	Sin publicar	Sin publicar

* Elaboración propia con números de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (en azul obscuro) y de COMAR (en verde).

5 Comparando el número de devoluciones –casi 170 mil en el 2016– con el número de solicitudes de asilo –que no llegó a las 9 mil–, se advirtió una gran deuda en el tema de acceso a la protección internacional.

6 El plazo legal vigente de 30 días hábiles para solicitar asilo deja sin posibilidades a un gran porcentaje de la población; está provocando que las personas solicitantes se tengan que concentrar en los estados del sur y del centro, donde la infraestructura de servicios es pobre.

7 A nivel macro no se han impulsado programas sociales que velen por la integración de las personas refugiadas. Si se acumula el número de refugiados que se han reconocido año con año, su integración será un asunto mayor para la siguiente administración federal 2018-2024.

8 El país entrará en procesos electorales a nivel federal y en ciertos estados, incluida la Ciudad de México. Estos períodos representan un reto en sí para el alcance y continuidad de las agendas.

Ahora se presentan algunos de los cambios más relevantes ocurridos entre 2017 y 2020:

México:

- Giro drástico en la política migratoria mexicana por presión del presidente Trump; SRE se involucra en la política migratoria.
- Despliegue de miles de efectivos de la recién creada Guardia Nacional en la frontera sur.
- Crecimiento exponencial de flujos migratorios sostenido por años, salvo en 2020 por pandemia y cierre de fronteras.
- Al cierre de 2020, reforma legislativa que protege a NNA.
- México se consolida como país de destino conforme más personas solicitan asilo y la reunificación familiar, en lugar de continuar hacia EEUU.
- En 2019, fue reconocido el desplazamiento interno forzado por el gobierno federal.

Centroamérica:

- Protestas en Nicaragua en 2018 provocaron la salida de sus nacionales.
- Caravanas centroamericanas se forman para así llegar a su destino, pese a su rechazo por los gobiernos de EEUU y México; la CNDH y OSC denuncian agresiones en su contra.
- Personas desplazadas en Centroamérica por desastres naturales, en particular los huracanes de noviembre de 2020.
- Declaración de San Pedro Sula en 2017 y la implementación del MIRPS, del cual México tuvo la presidencia temporal.
- Delitos violentos son un problema generalizado; se presentan tasas de homicidios entre las más altas del mundo; la pobreza, la violencia y la inseguridad generan importantes flujos de personas migrantes y solicitantes de asilo.
- La violencia basada en la identidad de género o la orientación sexual es un problema extendido.
- Persiste el reclutamiento forzado de NNA por parte de pandillas.
- Según cifras de ACNUR, a finales de 2018 unas 353 mil personas refugiadas y solicitantes de asilo habían salido de países del norte de Centroamérica; se calculan unas 245 mil personas desplazadas internas en Honduras y El Salvador.

Venezuela:

- De acuerdo con OSC, no quedan instituciones gubernamentales independientes que ejerzan un freno al poder ejecutivo. Las autoridades coparon los tribunales con jueces sin la más mínima pretensión de independencia. El gobierno ha arremetido contra críticos mediante represión en las calles, el encarcelamiento de opositores y el juzgamiento de civiles en la justicia militar. Se ha despojado de sus poderes a la Asamblea Nacional, de mayoría opositora.
- En septiembre de 2020, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó una resolución que crea el primer mecanismo internacional de investigación independiente de violaciones de derechos humanos en Venezuela.
- El éxodo masivo de ciudadanos venezolanos que huyen de la represión y la escasez constituye la mayor crisis migratoria en la historia reciente de América Latina. De acuerdo con el ACNUR y la OIM, a junio de 2019 había más de cuatro millones de personas en movilidad y solicitantes de asilo, siendo el grupo de población más grande del mundo.

EEUU:

- Amenazas arancelarias del presidente Trump cambiaron la política migratoria de nuestro país; SRE se involucró en la decisión de desplegar a la Guardia Nacional en la frontera sur; se retomaron las deportaciones masivas.
- Creció el nacionalismo, impulsado por discursos xenófobos; se cerró el acceso a mecanismos de protección.
- Programa "Quédate en México": solicitantes en la frontera con EEUU son regresados a México a esperar su proceso en la corte; campamentos en condiciones deplorables en la frontera norte; el INM cómplice.
- México se vuelve una especie de tercer país seguro; no hay apoyo a las personas que esperan su turno en las cortes estadounidenses.
- Esta política ha puesto una presión enorme a las ciudades fronterizas mexicanas; crece la xenofobia, en especial desde que comenzó la pandemia.

Respecto a la COMAR:

- Suspensión de plazo de 2017 por sismos generó un enorme rezago; hasta 2019 los plazos para resolver empezaron a reducirse.
- Durante el 2020 se redujo el número de solicitudes de asilo debido a la pandemia. Sin embargo, conforme avanza ésta, más jóvenes se ven obligados a desplazarse hacia el norte en búsqueda de empleo.
- Suspensión de plazos en 2020 por la pandemia de COVID-19, generando nuevo rezago e incertidumbre entre las personas solicitantes de asilo que aguardan una resolución.
- Nuevo coordinador con mayor experiencia y disposición a trabajar con OSC.
- Por retrasos en COMAR y la pandemia, mayor abandono de casos y solicitudes de reapertura en el norte del país.
- Oficinas nuevas en el territorio mexicano, lo que ha llevado a que autoridades locales se interesen por el tema de asilo.

Respecto al INM:

- En su campaña, el nuevo presidente de México hizo alarde de un cambio de política migratoria hacia un enfoque de derechos; la designación de un titular proveniente de OSC iba acorde.
- Las amenazas arancelarias de EEUU y un giro en la política desde la cúpula de la nueva administración llevaron a la designación de un nuevo titular proveniente de la administración de penitenciarías.
- El nombramiento de personas con perfil militar para conducir las representaciones u oficinas en 18 de las 32 entidades federativas.
- La negativa del INM por institucionalizar el programa de alternativas a la detención para personas solicitantes de asilo; desde octubre de 2020 se ha disminuido el acceso al programa.

11 La CNDH y varias OSC se han pronunciado en contra de esta política. Véase Comunicado de prensa DGC/363/2020, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-12/COM_2020_363.pdf

La COMAR ha intentado disminuir el rezago enorme de casos sin resolución; la falta de reformas y recursos la han dejado con pocas herramientas para ello. Pese a esto, se lograron abrir nuevas oficinas para ahora tener presencia no sólo en la CDMX, Tapachula y Acayucan, sino también en Tenosique, Palenque, Monterrey y Tijuana. Ha podido afrontar la creciente demanda de solicitudes en parte gracias a financiamiento del ACNUR; las promesas del gobierno anterior de más apoyo y personal no se cumplieron ni fueron retomadas por el nuevo gobierno. El modelo de asilo mexicano prácticamente exige que la COMAR esté presente en todos lados, o de lo contrario no se garantiza el acceso al asilo; esto se ve en los aeropuertos, donde el INM devuelve (extorsiona a veces) a personas con claras necesidades de protección.

Una victoria en el tema de acceso a derechos fue generalizar la expedición de una CURP para solicitantes de asilo, aunque ésta es temporal y expira, dado que los procedimientos se alargan arbitrariamente. Ha crecido el índice de reconocimiento para centroamericanos; el mayor número de personas solicitantes sigue siendo de Honduras. Se han ampliado los criterios de reconocimiento: más personas fueron reconocidas que hace dos años; y hay una mayor apertura a usar la definición ampliada para centroamericanos. Se observa un incremento importante de personas de Haití y Cuba. En general, se reporta mayor facilidad para la expedición de documentos por razones humanitarias; y se brinda cierta prioridad a casos que involucran a personas en situación de vulnerabilidad.

Cabe destacar que la partida para la COMAR en el presupuesto de egresos disminuyó en un 15 % para 2021; desde hace años faltan recursos y personal en la COMAR, lo que dificulta que sus oficiales detecten necesidades de protección. Los recortes se extienden por toda la administración pública; desaparecieron los fideicomisos de apoyo a víctimas. La mayor decepción respecto a la administración de López Obrador es que continúa la detención migratoria como regla: se han abierto nuevos centros de detención en el país, y las condiciones siguen siendo vejatorias. Antes de la pandemia, la política de detención había llevado a exceder el cupo en las estaciones migratorias, lo que derivó en incidentes como motines, incendios y defunciones de personas detenidas. Por otro lado, el tema de las alertas migratorias continúa siendo un misterio: el INM las trata con total opacidad, y en ocasiones impide que personas solicitantes y refugiadas puedan acceder a la regularización migratoria.

En abril de 2020, al comienzo de la pandemia de COVID-19 en México, el INM anunció que había vaciado los 65 centros de detención migratoria. En un comienzo, la COMAR improvisó un sistema de citas y comenzó a entregar constancias más rápido;

habilitó el uso de correo electrónico para presentar solicitudes y atender requerimientos. También, mostró una mayor apertura a reabrir casos y admitir solicitudes extemporáneas. Sin embargo, en términos generales, la pandemia ha dificultado la presentación de solicitudes, puesto que las oficinas de COMAR han cerrado durante lapsos. Además, al cerrar los albergues de OSC, se hizo patente el limitado acceso que tienen las personas a programas sociales, en especial de salud y educación. El alargamiento de los procedimientos y la precariedad durante la espera llevó a las personas a buscar trabajo en otras partes de la República, en un momento en el que se recomienda no salir de casa. El abandono de los gobiernos y los cierres de fronteras han empujado a muchas personas hacia las redes de trata.

Para las personas refugiadas surgen programas de inserción laboral, educación y salud; persiste miedo a denunciar irregularidades y discriminación por parte de las autoridades federales y locales, en particular del INM. Los programas existentes apenas han llegado a tareas de limpieza de áreas públicas, lo cual ha generado cierto rechazo en las comunidades de acogida.

El presente informe propone reajustes para alcanzar los objetivos planteados en el año 2014 en Brasilia, y al cumplimiento de los compromisos que suscribió el Estado mexicano hace treintaiséis años en Cartagena. Para la elaboración de las propuestas, primero se evaluó el camino recorrido de finales de 2017 a finales de 2020 en lo que refiere a la implementación del PAB. Se ha agregado un capítulo sobre el MIRPS, pues éste es un instrumento análogo cuyas acciones inciden directamente en el PAB; también se añadió una serie de recomendaciones en el tema de la pandemia causada por el SARS-CoV-2 (COVID-19). Como se hizo en el informe anterior, se identifican avances y problemáticas, y se proponen soluciones para aplicar en los siguientes cuatro años.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN



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. La elección de los programas se relaciona con las líneas de trabajo de las organizaciones que integran el propio GAM, así como con el enfoque geográfico de los programas.

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)**[12]
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)**[13]

12 Este programa no fue evaluado en el informe del GAM de 2017.
13 Al igual que en el 2017, en este informe solo se analizarán los incisos B), D), E) y F) de este programa.

La evaluación del GAM a las acciones en el cuadro anterior se obtuvo mediante cues-tionarios. En estos se solicitó a las seis organizaciones miembros del GAM que califi-caran los avances alcanzados por el Gobierno en las acciones consideradas como las más relevantes para el contexto mexicano. El rango de tiempo a analizar corre de 2017 hasta finales de 2020. Se requirió calificar con un número entero del -1 (menos uno) al 3 (tres), lo que corresponde a:

-1 = retroceso:
Hace referencia a que actos u omisiones del Estado generaron nuevas proble-máticas graves, por ejemplo: cambios legislativos, criterios judiciales o programas gubernamentales que hayan tenido un impacto negativo en el goce de derechos; se establecieron prácticas que restringen o imposibilitan el acceso a un derecho o servicio público; se ha dejado a un segmento de la población en indefensión, etc.

0 = avance nulo o casi nulo:
Se trata de omisiones, o bien puede actos del Gobierno que no llegaron a alcanzar sus objetivos, dejando las condiciones iguales a como estaban a finales de 2017. También pudiera ser que, ante la omisión del Estado, lo que era un problema menor en 2017 ahora se ha vuelto un problema mayor. El objetivo pre-visto en el PAB no será alcanzado.

1 = poco avance:
Actos, reformas y políticas públicas (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; se generaron resultados mixtos; se implementaron acciones, pero sus efectos en la población no fueron claros o fueron distintos a los esperados. Estos deben revisarse antes de pensar en su continuación o reanudación en los años siguientes. El objetivo previsto en el PAB difícilmente será alcan-zado para el 2024.

2 = buen avance:
Actos, criterios y prácticas del Gobierno que dieron resultados preponderantemente positivos, o que atendieron necesidades de la población y dieron un paso sólido hacia una solución de la problemática. Estos actos beneficiaron a una porción mayoritaria de la población. Estos deberían de continuarse o retomarse para los siguientes años (con sus respectivas adecuaciones o ampliaciones). El objetivo previsto en el PAB se podrá alcanzar en el 2024.

3 = avance sobresaliente o que superó expectativas:
Actos, políticas, criterios y prácticas que superaron las problemáticas contempladas en el PAB. Estos tuvieron la capacidad de beneficiar a toda la población, salvo contadas excepciones; constituye una buena práctica que se podría replicar en otros países. El objetivo previsto en el PAB ya se alcanzó prácticamente.

Posteriormente se promediaron las calificaciones otorgadas por las organizaciones miembros del GAM y se generó una cifra entera mediante redondeo, para luego categorizarla por colores:

Semaforización	
Verde	**Calificación de 2 o 3:** representa que se registran buenos avances y que se puede continuar en la misma línea para alcanzar las metas del PAB para el 2024.
Amarillo	**Calificación de 1:** implica que existen algunos avances con resultados mixtos, por lo que es necesario revisar las acciones y hacer reajustes, pues son insuficientes para alcanzar las metas del PAB para el 2024.
Rojo	**Calificación -1 o 0:** representa que se requiere acción urgente, ya sea porque no se han tomado acciones específicas o las tomadas no han dado resultados positivos.

Esta metodología es la misma a la usada en el informe del GAM de 2017, cuyos resultados son reproducidos a lo largo de este documento para fomentar la comparación y visibilizar el progreso.

PROGRAMA:
ASILO DE CALIDAD



El 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"[14].

Acciones del programa ASILO DE CALIDAD	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020	Tendencia
A	Auditoría y mejora	**0**	**0**	►
B	Armonización legislativa	**1**	**1**	►
C	Definición ampliada	**1**	**1**	►
D	Sistematización de información	**0**	**0**	►
E	Información sobre país de origen	**0**	**0**	►
F, I	Acceso al procedimiento	**0**	**-1**	▼
F, II	No-devolución y representación	**1**	**0**	▼
F, III	Garantía de audiencia y confidencialidad	**1**	**1**	►
F, IV	Resoluciones conforme a derecho	**1**	**0**	▼
G	Medios de impugnación	**1**	**0**	▼
H	Enfoques diferenciados	**0**	**1**	▲
I	Participación de NNA	**0**	**1**	▲
J	Protección y soluciones para NNA	**1**	**1**	►
K	Documento de identidad	**1**	**0**	▼
L	"Refugiado" vs "residente"	**2**	**0**	▼
M	Capacidades del Estado	**0**	**1**	▲

14 Tomado del PAB

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

De la tabla de evaluación se desprende que, de las dieciséis acciones del programa Asilo de Calidad, nueve están en rojo y requieren acción urgente; de las restantes, siete están en amarillo con avances insuficientes. En ese sentido, es poco probable que México alcance las metas del PAB para 2024, sobre todo si se considera que sólo tres de las dieciséis recibieron mejor calificación en 2020 que en 2017. En comparación con el informe anterior, en los últimos tres años la tendencia ha sido de estancamiento en siete acciones y retroceso en seis. Es preocupante, sobre todo, que ha empeorado el acceso al procedimiento de asilo.

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; vacíos en la ley

Calificación (2017/2020):	
0	**0**

En el 2017 se denunció la falta de mecanismos de auditoría y de mejora; ese año, el Estado se comprometió a crear una mesa con la CIDH y OSC; había iniciativas de reforma a la Ley sobre Refugiados. Las propuestas fueron, entre otras: consolidar un sistema de evaluación a COMAR que involucre a OSC; mesas de trabajo permanentes COMAR-OSC-ACNUR para evaluar y que de ellas surjan propuestas legislativas y protocolos; legislar sobre obligación del INM de informar sobre derecho al asilo y definir responsabilidad de autoridades locales para dar información e identificar necesidades de protección.

Cambios	• Solo se ha reformado la Ley sobre Refugiados una vez[15] de manera muy limitada en noviembre de 2020. Falta ver qué efectos tendrá. • Disminución del presupuesto: el proyecto de presupuesto 2021 para la COMAR disminuyó casi un 15 % respecto del autorizado en 2020.
Problemas persistentes	• No existen mecanismos de evaluación; no se han compartido con OSC. • La mala coordinación de COMAR con las delegaciones del INM genera retrasos hasta de un año para entregar documentos originales (como la constancia de solicitud). Incluso entre oficinas de COMAR, la comunicación es lenta. • La centralización de COMAR y la falta de oficinas en los estados impide consultar expedientes, lo que deviene en opacidad y arbitrariedad. • Los recursos invertidos por la COMAR e INM para procesar la creciente demanda de asilo son insuficientes; generan retrasos e incertidumbre. • La pandemia ha roto la delgada línea de comunicación de las personas solicitantes con la COMAR; los plazos en que esta actúa son arbitrarios e imprevisibles. • Sigue pendiente armonizar la legislación de refugiados y de migración con leyes de protección de la infancia más allá del tema de la detención migratoria. • Ante la saturación de casos y disminución de presupuesto, la COMAR opera de manera inconstante y a criterio del funcionario en turno. • No existe un foro que integre a COMAR, INM, ACNUR y OSC para evaluar y preparar propuestas de mejora legislativa y regulatoria en torno al procedimiento de asilo. • A casi diez años de la promulgación de la Ley sobre Refugiados, el contexto y la experiencia han demostrado que esta es vaga e inadecuada a la realidad actual. No hay proyectos de reforma en puerta. • Ante arbitrariedades de funcionarios, las denuncias ante el órgano interno de control y la CNDH no han generado cambios.
Medidas propuestas	• El modelo actual con el que opera la COMAR exige que tenga presencia prácticamente en todos los estados de la República para poder dar la atención que exige la ley. • Aumentar los recursos de la COMAR con base en la demanda anual de sus servicios. • Revisar la coordinación entre oficinas y áreas internas de la COMAR para brindar una atención expedita y uniforme. • Establecer programas de capacitación continua para funcionarios. • Establecer mecanismos de revisión y sanción efectivos a funcionarios de COMAR e INM.

15 "Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante" publicado el 11 de noviembre de 2020.

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 con estándares internacionales; disposiciones para población en situación de vulnerabilidad

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 se hablaba de la reforma constitucional al artículo 11 para incluir el derecho al asilo; se publicó la Ley General de los Derechos de NNA, que contempla el SIPINNA, la restitución de derechos y nuevas procuradurías. Los retos eran: establecer mecanismos para identificar oportunidades de armonización legislativa, para posteriormente impulsarlas en el Congreso.

Cambios	• Se modificó la Ley de Migración para prohibir la detención de NNA en estaciones migratorias • Se creó la Guardia Nacional, **que** fue desplegada para realizar actividades de control y verificación migratorios. Por presión de EEUU, **e**sta se desplegó para impedir el paso a caravanas y para resguardar estaciones migratorias. • La Ley de Migración ha tenido cinco reformas desde 2017: tránsito de migrantes fronterizos, prevención de Violencia Sexual y de Género (VSG) de mujeres migrantes, situación jurídica de migrantes presentados, sobre responsabilidad administrativa de servidores públicos y la relativa a infancia migrante. • En 2020, se hicieron reformas a la Ley sobre Refugiados incorporando artículos para proteger NNA.
Problemas persistentes	• No se han emprendido actualizaciones legislativas a la Ley sobre Refugiados y a su Reglamento ni a la Ley de Migración más allá de unos artículos. • Muchos derechos contenidos en las diversas leyes no son reconocidos transversalmente por otras autoridades (por ejemplo, el INM s**o**lo acata la Ley de Migración). • No se ha legislado en atención a las necesidades de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, como personas víctimas de violencia de género o de trata, o adultos mayores. • No existen formas de evaluar a las autoridades involucradas en el proceso migratorio, por lo que la adopción de estándares más altos queda s**o**lo en compromisos cuyo incumplimiento queda sin repercusiones.
Medidas propuestas	• Actualización continua obligatoria para personal de COMAR, el INM y Guardia Nacional**,** que contemple buenas prácticas y detección de necesidades de protección; sesiones de fortalecimiento y especialización a oficiales de COMAR para mejorar estrategias de trato y atención a personas en situación de vulnera-bilidad. • Establecer mecanismos de evaluación para los marcos normativos y desde los cuales se generen propuestas de mejora, protocolos de actuación y se tomen directrices de elegibilidad del ACNUR. • Hacer una reforma integral de asilo para eliminar la detención migratoria para personas solicitantes de asilo.

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): Aplicación de definición ampliada

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 se aplaudía que la COMAR comenzó a usar la definición ampliada (para personas de Venezuela), incluso admitiendo solicitudes fuera de los 30 días en estos casos. Sin embargo, la argumentación jurídica para usar la definición ampliada era vaga en las resoluciones y no se aplicaba para personas del Norte de Centroamérica. Entre las propuestas estaban: trabajar en que se analice a fondo la procedencia de la definición ampliada para otras nacionalidades; mejorar los métodos de recabar información sobre país de origen, en especial en torno a Centroamérica; buscar que se considere las tesis de jurisprudencia en las resoluciones de COMAR.

Cambios	• Si en el 2017 la COMAR comenzó a usar la definición ampliada para personas de Venezuela al por mayor, desde 2019 empezó a usarla ocasionalmente para personas de Centroamérica.
Problemas persistentes	• El uso de la definición ampliada depende en gran parte del criterio de la oficina de COMAR y del funcionario en turno. No hay uniformidad de criterios. • Fenómenos naturales recientes y la pandemia han elevado la necesidad de extender la definición ampliada para proteger a personas desplazadas por desastres naturales. • Su procedencia no es estudiada de oficio en las resoluciones de COMAR.
Medidas propuestas	• Establecer un programa de capacitación continua sobre argumentación jurídica para personal de la COMAR. • Definir los alcances de la definición ampliada y la protección complementaria para los diversos perfiles que ahora se acercan a solicitar asilo.

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 para seguimiento de casos; estadísticas

Calificación (2017/2020):	
0	0

En el 2017, la estadística que la COMAR publicaba era juzgada insuficiente; los expedientes eran difíciles de consultar, pues no eran integrados. Las propuestas: trabajar por que los expedientes estén actualizados y disponibles para consulta; buscar formas especializadas de presentar datos estadísticos, a fin de facilitar su análisis; generar espacios que concentren información estadística para identificar perfiles y tendencias.

Cambios	• Durante la pandemia se han habilitado canales de comunicación entre solicitantes y la COMAR mediante correo electrónico en ciertos casos. La atención telefónica se ha vuelto casi imposible, salvo para que la COMAR haga sus gestiones, como la entrevista de elegibilidad (es decir, es un canal unidireccional). • Con el cambio de coordinador de la COMAR, se amplió el rango de datos esta-dísticos e infografías que publica periódicamente.
Problemas persistentes	• Los expedientes suelen estar incompletos –o de plano, no existir, sino hasta muy avanzado el procedimiento–. En los lugares donde no hay oficina de COMAR, resulta prácticamente imposible dar seguimiento a los casos. No es extraño que se pierdan expedientes. • El INM –en su calidad de coadyuvante– no integra expedientes y es difícil que acepte promociones. • La mala práctica de realizar entrevistas de elegibilidad por teléfono no ha desaparecido. • Los expedientes son integrados en español, lo cual resulta un obstáculo para las personas solicitantes que no entienden el idioma; la COMAR no provee apoyo para traducir las actuaciones ni la resolución. • A diferencia del grueso de las dependencias públicas, la COMAR no expide copia de las actuaciones en que participan las personas solicitantes. El proceso para obtenerlas es largo y costoso. • La estadística que publica la COMAR sigue sin ser completa; el formato en que es presentada dificulta su análisis por parte de OSC, lo que obstaculiza identificar tendencias y oportunidades. Desde 2018 se publican ciertos datos por Twitter, sin orden.
Medidas propuestas	• Iniciar un piloto de procedimiento de asilo que contemple la digitalización de las promociones, el uso de buzones virtuales, videollamadas y firmas electrónicas, como se hace en otras dependencias; ofrecer a las personas como opción llevar su procedimiento mediante herramientas tecnológicas. • Montar un micrositio que actualice datos estadísticos a ritmo mensual y que concentre los productos de solicitudes de información pública, sobre todo en torno a poblaciones en situación de vulnerabilidad. • Evitar que Twitter sea la forma predilecta para publicar estadísticas. • Presentar en las estadísticas indicadores de operación y calidad de la propia COMAR. • Regular el sistema en que se envían acuerdos entre oficinas, la integración y archivo de expedientes, la posibilidad de consultarlos en cualquier momento del procedimiento.

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.

–

Concepto(s): Información sobre país de origen; capacitación a oficiales

Calificación (2017/2020):	
0	0

En el 2017, se denunció que las fuentes citadas por la COMAR en sus resoluciones suelen ser pobres; eran "mezclas" de machotes anteriores; en ocasiones, estas fuentes citadas están en un idioma distinto al español; la opinión que emite SRE sobre la situación en el país de origen suele ser muy pobre. Se propuso, entonces, establecer parámetros para analizar fuentes respecto a condiciones en el país de origen; establecer programas de capacitación para los oficiales; y fomentar que se entrevisten a las y los acompañantes de la persona solicitante.

Cambios	• El aumento de casos de personas de Haití y de otros continentes aumentó la necesidad de contar con información amplia sobre estos países.
Problemas persistentes	• La información del país de origen que proporciona la SRE suele ser siempre la misma, despersonalizada y anacrónica. En ocasiones se demora y eso retrasa el procedimiento de asilo. • Las fuentes citadas por la COMAR respecto a la situación en el país de origen carecen de rigor y se reproducen de forma tendenciosa. No se suele realizar un análisis de veracidad; se reciclan de una resolución a otra. • Ante la alta demanda, se requiere de mayores recursos para poder realizar estudios a profundidad en cada caso, en los que se analice de forma personalizada el contexto sociocultural, la alternativa de huida interna[16] y la protección efectiva de su estado.
Medidas propuestas	• Establecer mesas anuales de actualización que expongan la situación en diversos países, con la participación de SRE, OSC y el ACNUR.

16 Un caso ejemplificativo: E*** (hombre hondureño de 37 años) escapó de su país por ser víctima de persecución de las pandillas. La COMAR negó su solicitud de asilo a pesar de que la SRE, en el informe del país de origen, señaló que no existían alternativas de reubicación interna efectivas en Honduras debido a la amplia cobertura territorial de las pandillas y la incapacidad de las autoridades para garantizar la seguridad de las personas que huyen de las amenazas de la delincuencia. Mediante demanda de nulidad, la COMAR fue ordenada a emitir una nueva resolución, tomando en cuenta la información del país de origen proporcionada por la SRE. Resolución notificada en marzo de 2017. Juicio de nulidad emitido en febrero de 2018.

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: fronteras, aeropuertos y resto del país

Calificación (2017/2020):	
0	-1

En el 2017, ya se hablaba de que: agentes del INM fomentan que las personas no soliciten asilo; se otorga poca información a las personas solicitantes sobre el proceso; las autoridades no detectan necesidades de protección; poca información en otros idiomas, pocos intérpretes; la presencia de COMAR en el país se limita a tres oficinas; el plazo de 30 días para solicitar asilo limita el acceso; no hay mecanismos para solicitar asilo en aeropuertos. Se propuso al gobierno: ampliar capacidad de detección de necesidades de protección en todos los niveles de gobierno; ampliar el plazo legal para solicitar asilo; fomentar alternativas a la detención para quienes soliciten asilo dentro de las estaciones migratorias; crear protocolos para brindar atención en otros idiomas.

Cambios	• El aumento de flujos migratorios, en especial de personas de Venezuela, hace patente la necesidad de regular el acceso al asilo en los aeropuertos. • El cambio de retórica en EEUU y en el nuevo gobierno federal respecto a las caravanas ha llevado a su criminalización. Muy pronto se abandonó el enfoque de derechos en este tema, lo cual quedó marcado por el reemplazo del comisionado del INM en 2019.
Problemas persistentes	• El INM en las oficinas delegacionales, estaciones migratorias y aeropuertos desincentiva la presentación de solicitudes de asilo –incluso, no llega a recibir –. No brinda información; hasta su personal desconoce esta figura. La pandemia ha exacerbado en el INM el rechazo a reconocer este derecho. • La falta de información, la militarización de las rutas y las necesidades de reunirse con familiares hace que el plazo para solicitar asilo sea restrictivo.
Medidas propuestas	• Mecanismos de evaluación y sanción efectivos a oficiales del INM cuando obstaculicen el ejercicio y desahogo del derecho al asilo. • Crear contenido informativo en distintos idiomas a lo largo de la República, en especial en todos los puntos de internación, incluidos los informales. • Eliminar el plazo de 30 días para presentar la solicitud de asilo. Hasta que se apruebe tal reforma, la COMAR debe eliminar la práctica de rechazar de forma automática las solicitudes extemporáneas.[17]

17 La COMAR no puede rechazar de forma automática las solicitudes presentadas fuera del plazo de 30 días (amparos en revisión 353/2019 y 399/2019, Segunda Sala de la SCJN; amparo 1616/2018-V-2, Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Tabasco; amparo 1525/2019, Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México). De forma excepcional, se ha logrado que se declare inconstitucional el plazo de 30 días (amparo 1424/2019, Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México).

Acción F, 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; representante legal; intérprete

Calificación (2017/2020):	
1	0

En el 2017, el respeto al principio de no-devolución dependía en gran parte de que la COMAR expidiera una constancia de solicitud de asilo. En los lugares donde no hay COMAR, esta constancia tardaba mucho en llegar, lo cual les impedía a las personas solicitantes iniciar su regularización. Para quienes impugnaban una resolución negativa de COMAR, esta no les renovaba su constancia mientras durase el juicio. En los casos de detención y de rechazo, las condiciones eran tan deplorables que muchas personas solicitantes pedían ser devueltas. Se dificultaba la labor del representante legal al no estar clara su incidencia en los procedimientos de asilo; en ocasiones, el o la representante debía acreditarse más de una vez, con departamentos distintos, y el INM no reconocía esta acreditación.

Se propuso: garantizar que las constancias sean emitidas y enviadas a donde se encuentre la persona solicitante a la mayor brevedad; aclarar los derechos de quienes impugnan resoluciones de la COMAR; trabajar el tema de rechazos en aeropuerto y la no-devolución de quienes tengan necesidades de protección; agilizar acreditación de representante y definir su participación en el procedimiento; y avanzar en la asignación de defensores de oficio, en particular para las personas en detención.

Cambios	• El Instituto de la Defensoría Pública creó un área especializada en ofrecer representación legal a personas en situación de movilidad. • En la oficina de COMAR en Tijuana se contrató a una persona haitiana para fungir de intérprete de la lengua creole.
Problemas persistentes	• Como el tema de migración es federal, solo los defensores públicos de la Defensoría Pública Federal pueden representar estos casos (no así los locales). El número de abogados especializados en migración en la Defensoría Federal en 2019 eran veinte, y viajaban por todo el país[18]. • En ciertas oficinas de COMAR se obstaculiza la acreditación de un representante legal; su participación es mal vista por las y los funcionarios[19]. • El acceso de representantes legales a estaciones migratorias es difícil: se "pierden" las autorizaciones escritas y los nombramientos, "no hay espacio" para recibir a las y los abogados o se exigen requisitos adicionales. • La entrega de la constancia de solicitud de COMAR puede demorar meses en lugares donde no hay oficina; implica riesgo de devolución e imposibilita acceder a la regularización[20]. La suspensión de plazos que mantiene COMAR desde el sismo de 2017 provoca que caduquen los documentos migratorios que protegen a las personas solicitantes de una devolución. • En los aeropuertos, el INM rechaza a personas sin llevar a cabo ninguna detección de necesidades; devuelve a personas que manifiestan temor de volver y su deseo de solicitar asilo. No da vista a COMAR.
Medidas propuestas	• Revisar la relación entre la COMAR y las y los representantes legales, para que sea efectiva y expedita, y que incluya acceso a la estación migratoria. • Garantizar la entrega de documentación de forma inmediata, en especial la constancia de solicitud. • Aumentar la capacidad de las oficinas de COMAR para proveer una o un intérprete que acompañe a las personas solicitantes no-hispanohablantes en cada etapa del procedimiento.

18 Ver: https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/documentos/2019/acuerdoMovilidad.pdf

19 El trato hacia la o el representante legal depende totalmente del oficial que atienda o que realice la entrevista. La mayoría del personal es amable en el trato (tanto con solicitantes como con representantes legales), pero no es excepcional encontrar personal que se niega a prestar expedientes, que no da citas o que no permite que las y los abogados intervengan activamente durante las entrevistas de elegibilidad.

20 A mediados de 2020 se presentaron varias quejas por la omisión de la COMAR de emitir documentos que acrediten que la persona se encuentra en un procedimiento (acuerdos de admisión y constancias de trámite). Como consecuencia de ello, la CNDH emitió la Recomendación 61/2020 respecto a la violación del derecho humano a la segu-ridad jurídica y legalidad, en agravio de 56 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

Acción F, 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; trato directo con COMAR; valoración de riesgo

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017, ciertas estaciones migratorias comenzaron a proveer un espacio privado para realizar las entrevistas, aunque muchas aún eran por teléfono. Esta modalidad dificultaba el intercambio de información y la participación del representante. En general, no había facilidades para que una persona solicitante en detención contactara a la COMAR. Se propuso: garantizar espacios adecuados en las oficinas del INM y estaciones migratorias; permitir el trato directo con COMAR cuando el INM está de coadyuvante; establecer protocolos para que las personas solicitantes puedan consultar sus expedientes y hacer preguntas a los oficiales sobre sus casos.

Cambios	• COMAR abrió oficina en Tijuana y Palenque; en Monterrey solo opera a ciertas horas. • Se reformó la Ley de Migración en julio de 2018 para reducir el máximo de tiempo permitido para retener a las personas en una Estación Migratoria, aunque no se respeta.
Problemas persistentes	• La COMAR envía funcionarios a las ciudades donde no hay oficina y ahí realiza entrevistas de modo exprés cuando está por expirar el término para resolver. • En otros lugares, las entrevistas de elegibilidad se desahogan por teléfono sin que el INM provea un espacio privado. • En general, el INM no aporta nada al procedimiento; más bien, lo entorpece. La COMAR requiere hacer visitas a las estaciones migratorias para que las personas detenidas tengan acceso efectivo al derecho a solicitar asilo. Estas personas no tienen facilidades para participar activamente en su caso de asilo. • Faltan protocolos para detectar necesidades y posible situación de vulnerabilidad en la COMAR e INM, lo que permitiría dar prioridad y mayor atención a casos que lo requieran. • En los aeropuertos no se respeta el derecho de audiencia y de pedir asilo: el INM rechaza sin respetar el procedimiento marcado por la ley. Las condiciones de detención en aeropuerto son indignas.
Medidas propuestas	• Garantizar que las personas solicitantes puedan hacer una cita con su oficial de protección, y que puedan consultar su expediente. • Fortalecer el uso de medios electrónicos para la integración de los expedientes. • La COMAR debe reforzar la confidencialidad del procedimiento para evitar que otras autoridades afecten el procedimiento, en especial el propio INM.

Acción F, 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.

—

Concepto(s): Resoluciones conforme a derecho; plazo; buena fe y beneficio de la duda;

Calificación (2017/2020):	
1	**0**

En el 2017 se veía que las resoluciones se habían ido robusteciendo y complejizando: se comenzó a hacer valoración de pruebas; la COMAR comenzó a analizar la alternativa de huida interna y la protección efectiva del estado de oficio, excepto para NNA, a quienes se les eximía en su beneficio, sin embargo, no se estudiaba la aplicación de la definición ampliada para personas de Centroamérica. Se pro-puso entonces: capacitar a la COMAR para mejorar la calidad de las resoluciones; establecer mesas de trabajo que analicen y propongan mejores prácticas en los casos; trabajar por mejorar la valoración de pruebas a la luz del principio de carga de la prueba compartida; y revalorar si el plazo de resolución de 45 días sigue siendo viable, o si se requiere reformar la ley.

Cambios	• Las resoluciones de COMAR han ido ganando complejidad y argumentación jurídica. Se ha reducido el uso de formatos o "machotes". Se comienza a valorar las pruebas ofrecidas. Se procura que el lenguaje sea de fácil comprensión. • Desde el sismo de 2017, los plazos para resolver no se cumplen: el procedimiento suele durar un año. En el 2019, con la nueva administración, disminuyó el rezago, mas la pandemia provocó nuevos retrasos y ha llevado a decretar una suspensión de plazos.
Problemas persistentes	• La creciente demanda y los pocos recursos han hecho que la COMAR siga escudándose en los sismos para no cumplir con los plazos señalados por la ley. La incertidumbre genera que las personas solicitantes abandonen los procedimientos. • El procedimiento de asilo se basa en los principios de buena fe y en la carga de la prueba compartida: las resoluciones de COMAR no lo muestran, en especial respecto a la exclusión por participación "voluntaria" en pandillas.[21] Las pruebas son valoradas conforme a estándares de derecho civil, no de derechos humanos.
Medidas propuestas	• La COMAR requiere de mayor capacitación en temas de argumentación jurídica y recursos para hacer el análisis previsto en la ley. Asimismo, debe considerar los criterios jurisprudenciales existentes, tanto del tribunal administrativo como del poder judicial. • Evitar ampliar el plazo para resolver en los casos de las personas en situación de vulnerabilidad.

21 Caso ejemplificativo: H***, adolescente hondureño expandillero que escapó de la persecución de la pandilla Dieciocho, después de que se rehusó a cometer homicidio. A pesar de que reconoció que tenía temor fundado de persecusión, la COMAR negó su solicitud de asilo por haber cometido delitos como pandillero. A través de sentencia de nulidad en 2019, el TFJA ordenó a la COMAR atender el interés superior del adolescente y, por ello, reconocerle la calidad de refugiado.

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: recurso de revisión, amparo y juicio de nulidad; cumplimiento de fallos judiciales

Calificación (2017/2020):	
1	0

En el 2017, el TFJA y el Poder Judicial cobraban un rol cada vez más relevante, al analizar el fondo y emitir criterios jurisprudenciales, aunque los juicios son tardados. El recurso de revisión no era un medio efectivo ni independiente, COMAR confirmaba sin analizar a fondo. Este recurso no tiene efectos suspensivos. Se propuso: acercarse a tribunales para fomentar el conocimiento sobre el tema de asilo y las condiciones en país de origen; y trabajar con COMAR la naturaleza del recurso de revisión para volverlo efectivo.

Cambios	• Los tribunales han emitido criterios cada vez más protectores[22].
Problemas persistentes	• El recurso de revisión dista de ser una instancia efectiva de revaloración del caso: no se analiza el fondo. Muchos recursos presentados sin asesoría legal son desechados porque no hubo una orientación previa por parte de COMAR. Además, se resuelven fuera del plazo legal. • Para las personas en movilidad es difícil acceder a la justicia debido a que suele ser muy tardada. Se abandonan los procedimientos, por lo que establecer criterios jurisprudenciales es raro. • Los medios de impugnación no otorgan efectos suspensivos, por lo que la persona solicitante se queda sin constancia y sin posibilidad de renovar su documento "por razones humanitarias".
Medidas propuestas	• Impulsar la aplicación del principio de celeridad como establece el protocolo de actuación[23] de la Suprema Corte para que los medios de impugnación sean efectivos para este tipo de población. • Trabajar con la defensoría de oficio y el poder judicial para que se garantice el acceso gratuito y expedito a los juicios de amparo y de nulidad. • Acercar a la CNDH para facilitar la presentación de quejas por irregularidades en el proceso por los mismos solicitantes. • Reformar la legislación para que se reconozcan los derechos de las personas solicitantes durante la interposición del recurso de revisión o algún otro medio de impugnación, en especial a la regularización migratoria. • Capacitar al personal de la COMAR en la fundamentación y motivación de sus resoluciones; y garantizar que considere los criterios jurisprudenciales emitidos hasta la fecha.

22 Un ejemplo de un criterio favorecedor para NNA migrantes es la tesis aislada: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO EN EL AMPARO DECRETADA CONTRA SU DEPORTACIÓN, CUANDO SE ENCUENTRAN DETENIDOS EN ESTACIONES MIGRATORIAS. También hubo varias sentencias de Juzgados que ordenaron al INM permitir a sociedad civil ingresar a estaciones migratorias para poder brindar talleres de orientación y servicios de representación a personas solicitantes de asilo.

23 "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional". Cabe destacar que la nueva presidencia de la Corte no le ha dado continuidad. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-personas-migrantes-y-sujetas-de-proteccion

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 diferenciados en procedimientos; procedimiento de reunificación familiar

Calificación (2017/2020):	
0	1

En el 2017, la COMAR tenía oficiales exclusivamente dedicados a poblaciones vulnerables (como NNA y adultos mayores); faltaba aún adecuar formularios y cuestionarios a lenguajes más apropiados; no había procedimientos con perspectiva de género; aún faltaba capacitación en el tema de LGBTTTI; la reunificación familiar era inaccesible para el grueso de la población refugiada. Las propuestas: trabajar con las procuradurías de protección para garantizar representación legal y que las y los NNA sean escuchados; crear mesas de trabajo para desarrollar modelos de atención para población de la comunidad LGBTTTI; y estaba patente la necesidad de revisar todo el procedimiento de reunificación familiar y proponer reformas para que esté regulado claramente.

Cambios	• Con el aumento de demanda de asilo, los casos de personas en situación de vulnerabilidad como adultas mayores, con alguna discapacidad, que han sido víctimas de violencia, que no hablan español y NNA también han aumentado[24]. • Se mantiene la buena práctica de reconocer como refugiadas personas que son víctimas de una persecución o que atentaron contra sus derechos por motivo de género.
Problemas persistentes	• Falta coordinación entre los actores –COMAR, INM, Procuradurías de Protección, DIF– para que colaboren en satisfacer las necesidades de poblaciones en situación de vulnerabilidad. En Monterrey, por ejemplo, la Procuraduría asume la representación de NNA no acompañados automáticamente, pero no da seguimiento. • La COMAR no cuenta con el personal ni los recursos suficientes para brindar enfoques diferenciados en procedimientos. • El procedimiento de reunificación familiar es muy deficiente: impone requisitos muy altos sin justificación, puesto que no está legislado a detalle. Sin una amplia solvencia económica, es casi imposible realizarla[25]. Además, no se resuelve dentro del plazo legal. • En las resoluciones rara vez se hace un análisis de perspectiva diferenciada que adecue las consideraciones a cierto perfil en situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, los procedimientos y resoluciones de NNA no acompañados son como los de los adultos.
Medidas propuestas	• Aumentar la capacidad de COMAR para contar con suficientes oficiales especializados en las diversas poblaciones en situación de vulnerabilidad. • Reformar el procedimiento de reunificación familiar para que sea efectivo, transparente, expedito y simplificado, de modo que atienda la realidad de las personas refugiadas, en especial si los familiares en el país de origen corren peligro. La Procuraduría de Protección debería participar en este procedimiento. • Establecer un programa de capacitación continua abierto, que trate en específico poblaciones en situación de vulnerabilidad, no solo para funcionarios de COMAR sino también del INM y la Procuraduría de Protección.

24 En 2019, salió de la EM una persona con discapacidad portadora de una silla de ruedas y, aun ante lo evidente de la situación, la persona fue citada de forma regular sin alguna consideración al respecto. Tampoco se comunicó la particu-laridad con la sociedad civil (PCR) para la ejecución de una recepción digna y planificada para la persona por ATD.

25 Este año 2020 se logró un caso de éxito de una persona reconocida como refugiada, que solicitó la reunificación familiar de su hijo, originario de un país del Norte de Centroamérica que, a pesar de no contar con los recursos económicos que se exigen como mínimo (alrededor de $20,000 mensuales), se logró obtener el permiso de internación, con base en el Principio de la Unidad familiar. Sin la intervención de la OSC probablemente hubiera sido imposible.

Acción I:

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 18 años de acuerdo con su edad y madurez.

—

Concepto(s): Participación de NNANA y NNAS; asignación de representación legal

Calificación (2017/2020):	
0	**1**

En el 2017, se veía que: la COMAR tenía oficiales designados exclusivamente para casos de población vulnerable; se publicó la Ley General de Derechos y su reglamento, se creó el SIPINNA y las procuradurías de protección; se prohibió la detención de NNA en estaciones migratorias. En ese entonces las procuradurías apenas estaban arrancando y no respondían a la realidad, excusándose con que no tienen capacidades suficientes; su participación en el procedimiento de asilo era muy limitada; no se había definido cómo funcionará la representación de coadyuvancia. Las solicitudes de NNA eran muy pocas, puesto que no había detección por parte de las autoridades, ni brindaban información. La COMAR no siempre hacía una determinación del interés superior por escrito.

Se propuso: fortalecer a las procuradurías y fomentar la determinación del interés superior por escrito; garantizar la representación legal en los casos de NNA, mediante convenios y clínicas; capacitar en la determinación del interés superior, priorizando la opinión del NNA.

Cambios	• En noviembre de 2020 se armonizó la legislación para brindar mayor protección a NNA.
Problemas persistentes	• La Procuraduría de Protección carece de recursos, capacitación e interés para involucrarse en los casos de NNA, determinar el interés superior de la niñez, definir un Plan de Restitución de Derechos y finalizar los procedimientos. Es renuente en permitir que OSC coadyuven en la representación. En la mayoría de los casos autoriza el retorno asistido de NNA sin haber analizado necesidades de protección internacional por escrito. • NNA no acompañados suelen ser detenidos en estaciones migratorias, aunque no pernocten en ellas. El INM realiza la vinculación con la Procuraduría de Protección. No se involucra a la COMAR. • El desconocimiento entre los tres niveles de gobierno sobre la migración y el asilo vuelve complejo coadyuvarles, ya que para su "estándar" realizan una ponderación adecuada fuera de todo procedimiento. • La participación de NNA en sus casos no está garantizada ya que la mayoría de los espacios habilitados por el gobierno son de puertas cerradas. La Procuraduría de Protección, su "mediador" con las autoridades, no mantiene un canal de comunicación constante con la o el NNA.
Medidas propuestas	• Creación de centros de asistencia social seguros para NNA separados, acompañados y no acompañados. • Programas de educación para la paz, dirigidos a este grupo y a las y los servidores públicos que les brindan servicios. • Políticas públicas y programas sociales de atención oportuna a sobrevivientes de violencia de género, prevención de adicciones y de autocuidado, y planificación familiar. • Establecer protocolos claros que regulen los alcances de la Procuraduría de Protección en los procedimientos de asilo; su colaboración con OSC; y un mecanismo de sanción por negligencia. • Garantizar la participación del NNA en todo procedimiento, así como que conste la determinación de su interés superior por escrito y un Plan de Restitución de Derechos.

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; protocolos; reunificación familiar

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017, se hablaba de que COMAR publicó un protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección en NNA[26]; aún faltaba que adecuara sus procedimientos internos para que participaran las y los NNA. Continuaban las detenciones de NNA en las estaciones migratorias, quienes batallaban para regularizar su situación migratoria. No existe un programa de reasentamiento para familias separadas entre EEUU, México y Centroamérica.

Se propuso: crear mecanismos de identificación de necesidades; establecer mecanismos de evaluación para los protocolos de las autoridades; fomentar alternativas a la detención ante el INM y COMAR, así como el acceso a un documento migratorio; la creación de una agenda regional de reasentamiento para reunificar familias.

26 Este protocolo evalúa una de las vulnerabilidades que es la necesidad de protección internacional, sin embargo, lo que se necesita es un protocolo más amplio que incluya la identificación en fronteras o puntos de internación. Se desconoce si hay alguna evaluación de la implementación del protocolo.

Cambios	• La regularización migratoria de NNA no acompañados o separados que son solicitantes de asilo o refugiados la realiza la Procuraduría de Protección.
Problemas persistentes	• Los procedimientos de protección existen, pero no se aplican a la luz del interés superior: en ocasiones, adolescentes de 17 años son detenidos en albergues por varias semanas o meses y, cuando cumplen 18 años, son trasladados a estaciones migratorias. • La aplicación de protocolos es a discrecionalidad de las y los funcionarios. La Procuraduría de Protección no toma la iniciativa ni es uniforme su actuación en los casos. • Sigue sin atenderse la necesidad de NNA de reunirse con sus familiares en algún lugar del país o en EEUU. Aún no se cuenta con normas que sustenten y regulen la reunificación familiar de familiares de NNA no acompañados o separadas en México; tampoco en EEUU[27] • Existen un par de protocolos para esta población, mas no se han publicado resultados ni evaluaciones de los mismos, por lo que su aplicación no nos consta. Los dos indicadores principales en este rubro siguen siendo la baja tasa de solicitud de asilo y la alta tasa de abandono.
Medidas propuestas	• Fortalecimiento de las Procuradurías y el DIF para garantizar una atención con base en los estándares legislativos ya existentes. • Crear mesas de trabajo y diálogo entre las autoridades y OSC, para reforzar la colaboración en materia de niñez. • Establecer mecanismos efectivos y rápidos que evalúen la viabilidad de reunificar al NNA con algún familiar en México o en EEUU.

27 La reunificación familiar del padre y/o la madre de NNA separados y/o no acompañados no es una práctica común. Sin embargo, se tiene conocimiento directo de un caso de una reunificación familiar de cuatro NNA que, junto con su madre, migraron de Centroamérica hasta Tijuana, en donde la madre murió debido a contagio de COVID-19. Los NNA fueron exitosamente retornados a su país de origen a través de la Procuraduría Federal de la defensa de los Derechos de NNA, el DIF y otras autoridades.

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;

Calificación (2017/2020):	
1	0

En el 2017 ya se denunciaba que en las ciudades donde hay oficina de COMAR la emisión de la constancia de solicitud se hace en menos tiempo, no así para quienes están en otra entidad, para quienes puede tardar meses. Se propuso: agilizar la expedición y entrega de constancia de solicitud de asilo; garantizar la representación de NNA para que puedan obtener su documento migratorio; difundir la naturaleza del documento por razones humanitarias, sus alcances, en especial de su permiso de trabajo "implícito".

Cambios	• Conforme han aumentado las salidas de la estación migratoria a solicitantes, se les han entregado oficios de salida *sui generis* y sujetado a firma. • Desde junio de 2020 se agilizó la expedición y entrega de constancias de solicitud.
Problemas persistentes	• A las personas que salieron de la estación migratoria con un oficio no les permiten obtener el documento "por razones humanitarias", como les correspondería. • En ciertas delegaciones el INM aún se pide un documento de identidad vigente de su país de origen, para que las personas refugiadas accedan a la residencia permanente, como ocurre en Villahermosa. Los instan a acudir a sus consulados. • Las constancias de solicitud de COMAR pueden tardar más de un mes en entregarse. • Los bancos no aceptan solo los documentos migratorios: congela cuentas hasta que la persona exhiba pasaporte vigente del país de origen[28]. • Desde 2019, el INM en la CDMX confisca la constancia de reconocimiento de refugiado a la persona que solicita la residencia permanente. • SRE es renuente en expedir el documento de identidad y viaje; insta a las personas a acudir a su consulado.
Medidas propuestas	• Regular el alcance de la constancia de solicitud de asilo expedida por COMAR como documento de identificación. Extender el uso de un código QR y firma digital para acelerar su expedición. • Garantizar la regularización migratoria hasta para quienes impugnan un fallo en sentido negativo de COMAR.

28 Caso ejemplificativo: A***, mujer venezolana reconocida como refugiada en México con tarjeta de residente permanente fue negada recoger su tarjeta bancaria de reposición por extravío en un banco nacional en julio de 2020, por no contar con un pasaporte vigente. Por la actual pandemia, la embajada de Venezuela en México no expide pasa-portes. En términos de las "Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito", las institucio-nes bancarias deben aceptar los documentos expedidos por el INM, tales como la tarjeta de residencia permanente, como documento de identidad oficial, sin requerir otro documento de identidad adicional.

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".

Calificación (2017/2020):	
2	0

En el 2017 se veía que la ley distingue claramente los ámbitos de asilo y de migración. Se propuso aumentar la capacidad del departamento de asistencia de la COMAR para que acompañara el acceso a derechos DESC.

Cambios	• A raíz de la pandemia, la COMAR implementó un sistema para expedir, renovar o reponer la constancia de solicitud mediante correo electrónico, a fin de que las personas solicitantes puedan acceder a un documento migratorio. • En la CDMX, el tiempo de expedición de documentos migratorios se alargó con la nueva administración. Con la pandemia, se empezaron a entregar menos fichas a migrantes y personas refugiadas por igual. Han ido eliminando requisitos como el formato básico y las fotografías.
Problemas persistentes	• Ante el INM no hay beneficios para las personas refugiadas que las separen de los residentes permanentes. Esto dificulta que las personas refugiadas puedan reponer sus tarjetas por los altos costos, este procedimiento debe ser gratuito. Cuando incurren en multas, se les sanciona como si fuesen migrantes económicos (por ejemplo, por no notificar cambio de domicilio). • Las autoridades gubernamentales distintas al INM desconocen la constancia de solicitud de asilo y la constancia de refugiado emitida por la COMAR. • Las y los jueces de registro civil desconocen los derechos de las personas solicitantes y refugiadas: exigen mostrar documentos originales para poder registrar a sus hijas e hijos nacidos en México.
Medidas propuestas	• Modificar lineamientos del INM para brindar mayores facilidades en los trámites para las personas refugiadas. • Capacitar a las y los jueces y oficiales del Registro Civil, en materia de derechos humanos de personas en movilidad y refugiadas.

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.

–

Concepto(s): Coordinación interinstitucional; afluencia de recursos; programas regionales

Calificación (2017/2020):	
0	1

En el 2017, la COMAR planeaba abrir oficina en Tenosique; se veía poca coordinación entre el INM y COMAR: sus comunicaciones eran escasas y lentas. La creciente saturación de casos llevaba a sobreexplotación del personal de COMAR. Un año antes, México copatrocinó la "Declaración de Acción de San José: una respuesta regional para atender las necesidades de protección": se comprometió a incrementar la capacidad de su sistema de protección internacional. El Estado mexicano continuaba firmando compromisos sin que se tradujeran en cambios significativos.

Se propuso desde entonces: consolidar la presencia de la COMAR en todo el territorio mexicano; fortalecer las capacitaciones a personal de COMAR; definir reglas de operación entre COMAR e INM en el desahogo de los procedimientos; y buscar mayores recursos para COMAR, a fin de que aumente su capacidad operativa.

Cambios	• Se abrieron oficinas nuevas de enlace de la COMAR en Monterrey, Tijuana, Tenosique y Palenque. El ACNUR ha financiado puestos para que COMAR incremente sus recursos humanos. • Se ha reducido el rezago en los casos cargados desde 2017.
Problemas persistentes	• Falta que las oficinas nuevas sean completamente autónomas, puesto que remitir y recibir oficios de COMAR de la CDMX crea un "cuello de botella" y se retrasan los procedimientos; es decir, la apertura de oficinas no se ha traducido en mayor capacidad de la COMAR. • La Secretaría de Gobernación no ha asignado recursos suficientes a la COMAR para hacer frente a la creciente demanda de asilo. • En los estados donde no hay oficina de COMAR, los gobiernos locales no abordan el tema de asilo. • El personal de la COMAR se muestra sobresaturado (*burn out*), lo que provoca errores y alta rotación. • En general, se percibe una relación tensa entre COMAR e INM; la coordinación entre ambas es burocrática y lenta. Evitan confrontarse aún cuando se esté generando un perjuicio a una persona solicitante o refugiada.
Medidas propuestas	• Realizar jornadas de difusión sobre la migración forzada que sensibilice a las autoridades, y para que sepan cómo canalizar casos para así garantizar el acceso a la protección internacional. • Descentralizar a la COMAR para que las oficinas en la República operen de manera autónoma y expedita.

PROGRAMA: FRONTERAS SOLIDARIAS Y SEGURAS



El programa tiene como objetivos "preservar las fronteras como áreas seguras y de protección para las personas y para los Estados".

Acciones del programa FRONTERAS SOLIDARIAS	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020	Tendencia
A	Identificación de necesidades de protección	0	0	►
B	Presencia de COMAR	1	1	►
C	Alternativas a la detención	2	1	▼
D	Servidores públicos en la frontera	0	1	▲
E	Difusión de mecanismos de protección	0	1	▲
F	Infraestructura de acogida	1	1	►

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

De la tabla de evaluación, se desprende que de las seis acciones del programa Fronteras Solidarias y Seguras, una está en rojo y requiere acción urgente; las cinco restantes están en amarillo con avances insuficientes. En ese sentido, es poco probable que México alcance las metas del PAB en este programa para 2024, sobre todo si se con-sidera que solo dos de las seis recibieron mejor calificación en 2020 que en 2017. En comparación con el informe anterior, en los últimos tres años la tendencia ha sido de estancamiento en tres acciones y retroceso en una. Es preocupante el retroceso reciente en el acceso a alternativas a la detención migratoria.

Acción A:

Desarrollar, difundir e implementar lineamientos para la identificación, atención inmediata y referencia oportuna de personas con necesidades de protección internacional a los departamentos de gobierno competentes.

—

Concepto(s): Identificación de solicitantes; atención inmediata; canalización

Calificación (2017/2020):	
0	0

En el 2017 se denunció que el problema más grande en la última década era la falta de identificación de necesidades de protección internacional por las autoridades, en especial el INM. En las estaciones migratorias no había acceso a información y la COMAR rara vez se presentaba en ellas. Los retos más importantes fueron: que quede constancia de que se brindó información sobre asilo al momento de internarse al país; y orquestar campañas de difusión sobre el asilo en México.

Cambios	• COMAR abrió oficina de enlace en Tijuana. Gracias a su presencia, el INM en Tijuana permite ahora que OSC entren a la estación migratoria a brindar información. • En el tema de infancia, se creó la ruta de Protección de NNA migrantes y solicitantes: prevé la identificación de necesidades y su canalización a espacios de primera acogida, en lugar de ser detenidos o retornados[29]. • Se aprobó recientemente la armonización de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados con la LGDNNA, que incluye la protección de NNA acompañados; permite una regularización provisional de los NNA; y prohíbe la detención de NNA. • La reforma a la Ley de Migración incluye la no detención de familias, lo que ahora implica la necesidad de garantizar un mecanismo de detección y referencia, en especial en las fronteras[30].
Problemas persistentes	• Falta información sobre el derecho a solicitar asilo en los puntos de internación al país y en las estaciones migratorias. Conforme aumentan los flujos migratorios, crece la necesidad de proveer información en diferentes idiomas. • El INM no toma un rol activo en detectar necesidades de protección ni para brindar información. En muchos lugares del país, los oficiales intimidan a las personas para que no soliciten asilo. • Las personas en detención tienen grandes dificultades para acceder al asilo; aquellos que no puedan beneficiarse con una alternativa a la detención difícilmente podrán completar su procedimiento. • No hay información sobre el asilo en los aeropuertos internacionales ni mecanismos de identificación en los mismos. • La COMAR hace visitas a las estaciones migratorias ocasionalmente y no a todas. En general, si no hay una oficina de COMAR cerca, es muy poco probable que las personas en detención puedan solicitar asilo. • La falta de información genera desconfianza, errores y la caducidad de derechos. • Faltan aún espacios suficientes y adecuados para recibir a familias solicitantes de asilo, donde se apliquen protocolos de identificación de necesidades.
Medidas propuestas	• Capacitar a oficiales del INM sobre detección de necesidades de protección; que les sea obligatorio aplicar los protocolos; mecanismos de sanción para quienes nieguen información o amedrenten a las personas que deseen solicitar asilo. • Que otras autoridades distintas a COMAR e INM conozcan el procedimiento de asilo para que también puedan brindar información y canalizar solicitudes de asilo. • Se requiere que el gobierno establezca un programa que produzca materiales de difusión constantemente para llegar tanto a perfiles socioculturales diversos como a las autoridades locales que tratan con las personas migrantes. • Elaborar un programa de alternativas a la detención para familias solicitantes de asilo.

29 Para más información, ver: https://www.unicef.org/mexico/informes/ruta-de-protecci%C3%B3n-integral-de-derechos-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes-migrantes

30 Para más información, ver: https://idcoalition.org/es/news/reforma-legislativa-en-materia-de-ninez-abre-la-puerta-para-una-adecuada-implementacion-de-la-ruta-de-proteccion-integral-de-ninez-y-adolescencia-migrante/

Acción B:

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

—

Concepto(s): Presencia de COMAR

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 la COMAR al fin abría una oficina más (Tenosique) y hacía brigadas a Palenque; estaba ausente en el norte del país. Se denunció al INM como mal consejero y coadyuvante. La inseguridad en la frontera sur provocaba que las personas solicitantes abandonasen sus procedimientos, y la COMAR cerraba sus casos. Los retos propuestos fueron: incidir para que la COMAR abriera oficina en el norte del país; abrir nuevos canales de comunicación entre solicitantes en las entidades y la COMAR, para que así puedan interactuar directamente, ofrecer pruebas; establecer reglas claras sobre el traslado y reapertura de casos de una entidad a otra.

Cambios	• La COMAR opera con autonomía en Ciudad de México, Acayucan, Tapachula y ahora también en Tenosique. Abrió puntos de enlace en Palenque, Monterrey y Tijuana. • El robustecimiento de la oficina en Tenosique permite ahora que las personas solicitantes conozcan a los oficiales y consulten sus expedientes.
Problemas persistentes	• En las zonas alejadas de una oficina de COMAR, los trámites son muy tardados. En estas zonas, el INM suele entorpecer las gestiones en su calidad de intermediario entre la COMAR y la persona solicitante. Se reportan esperas de hasta un año. • En los lugares donde no hay oficina de COMAR, las autoridades locales desconocen los procedimientos de asilo y los derechos de las personas refugiadas (como por ejemplo, en Nuevo Laredo, Oaxaca, Villahermosa y Guadalajara).
Medidas propuestas	• Reforzar la presencia de COMAR en todo el país y dotarla de recursos como para que visite de forma sistemática todos los puntos en las rutas migratorias. • Hacer los puntos de enlace de la COMAR autónomos y completamente funcionales hasta poder emitir resoluciones. Esto evitaría que la oficina central en la CDMX continúe siendo un "cuello de botella".

Acción C:

Diseñar normas y reglamentos operativos sobre medidas alternativas a la detención administrativa migratoria de solicitantes de asilo, en particular de NNA acompañados y no acompañados.

–

Concepto(s): Alternativas a la detención

Calificación (2017/2020):	
2	1

En el 2017 había mucho optimismo alrededor de la publicación de la Ley General de los Derechos de NNA y luego su Reglamento: se crearon la SIPINNA y las Procuradurías de Protección, que poco a poco fueron apareciendo a nivel estatal. La prohibición a la detención migratoria para NNA fue establecida desde el 2015, sin mucho éxito; desde el Consejo Ciudadano del INM y IDC se impulsó la implementación de un programa piloto de alternativas a la detención basadas en la comunidad para NNA no acompañados; se creó por el INM y la PFPDNNA el "Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de NNA en procedimientos administrativos migratorios" y la formalización de la canalización de NNA a Centros de Asistencia Social. Sin embargo, aún detenían a NNA, las nuevas Procuradurías de Protección estatales no contaban con recursos ni capacitación suficiente en temas migratorios; carecían de capacidad para representar.

Los grandes retos eran: institucionalizar programas de alternativas a la detención; garantizar libertad para NNA; afinar coordinación INM-Procuradurías para garantizar acompañamiento a NNA.

Cambios	• Armonización legislativa que prohíbe la detención migratoria de NNA. • La creación de la Comisión de Protección de NNA migrantes y solicitantes de asilo dentro del SIPINNA, que permitió la elaboración de la Ruta de Protección de NNA. • En los últimos tres años incrementaron las salidas de la estación migratoria para personas solicitantes. Estas alternativas a la detención se enfocan sobre todo en NNA no acompañados, quienes (dependiendo de la región) son canalizados a albergues del DIF y OSC. Por ejemplo, en lugares como Tijuana, Tenosique y Villahermosa los NNA no permanecen en una estación migratoria. En ciertos casos se involucra a la Procuraduría de Protección de NNA para que asuma la representación. • Aumentó la canalización de NNA a lugares de cuidados alternativos; también el número de equipos multidisciplinarios que les elaboran planes de restitución de derechos. • Se abrió el Centro de Asistencia Social Tin Otoch que recibe a niñez solicitante y refugiada. Allí la Procuraduría de Protección estatal determina el interés superior para decidir que medida de protección es más adecuada. • Para poblaciones adultas, continúa el hacinamiento en estaciones migratorias sin que en ellas se detecten necesidades. Quienes logran salir lo suelen hacer en condiciones inseguras (por ejemplo, durante la noche), sin que se les canalice a un espacio seguro. • La pandemia provocó el cierre temporal de estaciones migratorias sin que necesariamente se haya garantizado la canalización a espacios dignos y seguros para las personas.
Problemas persistentes	• La mayoría de los NNA canalizados fueron repatriados sin que conste que pasaron por un procedimiento de identificación de necesidades de protección internacional y sin determinar su interés superior por parte de las procuradurías de protección. El número de solicitudes de asilo de esta población sigue siendo bajo[31]. • No existe claridad ni uniformidad en cuanto a los criterios respecto al acceso a alternativas a la detención[32]. • Las autoridades involucradas con NNA carecen de capacitación en temas migratorios y de asilo y protocolos de atención.

31 Ver gráficos en la introducción de este informe.

32 Un caso ejemplificativo: en enero de 2018, I*** (mujer hondureña) y sus tres hijas menores de edad solicitaron asilo en el punto fronterizo "El Ceibo". Fueron detenidas en la EM de Tenosique, Tabasco. El INM negó su solicitud de salir de la EM con tarjeta de visitante por razones humanitarias. Mediante amparo, se logró la suspensión del acto impugnado (la detención).

Medidas propuestas	• Aumentar capacidades del DIF y la Procuraduría de Protección de NNA para acoger, inclusive a sus familiares[33]. • Formalizar por escrito, ampliar programas y difundir protocolos para acceder a alternativas a la detención para perfiles diversos[34]. • Legislar sobre alternativas a la detención para que se institucionalice y deje de ser mera "buena práctica". • Fortalecer a la Procuraduría de Protección de NNA para que asuma un rol activo en la gestión de casos y, a su vez, capacite a funcionarios públicos sobre los derechos de NNA. Es imperativo que tengan la capacidad de visitar los centros de acogida.

33 Sí han aumentado los espacios en los últimos tres años, pero no son suficientes, hay CAS exclusivos para niñez migrante como Tin Otoch, El Colibrí, otro albergue en SLP y los CAS estatales ya reciben más NNA migrantes que antes, además del apoyo que da el ACNUR a albergues que aumentaron su capacidad, pero son espacios insuficientes comparados con los NNA que hay en estaciones migratorias.

34 Otro ejemplo respecto de personas con enfermedades crónicas: una persona con VIH estuvo detenida en una estación migratoria durante la pandemia y, para garantizar su salud, esta persona fue aislada del resto de la gente y recluida en un cuarto improvisado sin luz natural ni contacto con ninguna otra persona durante semanas.

Acción 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): Capacitación a servidores públicos en frontera;

Calificación (2017/2020):	
0	**1**

En el 2017 se denunció que los agentes del INM no solían detectar necesidades de protección internacional; se detectaba la presencia de agentes migratorios de EEUU en Tapachula. Los retos fueron: implementar programas de capacitación para funcionarios públicos en entidades fronterizas; y crear protocolos para policía local que al menos brinden información.

Cambios	• El fortalecimiento de la oficina de COMAR en Tenosique ha llevado a mejorar drásticamente los procesos para las personas ahí, comenzando con la entrega de su constancia de solicitud de manera expedita. La pandemia, sin embargo, ha disminuido la capacidad de respuesta de esta oficina. • De forma similar, aunque en menor medida, la apertura de oficinas en Monterrey, Tijuana y Palenque, aunque solo son de enlace.
Problemas persistentes	• Persiste una gran necesidad de capacitar a las autoridades en temas de identificación de vulnerabilidades, técnicas de entrevista con respecto a NNA no acompañados y violencia basada en género. • Las capacitaciones internas de COMAR y las impartidas por OSC y ACNUR son de alcance limitado debido a la alta rotación de personal. El INM aún es reacio a capacitarse y asumir su responsabilidad en este tema. • El alto índice de rotación dificulta que se consoliden oficiales especialistas en perfiles específicos. • No se tiene conocimiento de que la Procuraduría Federal de Protección emprende capacitación continua a las autoridades involucradas en la atención de niñez y adolescencia migrante y refugiada: INM, Guardia Nacional y policías.
Medidas propuestas	• Crear espacios permanentes de diálogo y capacitación en torno al proceso de asilo y los derechos de las personas refugiadas, considerando perfiles diversos. • Institucionalizar la implementación de herramientas de detección de necesidades de protección internacional para que todas las autoridades evalúen y dejen constancia por escrito.

Acción 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; campañas de sensibilización.

Calificación (2017/2020):	
0	**1**

En el 2017 no se veía que el gobierno llevase a cabo campañas de capacitación en materia de asilo a funcionarios en las rutas migratorias. El INM no parecía interesarse en el tema. Los retos identificados fueron: emprender campañas mediáticas que divulguen medidas de protección; aumentar material informativo en los puntos de internación.

Cambios	• Las caravanas migrantes han sido víctimas de campañas de criminalización impulsadas por el INM; se les ha culpado de provocar contagios de COVID-19. • El endurecimiento de la política migratoria en EEUU ha llevado a una mayor presencia de fuerzas de seguridad en las zonas de acogida en las fronteras.
Problemas persistentes	• No hay campañas de difusión sobre los derechos y procedimientos en torno al derecho a solicitar asilo: la COMAR no ha mostrado interés; el INM está más orientado a detener y deportar que ha identificar necesidades de protección internacional. • Las fuerzas de seguridad desaprovechan su presencia para difundir información; se enfocan en detener indiscriminadamente. No detectan necesidades ni canalizan solicitudes de asilo.
Medidas propuestas	• Crear canales de comunicación permanente con autoridades locales y comunidades en zonas de acogida y de tránsito para difundir información. • Desplegar una campaña que genere material informativo sobre el asilo alrededor de todas las autoridades que tratan con personas migrantes, en redes sociales, centros de salud y terminales de transporte público.

Acción 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; acceso a servicios públicos.

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 había acceso a servicios de salud: por ejemplo, para quienes padecían enfermedades crónicas, se les otorgaba una afiliación temporal al Seguro Popular de 90 días; había dificultades para que solicitantes inscribieran a sus hijas e hijos en escuelas públicas; las personas solicitantes no recibían CURP. Los retos eran: garantizar una CURP para solicitantes desde inicio del procedimiento de asilo; aumentar la presencia de COMAR en el país; quitar candados a programas sociales para que reciban a refugiados.

Cambios	• Mediante el Seguro Popular, personas refugiadas recibían atención médica, con ciertas complicaciones ocasionales por la falta de documentos originales. Fue reemplazado por el INSABI, mismo que no ha terminado de consolidarse. • La incertidumbre y falta de medicamentos en torno al INSABI obliga a las personas a trasladarse a otras localidades para recibir atención médica (como de Palenque a Villahermosa). • En 2017 se emitió acuerdo para otorgar CURP temporal a personas solicitantes de asilo, lo cual sirvió principalmente para facilitar el acceso a servicios de salud, no tanto así para los educativos o empleo. • Algunas personas refugiadas lograron ingresar al programa Jóvenes Construyendo el Futuro.
Problemas persistentes	• Las directrices de la SEP instan a brindar educación a NNA sin importar su estatus migratorio, pero sin otorgar validez a los estudios. Los planteles ponen trabas por la falta de una CURP y el desconocimiento del documento por razones humanitarias. • La falta de CURP (o su caducidad) provoca que las personas solicitantes acudan a farmacias de bajo costo a recibir atención médica privada. El propio INSABI les ha solicitado exhibir una credencial del INE o acta de nacimiento. La pandemia complicó el acceso a servicios de salud. • Las reglas de operación de los programas sociales no contemplan a personas refugiadas. Para acceder a servicios especializados, las personas requieren asesoramiento de OSC, las cuales presionan a COMAR para que gire un oficio a la autoridad renuente. Esto consume tiempo y recursos.
Medidas propuestas	• Que la COMAR convoque a instituciones educativas y de salud en las localidades para capacitarlas y establecer reglas de operación para personas solicitantes y refugiadas. • Abrir una línea de comunicación a distancia entre COMAR y las personas sujetas de protección internacional a fin de asesorar a éstas en el acceso a servicios básicos; y a aquella, a intervenir de manera expedita para destrabar el acceso a derechos.

PROGRAMA: REPATRIACIÓN VOLUNTARIA



De acuerdo con el PAB, "la repatriación voluntaria es sin duda la solución por excelencia, puesto que la aspiración de la mayoría de los refugiados es poder regresar algún día voluntariamente a su país de origen en condiciones de dignidad y seguridad". Cabe señalar que este programa no fue evaluado por el GAM en el 2017. Conforme han crecido los números de personas reconocidas como refugiadas, esta solución duradera cobrará más importancia.

Acciones del programa REPATRIACIÓN VOLUNTARIA	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020
A	Identificación de necesidades de protección	**n/a**	**0**
B	Presencia de COMAR	**n/a**	**0**
C	Alternativas a la detención	**n/a**	**1**
D	Servidores públicos en la frontera	**n/a**	**0**

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

Acción A:

Garantizar que la repatriación voluntaria sea una decisión libre, individual e informada de los refugiados y que se realice en condiciones de seguridad y dignidad, como parte de una estrategia integral de soluciones duraderas.

—

Concepto(s): Viabilidad de la repatriación; condiciones de seguridad; estrategia nacional y/o regional

Calificación (2017/2020):	
n/a	**0**

En el 2017 ya se hablaba de que la detención migratoria es usada por agentes del INM para disuadir a las personas en movilidad de buscar protección en México. La institucionalización de las alternativas a la detención era el gran tema por emprender.

Cambios	• Ninguno relevante
Problemas persistentes	• La detención migratoria prolongada sigue siendo el principal obstáculo para que las personas quieran solicitar la protección internacional. Las condiciones precarias y la falta de información provocan que abandonen sus procedimientos y pidan su repatriación. • No queda constancia de que las personas hayan optado por la repatriación de forma libre e informada. Los agentes del INM suelen presionar a las personas para así desocupar sus estaciones migratorias. • El INM realizaba detenciones masivas en el sur del país, también desbarataba caravanas. Muy pocas de esas personas lograron pedir asilo. • Cuando el INM carece de recursos para hacer la repatriación, otorga un oficio de salida, usado como una especie de "salvoconducto" para cruzar el país. Este documento no provee ninguna garantía y sus propios alcances no están regulados. • No hay información sobre personas refugiadas que hayan renunciado a la protección internacional para volver a su país de origen.
Medidas propuestas	• Legislar e institucionalizar las alternativas a la detención. • Implementar de manera obligatoria herramientas de detección de necesidades de protección por parte de agentes del INM en las estaciones migratorias. • Garantizar que a las personas les hayan "leído sus derechos" (en especial en torno al asilo) antes de firmar su repatriación. O bien, que la persona tenga acceso a asesoría legal. • Fortalecer los procesos de COMAR para que su personal visite a las personas en detención y resuelva dentro del plazo legal (lo cual no ocurre desde finales de 2017).

Acción B:

Continuar activamente la cooperación binacional entre los países de asilo y origen de los refugiados para encontrar soluciones prontas y adecuadas.

–

Concepto(s): Cooperación binacional entre países

Calificación (2017/2020):	
n/a	**0**

En el 2017 no existían programas de apoyo a Centroamérica. La llegada de Trump al poder cortó gran parte de la ayuda a estos países, aumentó la xenofobia y desencadenó que se politizaran las caravanas de migrantes.

Cambios	• En el 2020, el gobierno arrancó los programas de apoyo "Sembrando Vida" y "Jóvenes Construyendo el Futuro" en Honduras y El Salvador, mediante la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En 2019, el presidente López Obrador acordó con el mandatario de El Salvador donar 30 millones de dólares. • EEUU implementó el programa Quédate en México (MPP, por sus siglas en inglés), lo que provocó una crisis en la frontera norte con la anuencia del gobierno federal.
Problemas persistentes	• No se han generado espacios de diálogo entre países, consulados y OSC para tratar temas relacionados con la movilidad humana. • Gran parte de la población que llega de Centroamérica desconoce los procedimientos y documentos migratorios mexicanos. Las organizaciones y autoridades de su país tampoco conocen conceptos básicos de migración y asilo en México y en EEUU.
Medidas propuestas	• Crear espacios de diálogo en los que participen consulados y OSC en Centroamérica, a fin de que conozcan los procedimientos y expongan las necesidades de sus nacionales. • Relanzar el diálogo en torno a política migratoria con EEUU.

Acción C:

Reforzar la cooperación internacional para la búsqueda de soluciones duraderas, favoreciendo los mecanismos tripartitos de repatriación voluntaria, resaltándose la experiencia del establecimiento de comisiones cuadripartitas de coordinación entre el país de origen, el país de asilo, ACNUR y los representantes de los propios refugiados.

—

Concepto(s): Cooperación para búsqueda de soluciones; participación de OSC y de refugiados

Calificación (2017/2020):	
n/a	1

Cambios	• Con el aumento de mexicanos retornados de EEUU, el gobierno ha implementado algunos programas sociales para esta población, en especial la CDMX, la cual se convirtió en Ciudad Santuario en 2017. • El INM tiene programas que buscan la reinserción de la población mexicana repatriada. Sin embargo, los recortes presupuestales y desaparición de fideicomisos tienen suspendidos estos programas.
Problemas persistentes	• No han publicado resultados de estos esfuerzos como para determinar su efectividad.
Medidas propuestas	• Crear estos espacios cuatripartitos (gobierno, OSC, ACNUR y refugiados) para abrir el diálogo sobre soluciones duraderas, como el reasentamiento.

Acción D:

Seguir desarrollando políticas públicas para impulsar los avances necesarios sociales, económicos y de protección en las áreas de origen de las poblaciones refugiadas y desplazadas, y la ejecución de programas de atención específica a las poblaciones retornadas, para crear las condiciones necesarias para una repatriación voluntaria en dignidad y seguridad.

–

Concepto(s): Políticas para retornados; programas de reasentamiento; condiciones para repatriación;

Calificación (2017/2020):	
n/a	0

En el 2017 México se perfilaba para recibir a una gran cantidad de mexicanos retornados de EEUU. Para ello desplegó programas sociales y recursos, lo que demuestra que el Estado puede actuar en el tema migratorio cuando así lo desea. El sexenio de Peña Nieto terminó con grandes promesas en este rubro hechas en foros internacionales.

Cambios	• Ninguno.
Problemas persistentes	• No tenemos noticias de espacios así.
Medidas propuestas	• Abrir este tema a diálogo con OSC.

PROGRAMA: INTEGRACIÓN LOCAL



De acuerdo con el PAB, "todas las consultas subrayaron la necesidad de contar con políticas públicas y un marco jurídico y económico apropiado, que promuevan la integración local de los refugiados, resaltando el papel central del Estado, pero también el rol fundamental de las autoridades locales a nivel municipal, de las comunidades de acogida, de los propios refugiados, del sector privado, de la sociedad civil, y de la cooperación internacional a través del ACNUR y de organismos internacionales y regionales de desarrollo y financiación".

Conforme aumenta el número de personas refugiadas, es cada vez más patente que México no está propiciando que estas personas puedan integrarse a la sociedad mexicana y que se ponga fin al ciclo de desplazamiento, como se ha comprometido en instrumentos internacionales. Observamos que familias reconocidas como refugiadas deben buscar suerte en diversas regiones del país, incluso en EEUU después de años de precariedad en México, a pesar de que este les otorgó la protección internacional.

Acciones del programa INTEGRACIÓN LOCAL	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020	Tendencia
A	Marco de integración	**1**	**1**	►
B	Coordinación para el acceso a servicios	**1**	**1**	►
C	Necesidades de familias binacionales	**0**	**0**	►
D	Interculturalidad	**1**	**0**	▼
E	Documentos de identificación	**1**	**1**	►
F	Naturalización	**1**	**1**	►
G	Profesión y empleo	**1**	**0**	▼

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

De la tabla de evaluación, se desprende que de las siete acciones del programa Integración Local, tres están en rojo y requieren acción urgente; de las restantes, cuatro están en amarillo con avances insuficientes. En ese sentido, es poco probable que México alcance las metas del PAB para 2024, sobre todo si se considera que ninguna recibió mejor calificación que en 2017. En comparación con el informe anterior, en los últimos tres años la tendencia ha sido de estancamiento en cinco acciones y retroceso en dos. Nos preocupa la falta de interés en atender las necesidades de reunificación familiar en la región.

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: políticas públicas y legislación;

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 se reportaban foros de discusión en torno al acceso al trabajo para personas refugiadas; la Ley de Interculturalidad de la CDMX, a fin de abrir los programas sociales a las personas refugiadas. El reto era difundir los derechos de las personas refugiadas para facilitar su acceso a ellos, sobre todo ante autoridades locales.

Cambios	• Crece el rechazo a la población migrante en las comunidades en fronteras norte y sur, llegando a incluso a protestas que exigen el cierre de albergues (como el caso del albergue J'tatic en Palenque). Se reportan casos de homicidios en Tenosique. La pandemia contribuye a generar xenofobia y pobreza. • En la frontera sur se establecieron programas de empleo temporal para personas solicitantes, como limpieza de áreas públicas. Durante las caravanas de 2018, las personas tuvieron acceso al documento "por razones humanitarias" lo que permitió a algunos acceder a un empleo temporal. • Se consolidó la expedición de una CURP temporal para las personas solicitantes en la mayor parte de la República (no así en Tijuana, por ejemplo). • En la CDMX, se eliminó la SEDEREC y se crearon la SEPI y la SIBISO. El programa Ciudad Hospitalaria sufrió fuertes recortes presupuestales y dejaron de expedir la tarjeta de Huésped. Se ha relegado el concepto de "interculturalidad" en la agenda pública. • Se han emprendido algunos programas de capacitación profesional para personas solicitantes y refugiadas; a estos se han sumado planteles de CECATI en la CDMX. • En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la capital se implementó la figura de "diputado migrante". Y en Jalisco se promulgó la Ley de Protección y Atención de los Migrantes.
Problemas persistentes	• En muchos casos, la CURP expira mucho antes de que la COMAR haya emitido una resolución, lo que corta el acceso a derechos básicos, sobre todo si la persona solicitante se muda a otra localidad. • El gobierno no asume papel conciliador ni crea espacios para diálogo intercultural, lo cual lleva a rechazo de las comunidades a las poblaciones refugiadas. • No hay programas de integración que atiendan a las personas refugiadas en su integralidad, en gran parte porque las y los legisladores y funcionarios desconocen las necesidades de las personas refugiadas. • El gobierno federal no armoniza la legislación para incluir a poblaciones migrantes en las leyes de protección. Solo a nivel local se ven algunos esfuerzos como la publicación de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la CDMX, en el 2019: busca generar cambios en los programas públicos para incorporar a personas refugiadas (por ejemplo, en el seguro de desempleo). • Las nuevas secretarías aguardan reformas para recibir facultades que les permitan operar programas sociales. • En lugares donde no hay oficina de COMAR, es más difícil para las personas sujeto de protección internacional acceder al empleo (por ejemplo, en Jalisco). Las autoridades locales –desde sanitarias hasta el ministerio público– desconocen los documentos migratorios y los derechos propios de personas solicitantes y refugiadas. • El acceso a vivienda para estas poblaciones no se ha abordado.

Medidas propuestas	• Revisar programas sociales existentes y cambiar reglas para incluir a estas poblaciones. • Mesas de diálogo entre comunidades y personas refugiadas desde las cuales se generen campañas informativas. • Retomar la interculturalidad como estandarte para armonizar legislación y repartir atribuciones a las nuevas secretarías; ajustar el presupuesto para que éstas alcancen sus objetivos. • Generar mecanismos de evaluación en el tema de inclusión y acceso a derechos. • Emprender campañas de difusión sobre documentación migratoria, derechos de las personas sujeto de protección, en especial ante organismos patronales.

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; acceso a derechos

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 muchas personas solicitantes carecían de una CURP, lo que impedía que accedieran a educación; no existían programas de vivienda para personas refugiadas ni mucho conocimiento entre los empleadores sobre documentos de identificación. Ya se denunciaba la dificultad para acceder a servicios bancarios. Se propuso: promover acuerdos entre ACNUR, COMAR, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para garantizar acceso a servicios bancarios; y ampliar visión sobre "integración" más allá de un tema de pocos meses de acompañamiento por parte de COMAR.

Cambios	• La Secretaría del Trabajo incluyó a personas refugiadas como parte de las poblaciones que apoya[35]. Falta que se implementen acciones concretas. • Al momento en que caravanas ingresaban al país, las empresas de transporte público funcionaron como autoridades migratorias al negar servicio a quien no acreditase legal estancia; el INM sancionaba a las empresas que no cooperasen. • Avances mínimos en el acceso a servicios de salud por parte de personas solicitantes y refugiadas; respecto a otros servicios, el avance es nulo. • En ciertas localidades en el norte se reporta que se niegan servicios registrales a personas que no acreditan legal estancia. • La actual Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la CDMX ha creado espacios de comunicación para impulsar leyes que incluyan a población sujeto de protección. • El Seguro Popular fue reemplazado por el INSABI, mismo que no ha terminado de instalarse; hay estados que no se han adscrito. • La nueva SIBISO de la CDMX tiene un programa que brinda atención psicosocial y capacitación profesional a personas migrantes.
Problemas persistentes	• La precariedad de los servicios públicos y la falta de empleo en la frontera sur sigue provocando que las personas busquen protección en el norte del país. En el sur, las personas requieren acompañamiento de una OSC para acceder a servicios de salud o educativo. • El documento "por razones humanitarias" no garantiza el acceso a empleo y a servicios básicos, como plantea la ley. • Es limitado el acceso a servicios bancarios por parte de la población refugiada; y para la población solicitante es casi imposible (ACNUR tiene un convenio vigente con Bancoppel para que brinde algunas facilidades). • El acceso a un empleo continúa siendo un gran reto que las autoridades no han sabido cómo afrontar[36]. • La revalidación de estudios dista de ser un trámite sencillo, y el apoyo de la COMAR es insuficiente. Se requiere documentación original y vigente hasta para obtener licencias de conducir en ciertos estados.

35 En septiembre de 2020, se dio a conocer una iniciativa de colaboración entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ACNUR y OIT con estrategias para fomentar la comunicación y difusión del derecho al empleo formal de las personas refugiadas. Ver: https://www.gob.mx/stps/prensa/convergen-stps-acnur-y-oit-en-promocion-del-derecho-al-trabajo-de-las-personas-refugiadas?idiom=es

36 Se tiene noticia de un programa local de ocupación temporal mediante el que cinco mujeres refugiadas obtuvieron un empleo.

Medidas propuestas	• Urge el fortalecimiento del área de asistencia de la COMAR para que garantice el acompañamiento de las personas solicitantes y refugiadas en su proceso de integración. Hace falta crear reglas de operación para esta área, y evaluarlas. Requiere de mayor presupuesto. • Fortalecer las capacidades de vinculación de la COMAR con otras autoridades federales y estatales, a fin de que éstas conozcan los derechos y las necesidades de la población sujeto de protección. • El gobierno debe otorgar la CURP por periodos más largos, considerando el retraso de sus propios trámites (el procedimiento de asilo se extiende hasta más de un año). • Legislar sobre el acceso a derechos políticos por parte de las personas refugiadas. • Establecer mecanismos de sanción para las instituciones que nieguen el acceso a derechos básicos a personas solicitantes y refugiadas, en especial a NNA en los temas de salud y educación. • Se requiere de mesas de trabajo intersecretariales con OSC para evaluar las propuestas de fomento al empleo, como por ejemplo, garantizar el acceso a estancias infantiles.

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; reunificación familiar

Calificación (2017/2020):	
0	0

En el 2017 no había avances en el tema de reasentamiento para personas refugiadas ni existían programas transfronterizos de reunificación familiar. Se propuso abrir el tema mediante mesas de trabajo. Ya se denunciaba que el procedimiento de reunificación familiar tenía fallas graves.

Cambios	• EEUU restringió el acceso al asilo, lo que dejó a familias separadas y varadas en la frontera norte del país. México se ha vuelto una especie de tercer país seguro de facto.
Problemas persistentes	• No es efectivo el derecho a la reunificación familiar: la COMAR no informa sobre este derecho; impone arbitrariamente requisitos exorbitantes (por ejemplo, un salario mensual superior a $20,000). El proceso tarda mucho más de lo que marca la ley. • No hay programas transfronterizos ni de reasentamiento. • Los familiares en el país de origen que sufren una persecución y no pueden acceder a un pasaporte están imposibilitados de acceder a la reunificación familiar. • No existe ninguna política de protección ni apoyo a familias separadas en ambos lados de la frontera México-EEUU.
Medidas propuestas	• Regular ampliamente el procedimiento y requisitos para la reunificación familiar, simplificándolo para que las personas refugiadas lo puedan realizar por su cuenta. • Establecer mecanismos de evaluación al procedimiento de reunificación familiar donde participen la COMAR, el INM y personas refugiadas. • Permitir la reunificación familiar a beneficiarios de la protección complementaria.

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; espacios de convivencia;

Calificación (2017/2020):	
1	**0**

En el 2017 se veía que pocas entidades gubernamentales procuraban la integración de personas refugiadas; la mayoría de los espacios de acogida para personas refugiadas eran auspiciados por OSC; la Ley de Interculturalidad de la CDMX hablaba de indicadores que no se desarrollaron. Se acordó presionar para que el gobierno estableciera espacios públicos para generar espacios de convivencia con población de acogida y refugiados.

Cambios	• El programa de promotores culturales de la CDMX organiza actividades culturales, como un cine club y taller de lectura. El nuevo gobierno de la CDMX ha desistido de usar el término "intercultural" para describir a la ciudad. • SEDEREC desapareció, la cual brindaba apoyo para emprendedores; su reemplazo, el SIBISO, se centra en la atención psicosocial. El programa de Ciudad Hospitalaria ha sido disminuido operativa y financieramente. • Universidades privadas se han sumado a programas de educación superior para personas refugiadas[37].
Problemas persistentes	• Invisibilización de los aportes de las personas refugiadas a las comunidades de acogida; faltan espacios públicos para intercambios en los que participen personas refugiadas. • Brotes de xenofobia en la frontera sur, en las nuevas rutas migratorias y en las zonas aledañas a los cruces fronterizos con EEUU. • Prácticamente solo existe el Día del Refugiado como evento para propiciar diálogo y convivencia.
Medidas propuestas	• Aplicar el Sistema Integral de Derechos Humanos en las políticas públicas destinadas a las personas sujetas de protección internacional. • Generar mecanismos de evaluación respecto a la interculturalidad de las políticas públicas. • Aprovechar los planteles de educación media y superior para detonar el diálogo intercultural; para ello, se requiere de un programa de becas para jóvenes refugiados.

37 En agosto de 2020, un joven refugiado de nacionalidad venezolana se trasladó de la CDMX a Aguascalientes por parte de Proyecto Habesha para comenzar sus estudios en la Universidad de las Artes de Aguascalientes; a pesar de la pandemia el proceso de recepción fue satisfactorio. Ha recibido una beca, alojamiento y recursos tecnológicos para continuar con sus estudios.

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;

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 había mucho desconocimiento en torno a la documentación migratoria en las dependencias locales; muchos empleadores, por ignorancia, preferían evitarse problemas y no contratar a personas refugiadas. Las personas solicitantes batallaban mucho para obtener empleo con el documento por razones humanitarias; en el 2015 se les dejó de otorgar CURP rutinariamente. Se estableció como medida urgente: lograr que se expida CURP temporal a quienes tengan el documento "por razones humanitarias", para que después puedan obtener un RFC y número de seguro social.

Cambios	• En muchos puntos del país se ha acelerado la regularización por razones humanitarias para las personas solicitantes. La pandemia ha llevado a que el INM agilice las entregas de las credenciales; ya no se piden fotografías en ciertas delegaciones.
Problemas persistentes	• El acceso a una CURP varía entre los estados; no es de oficio. Sin esta, no es posible obtener RFC ni número de seguro social. Los bancos exigen documentos originales y vigentes a las personas refugiadas. • En contados casos, el documento "por razones humanitarias" ha permitido a personas acceder a un empleo temporal. A muchas personas les es imposible abrir una cuenta bancaria; si el documento se vence, los bancos congelan los fondos. • En ciertas delegaciones del INM, el personal aún requiere mostrar una identificación oficial vigente del país de origen, e incita a las personas solicitantes a acercarse a sus consulados[38]. • Debido a los retrasos de la COMAR y la falta de apoyos, muchas personas solicitantes abandonan sus procedimientos una vez que cuentan con el documento "por razones humanitarias". La COMAR puede demorar semanas en entregar la constancia de solicitud original, sin la cual las personas solicitantes podrían estar en riesgo de ser devueltas. • El documento de identidad y viaje no es emitido por SRE sino excepcionalmente, pese a ser un derecho de las personas refugiadas: SRE remite a las personas a su consulado. Esto es un problema grave para personas refugiadas de nacionalidad venezolana. • Las alertas migratorias del INM continúan sin estar abiertamente reguladas; estas pueden ser un impedimento para que la persona refugiada acceda a la residencia permanente[39].

38 Un caso ejemplificativo: En octubre de 2019, el INM desechó la solicitud de A*** (mujer transgénero reconocida como refugiada en México) de reposición de su tarjeta de residente permanente por pérdida, porque no aportó un documento oficial de identidad de su país de origen. A*** no puede acercarse a las autoridades de su país de origen para solicitar un documento de identidad, por miedo a ser localizada por la organización criminal que le sometió a violencia sexual y trata. En sentencia de nulidad de marzo de 2020, se ordenó al INM reexpedir la tarjeta de residente permanente ya que la Constancia de reconocimiento de la calidad de refugiado expedida por la COMAR constituye un documento de identidad oficial.

39 Un caso ejemplificativo: Una mujer víctima de violencia doméstica huyó de su país con apoyo de unas personas que, en realidad, formaban parte de una red de trata. Estas personas le entregaron documentación falsa a la mujer y, como consecuencia de ello, ella fue sancionada con una alerta migratoria, le fue negado el asilo, estuvo privada de la libertad en una estación migratoria por meses y finalmente fue deportada. Esto, a pesar de que había muchos indicios de que ella había sido víctima de trata (y la Ley General de Trata prohíbe expresamente la detención migratoria de las víctimas de dicho delito). Por ello, es necesario que las y los funcionarios públicos estén capacitados para detectar a estas víctimas y que conozcan las normas especiales que les resultan aplicables.

Medidas propuestas	• Aumentar la capacidad de la COMAR y el INM así como su coordinación para que la regularización migratoria sea rápida y uniforme en todo el país. • Legislar y uniformar criterios sobre el acceso y alcance de la CURP para personas solicitantes y refugiadas, así como su renovación. • Abrir el acceso al documento de identidad y viaje, y garantizar su función como identificación oficial para acceder a servicios públicos y bancarios. • Campañas de información sobre acceso a CURP, RFC y número de seguro social para personas solicitantes y refugiadas, bancos y empleadores.

Acción F:

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

Calificación (2017/2020):	
1	1

En el 2017 hacía falta informar a las personas refugiadas sobre la naturalización como solución duradera; las dependencias locales dificultaban la expedición de los papeles requeridos para la naturalización; el costo era elevado para las familias refugiadas. Se propuso: descentralizar el trámite y hacer convenios para facilitar el proceso y los pagos de derechos.

Cambios	• Desde el aumento exponencial de flujos a partir de 2015-2016, más personas refugiadas son candidatas a la naturalización, por lo que se ha difundido como solución duradera. • La oficina de naturalizaciones está cerrada por la pandemia.
Problemas persistentes	• En general, muchas personas refugiadas necesitan naturalizarse para poder al fin acceder a derechos y programas sociales, pues su estatuto no es suficiente. Algunos de estos programas ya les correspondían legalmente por su condición de personas refugiadas, mas fueron excluidos por discriminación o negligencia. • Si bien es posible hacer el trámite en las delegaciones estatales, el procedimiento sigue siendo resuelto en la oficina central. Ciertos requisitos solo se obtienen en la CDMX. • Requiere un largo periodo de espera para una resolución, de hasta seis meses. Los costos son altos para la población refugiada. • La ley no otorga facilidades para la naturalización a las y los beneficiarios de la protección complementaria.
Medidas propuestas	• Reformar la Ley de Nacionalidad para brindar mayores facilidades para la población refugiada, así como flexibilizar los costos; extender tales beneficios a beneficiarios de protección complementaria. • Permitir que las personas puedan realizar todo el procedimiento en las delegaciones estatales, en aras de otorgarles prioridad al resolver.

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, capacitación y empleo; apoyo a proyectos productivos

Calificación (2017/2020):	
1	0

En el 2017 se denunció que el gobierno no consideraba perfiles de personas refugiadas, en particular de centroamericanas. Había muy pocos apoyos para desarrollar proyectos productivos propios. El tema laboral no parecía ser prioritario para la COMAR. Los retos eran: estrechar cooperación con la SEP, INEA y Secretaría del Trabajo; favorecer con incentivos fiscales el acceso a empleo de personas refugiadas; y promover programas de capacitación y certificación en oficios.

Cambios	• Se han reducido los ya escasos microcréditos otorgados por el gobierno para personas migrantes. • La pandemia ha aumentado el desempleo y la informalidad. • La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México trabaja para que las personas sujetas de protección internacional puedan acceder a los programas sociales del gobierno local y alcaldías; esta iniciativa suspendió trabajos por la pandemia. • En la CDMX, se han concretado alianzas con el INEA y planteles de CECATI para que ingresen personas refugiadas a los programas de capacitación.
Problemas persistentes	• Los programas de capacitaciones y empleo siguen siendo pocos; falta un programa federal uniforme que vea más allá del trabajo comunitario. • Los empleadores siguen desconociendo los derechos de las personas refugiadas; solicitan documentación original y hasta apostillada. Esto se traduce en discriminación, condiciones de trabajo leoninas, como menor salario.
Medidas propuestas	• Crear un fondo para el apoyo a proyectos productivos de personas refugiadas. • Fomentar la revalidación de estudios de las personas refugiadas. • Fomentar el empleo de las personas refugiadas mediante bolsas de trabajo e incentivos fiscales para empleadores. • Que las personas refugiadas sean consideradas como mexicanos por la Ley Federal del Trabajo, la cual limita al patrón a que emplee un máximo de personas extranjeras en su empresa. • Articulación de programas de responsabilidad social de iniciativa privada con programas de integración local.

PROGRAMA: ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA



De acuerdo con el PAB, "al cabo de diez años, esperamos poder afirmar que los países de América Latina y el Caribe lograron erradicar la apatridia, si la legislación y la práctica de los países no originan nuevos casos de apatridia (prevención); protegen a las personas apátridas que llegan a sus territorios, mientras facilitan el acceso a una solución definitiva como la naturalización (protección); y han resuelto los casos de apatridia existentes, promoviendo el restablecimiento o recuperación de la nacionalidad a través de legislaciones y políticas de nacionalidad inclusivas (resolución)".

Hay que destacar que la apatridia no se "resuelve" con un documento migratorio, sino hasta que se concede una nacionalidad. En esto, México se ha quedado a medio camino.

Acciones del programa APATRIDIA	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020	Tendencia
B	Armonización legislativa	1	-1	▼
D	Efectividad	0	-1	▼
E	Documento de identidad y viaje	0	1	▲
F	Naturalización	-1	-1	►

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

De la tabla de evaluación, se desprende que de las cuatro acciones del programa Erradicación de la Apatridia, tres están en números negativos y requieren acción urgente; la restante está en amarillo con avances insuficientes. En ese sentido, es muy poco probable que México alcance las metas del PAB para 2024. En comparación con el informe anterior, salvo en el caso de una de las acciones, en los últimos tres años la tendencia ha sido de retroceso. Este tema parece estar completamente relegado por la nueva administración federal.

Acción B:

Promover la armonización de la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales.

–

Concepto(s): Armonización con estándares internacionales

Calificación (2017/2020):	
1	-1

En el 2017 México era uno de los tres países que contaba con un procedimiento para apatridia en Latinoamérica; el Estado registró reservas a la Convención de 1954 en los artículos 17, 31 y 32, mas se retiró la reserva al 31, en el marco de la reforma al 33 constitucional. La reserva al artículo 17 dificulta ligeramente el acceso a empleo, mientras que la reserva al 32 dificulta el acceso a la naturalización[40]. Quitar estas reservas era el gran reto.

40 Al adherirse a la Convención, el Gobierno de México formuló reservas a la misma. El 11 de julio de 2014 surtió efectos el retiro de la reserva formulada al artículo 31 de la Convención, aprobada por el Senado de la República el 6 de febrero de 2014 según decreto publicado en el DOF el 20 de marzo de 2014, subsistiendo en los siguientes términos:

> "El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del artículo 7° de la Ley Federal del Trabajo que establece la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 17 de la presente Convención".
> "El Gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al contenido del artículo 32 de la presente Convención". Fuente: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=192&depositario=

Cambios	• Desde 2017 el INM ha reconocido a un mayor número de personas apátridas[41]. • En diciembre de 2020, el Congreso aprobó una reforma constitucional para ampliar el acceso a la nacionalidad mexicana. Con la reforma, las y los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero tienen garantizada la nacionalidad mexicana, de tal manera que ya no están en riesgo de apatridia. Falta la aprobación por los congresos locales de esta reforma constitucional.
Problemas persistentes	• Falta de información sobre el procedimiento de apatridia y que existe este fenómeno en México • Durante las caravanas, el INM a veces reconocía a personas como apátridas para liberarlas de la estación migratoria, en especial con aquellos provenientes de Haití, Cuba y países africanos. Tales personas desconocían que se les había tratado como carentes de nacionalidad y no por ello lograron regularizar su situación migratoria. • Hasta la fecha no se ha logrado naturalizar ninguna persona apátrida puesto que el procedimiento es discriminatorio: la legislación requiere presentar una acta de nacimiento legalizada. • Renuencia de los registros civiles a registrar a las y los hijos de personas solicitantes y refugiadas nacidos en México.
Medidas propuestas	• Realizar campañas de difusión sobre la apatridia, en la que se haga hincapié en los riesgos que se incurre cuando no se registra a NNA. • Quitar todo tipo de sanciones por el registro tardío de un infante.

41 Tarjetas de residente permanente emitidas a personas apátridas por año:
2013: 10 **2015**: 9 **2017**: 141 **2019**: 988
2014: 11 **2016**: 10 **2018**: 24
Fuente: *Movilidades. Análisis de la movilidad humana*. Núm. 4, abril de 2020. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/movilidades/4/movno4.pdf

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

Calificación (2017/2020):	
0	-1

En el 2017, con la llegada de personas haitianas, la autoridad comenzó a darles oficio de salida por presunta apatridia. El objetivo no era que solicitaran el reconocimiento de apátridas, sino permitirles que siguieran su camino al norte. El reto era hacer visible el fenómeno de la apatridia para que sea bien identificada y erradicada.

Cambios	• Ninguno.
Problemas persistentes	• La ley es poco clara respecto al procedimiento, lo que ha permitido que el INM use esta figura de manera arbitraria.
Medidas propuestas	• Legislar para que el procedimiento de apatridia sea claro y transparente, y sin necesidad de detención migratoria.

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; documento migratorio; acceso a derechos

Calificación (2017/2020):	
0	1

En el 2017 muchas personas de Centroamérica llegan a México sin documento de identidad, a veces con niños pequeños que no fueron registrados. Este tema suele ser desconocido por las autoridades. Muchos servicios públicos requieren elegir una opción en el campo de "nacionalidad". A veces ocurre que los padres extranjeros deben mentir en cuanto a su nacionalidad para lograr registrar a su hijo nacido en México. El reto era realizar un diagnóstico sobre la situación de las personas apátridas en cuanto es integración y acceso a derechos.

Cambios	• SRE es cada vez más renuente en expedir un documento de identidad y viaje.
Problemas persistentes	• El documento de identidad y viaje no está siendo reconocido por otros países, por lo que realmente no sirve para viajar. Tampoco es reconocido por instituciones públicas y privadas de nuestro país, como los bancos. • No existen programas de integración para personas apátridas. Como ellas son competencia del INM, este no les apoya en ninguna gestión como sí hace la COMAR con las personas refugiadas y beneficiarias de la protección complementaria.
Medidas propuestas	• Garantizar que las personas apátridas cuenten con un documento de identidad y viaje en adición al documento de residente permanente. • Establecer una oficina dentro del INM encargada de velar por el acceso a derechos de las personas apátridas, que también procure que esta población sea considerada en los programas sociales.

Acción F:

Otorgar facilidades para la naturalización de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de 1954.

—

Concepto(s): Naturalización

Calificación (2017/2020):	
-1	-1

En el 2017 ninguna persona apátrida había logrado naturalizarse. No había disposiciones que apoyen a esta población, como sí las hay para las personas refugiadas. El reto era retirar la reserva al artículo 32 de la Convención de 1954.

Cambios	• En diciembre de 2020 el Congreso aprobó una reforma al art. 30 fracción II, de la Constitución, lo que eliminó un supuesto en el cual hijas e hijos de mexicanos nacidos en el extranjero podrían caer en la apatridia. Está pendiente la aprobación por parte de los congresos de los estados.
Problemas persistentes	• La ley de nacionalidad restringe el acceso a la nacionalidad puesto que solo exenta a personas refugiadas de presentar acta de nacimiento.
Medidas propuestas	• Reformar la Ley de Nacionalidad para facilitar la naturalización de personas apátridas; eliminar las reservas que hizo el Estado mexicano a la Convención de 1954.



DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Además de los diversos flujos migratorios mixtos que se presentan en América Latina y el Caribe, el PAB reconoce también el aumento significativo de personas que en la región se han tenido que desplazar al interior de sus países por razones de seguridad y contempla en dos de sus programas: a) "Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento" y b) "Prevención", acciones en la materia tales como: la implementación de un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno; la implementación de un sistema de alerta temprana y respuesta de emergencia a situaciones de alto riesgo de desplazamiento; el análisis de las necesidades de protección, incluida la identificación de tendencias y perfiles de estos grupos; así como el diseño y puesta en práctica de protocolos de registro de víctimas y desplazados.

Considerando que no se cuenta con información en específico para analizar y evaluar la implementación de gran parte de las acciones contenidas en dichos programas del PAB, esta evaluación se hará con base en las acciones que se han generado en el país durante los últimos tres años a partir de los siguientes ejes: 1) reconocimiento del fenómeno y respuesta gubernamental; 2) generación de información especializada; y 3) adopción de un marco normativo especializado. Esta evaluación fue aportada por la CMDPDH, el miembro del GAM que trabaja en específico el tema.

Acciones del programa DESPLAZAMIENTO FORZADO	Concepto clave:	Calificación 2017	Calificación 2020
B	Reconocimiento del fenómeno y respuesta gubernamental	**n/a**	**1**
D	Generación de información especializada	**n/a**	**1**
E	Adopción de un marco normativo especializado	**n/a**	**1**

Semaforización	
Verde	El rumbo es adecuado para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Amarillo	Los avances son insuficientes para que México alcance las metas del PAB para el 2024
Rojo	Se requiere atención urgente y/o cambiar rumbo

Situación en 2017	Situación 2020
1. Falta de reconocimiento gubernamental del fenómeno de desplazamiento forzado interno. 2. De 2006 a 2017, se contabilizaban en ese momento al menos 311 mil personas desplazadas internamente a causa de la violencia en México. 3. El país no contaba con mecanismos normativos ni institucionales para su atención. 4. No existía un diagnóstico especializado oficial. La CNDH había publicado en mayo de 2016 un informe especial sobre desplazamiento forzado interno. Fue la primera vez que se abordó de manera oficial. En 2017, presentó un "Protocolo de atención del desplazamiento interno". 5. La Ley General de Víctimas (LGV) de 2013 no era usada para registrar a víctimas de desplazamiento. Ninguna persona había sido reconocida como víctima de violaciones de derechos humanos por esta causa. En enero 2017 se reformó a dicha ley para atender a víctimas de desplazamiento forzado.	1. Reconocimiento gubernamental del fenómeno de desplazamiento forzado interno. 2. De 2006 hasta diciembre de 2019 se contabilizan al menos 346,945 personas desplazadas internamente a causa de la violencia en México. 3. Se emprendieron esfuerzos para construir una respuesta gubernamental a la problemática; sin embargo, aún no existen mecanismos consolidados. 4. Se han elaborado y publicado algunos estudios oficiales que se aproximan al análisis del desplazamiento interno en México. 5. En 2019, el 10° Tribunal Colegiado en materia penal del 1er Circuito emitió una resolución: determinó la capacidad de la CEAV para reconocer la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos de las personas desplazadas internamente, registrarlas como tal y ofrecerles la atención correspondiente. No obstante, la proporción de personas desplazadas internas registradas por la CEAV aún es muy pequeña.

1) Reconocimiento del fenómeno y respuesta gubernamental

En abril de 2019 la SEGOB reconoció oficialmente el fenómeno "como un problema de política pública que debe ser atendido por las instituciones del gobierno federal, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y otras instituciones gubernamentales".[42] En su segundo informe de labores, la Subsecretaría de Derechos Huma-nos, Población y Migración de la SEGOB informó que "ha colaborado de manera coordinada en tres diferentes ámbitos para atender el problema: ayuda humanitaria inmediata, análisis del fenómeno y redacción de una iniciativa de Ley sobre Desplaza-miento Forzado Interno y generación de estadísticas sobre esta problemática". En septiembre de 2019, la SEGOB realizó un foro temático sobre desplazamiento for-zado en el marco del proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024[43] con acciones puntuales[44] en la materia.

Con relación al registro de víctimas de desplazamiento interno forzado, en 2019 el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito emitió una resolución al amparo indirecto en revisión penal 208/2018, a través de la cual, se determinó la capacidad de la CEAV para reconocer la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos de las personas desplazadas internamente, registrarlas como tal y ofre-cerles la atención correspondiente [45].

42 SEGOB (2020). *Informe de Labores SEGOB, 1 de septiembre 2020*, Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576908/INFORME-DE-LABORES_Secretari_a_de_Gobernaio_n_2019-2020_bajaOK.pdf

43 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2020 (https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?-codigo=5607366&fecha=10/12/2020)

44 Como: difundir información (a cargo de la SEGOB); impulsar un marco normativo (a cargo de la SEGOB y de la CEAV); implementar medidas especiales de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación voluntaria de las personas desplazadas internamente (a cargo de diversas instancias: BIENESTAR, CULTURA, SALUD, SEDATU, SEGOB, SEP, SSPC y STPS); realizar análisis de riesgo (SEGOB); garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas desplazadas internamente (SEGOB y CEAV); promover la elaboración de un diagnóstico SEGOB); y promover acciones de capacitación y sensibilización dirigidas a las personas servidoras públicas (SEGOB).

45 Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, revisión penal 208/2018, Ponente: Reynaldo Manuel Reyes Rosas, sentencia 15 de febrero de 2019. Dicha resolución se dio en el marco del litigio estratégico llevado a cabo por la CMDPDH. Según esta organización, todavía hay una proporción muy pequeña de personas desplazadas internamente que han logrado este registro y se desconoce si la CEAV ha ejercido la competencia que se le ha otorgado, ya que los casos registrados conocidos por la CMDPDH fueron reconocidos a partir de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ver: http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/atencion-a-victimas

Desde que el fenómeno fue reconocido oficialmente, la SEGOB ha coordinado los esfuerzos direccionados a planear y construir la respuesta gubernamental al desplazamiento interno a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, del CONAPO, la COMAR, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. Como parte de los avances impulsados por dichas instituciones sobresale la elaboración de la ya mencionada Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, la cual prevé la atribución de competencias y responsabilidades principalmente a la COMAR, a la UPMRIP y al CONAPO, como dependencias encargadas de la respuesta gubernamental al desplazamiento interno. No obstante, dicha iniciativa todavía no ha sido aprobada.

El 10 de diciembre de 2020 fue publicado el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2020-2024,[46] en donde se establecen los objetivos y líneas de acción que servirán como ejes rectores de las políticas públicas orientadas a la protección y promoción de los derechos humanos en el país. El PNDH incluye siete acciones puntuales dirigidas a atener el desplazamiento interno y señala las dependencias gubernamentales encargadas de implementarlas y darles seguimiento. Se contempla realizar acciones de difusión de información, impulsar un marco normativo especializado, capacitar y sensibilizar a las personas servidoras públicas, implementar medidas de atención integral para el retorno, acogida, integración o reubicación de la población desplazada en condiciones dignas y seguras, elaborar diagnósticos sobre el fenómeno, llevar a cabo análisis de riesgo que permitan prevenir y atender las causas de los desplazamientos y garantizar la implementación de mecanismos de participación de las personas desplazadas en los procesos de prevención, atención y reparación integral.

Finalmente, como resultado de una solicitud de apoyo técnico, el Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS, por sus siglas en inglés) realizó una misión exploratoria a México, que contó con visitas a la Ciudad de México y a los estados de Chihuahua y Chiapas. Al final de la misión, JIPS presentó recomendaciones, sobre todo con relación al fortalecimiento de capacidades y a la generación y gestión de información sobre el desplazamiento forzado interno. Para dar seguimiento

46 SEGOB (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020.

a las recomendaciones, se conformó un grupo de trabajo multisectorial, con repre-sentantes del gobierno, de OSC y de agencias internacionales. Los esfuerzos de dicho grupo de trabajo se encuentran enfocados en la planeación del primer ejercicio de caracterización del desplazamiento interno a ser realizado en el país, el cual se llevará a cabo en el estado de Chihuahua.

2) Generación de información especializada

Todavía no se ha realizado un diagnóstico integral y especializado para caracterizar el desplazamiento interno en México. Sin embargo, ha habido algunos avances. Por ejemplo, se han publicado tres estudios oficiales con el objetivo de contribuir al diagnóstico de la situación de desplazamiento interno en el país: "La violencia como causa de Desplazamiento Interno Forzado: Aproximaciones a su análisis en México"[47] y "Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia"[48], ambos realizados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); también "Migración interna por violencia o inseguridad en México"[49], presentado por la UPMRIP de la SEGOB. Sin embargo, estos estudios fueron elaborados con base en instrumentos estadísticos que no fueron creados para medir y caracterizar el desplazamiento interno y, por lo tanto, presentan una serie de limitaciones tanto metodológicas como con relación al tipo y cantidad de información que ofrecen, que no es suficiente para informar la política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, al concentrarse en el análisis de la migración interna relacionada con situaciones de inseguridad y violencia, no inclu-

47 Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2019). *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado: Aproximaciones a su análisis en México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf

48 CONAPO. (2019). *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia*. Recuperado de https://www.gob.mx/conapo/documentos/perfil-sociodemografico-de-la-poblacion-que-cambio-de-vivienda-o-lugar-de-residencia-para-protegerse-de-la-delincuencia

49 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas [UPMRIP]. (2020). *Migración interna por violencia o inseguridad en México: Análisis sociopolítico basado en datos de la ENADID 2018*. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos01.pdf

yen las demás causas de desplazamiento interno establecidas por los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) incluyó en el Censo Poblacional 2020 una pregunta para medir la migración interna en los últimos cinco años y determinar las causas de esta. A pesar de que la información resultante del Censo podrá contribuir a la comprensión parcial de la situación de desplazamiento interno en el país, es insuficiente para informar la política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, por lo que deberá ser complementada con estudios especializados[50].

Ante la ausencia de un diagnóstico oficial representativo, la CMDPDH ha continuado con el monitoreo permanente de episodios de desplazamiento interno masivo causado por violencia. Desde 2017, cada año se registran entre 25 a 30 eventos de desplazamiento interno forzado masivo por violencia.

2017: se registraron 25 eventos que afectaron a 20,390 personas en nueve estados (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Zaca-tecas)

2018: se registraron 25 eventos que afectaron a 11,491 personas en cinco estados (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa).

2019: Se registraron 28 episodios que afectados a 8,664 personas en ocho estados (Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Tamau-lipas).

Con la nueva información registrada en 2019, el total de personas desplazadas internamente por la violencia en México de 2006 a diciembre de 2019; de acuerdo con el registro histórico-acumulativo llevado a cabo por la CMDPDH, asciende a 346,945 personas[51]. Y respecto al tema de NNA desplazados, no hay avances sustanciales a nivel federal.

50 Ante la ausencia de un diagnóstico oficial representativo, la CMDPDH ha continuado con el monitoreo permanente de episodios de desplazamiento interno masivo causado por violencia.

51 CMDPDH. (2020). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México*, Informe 2019. Recuperado de http://cmdpdh.org/episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019/

3) Marco normativo especializado

En México todavía no se ha aprobado un marco normativo a nivel federal para determinar la distribución de competencias y responsabilidades entre las autoridades de los tres niveles de gobierno con relación a la atención al desplazamiento interno. Desde 1998, se han presentado diversas iniciativas relacionadas con el tema. Solo en la actual legislatura, se han presentado cuatro iniciativas para crear una ley general. También se han presentado 11 iniciativas para reformar el artículo 73 de la Constitución y facultar al Congreso para legislar sobre el fenómeno, una para modificar el Código Penal y tipificar el desplazamiento interno forzado como delito y cinco para modificar otras leyes especializadas para incluir a las personas desplazadas internamente: cuatro para reformar a la Ley General de Víctimas y una para reformar la Ley General de Población y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Solo dos iniciativas han sido aprobadas en la cámara de origen: la propuesta de reforma al Código Penal para tipificar el desplazamiento interno forzado como delito (en 2019)[52]; y la Iniciativa de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno, aprobada por la Cámara de Diputados en el 2020; ambas se encuentran en el Senado[53]. A nivel local, en 2020, en Sinaloa se aprobó la Ley para Prevenir, Atender y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno[54]. Esta ley se suma a las que ya existían en Chiapas (2012) y Guerrero (2014). Cabe señalar, que estas dos leyes hasta la fecha carecen de reglamento. En el caso de Chiapas, el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno, establecido a finales de 2018, reportó haber avanzado con el proceso de elaboración del reglamento.

52 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-I-2P-031/02_dictamen_031_10abr19.pdf

53 Dictamen disponible para descarga en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Gobernacion-y-Poblacion/REUNIONES-ORDINARIAS/17a-REUNION-ORDINARIA/ASUNTOS-APROBADOS

54 Disponible en: https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/POE-21-agosto-2020-101.PDF

Por todo lo anterior, se identifican los siguientes desafíos:	Las propuestas concretas para 2024 son las siguientes:
• Todavía no existe una ley especializada a nivel federal. • Todavía no existe un diagnóstico integral y especializado a nivel nacional. • Todavía no existe una política pública especializada a nivel federal. • Preocupa la falta de capacidades técnicas, humanas y financieras[55] para dar una respuesta adecuada al fenómeno, así como la falta de coordinación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno. • Falta de participación: los esfuerzos que se han empezado a realizar por parte del gobierno, en particular con relación al marco normativo que han impulsado desde la administración federal, han ofrecido pocas oportunidades de participación real a OSC y a las personas desplazadas internamente. • Falta de accesibilidad del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y Registro Nacional de Víctima (RENAVI) para las víctimas de desplazamiento interno.	• Construir capacidades (técnicas, humanas, financieras) para responder al desplazamiento interno forzado • Realizar un diagnóstico integral, especializado y representativo. • Crear un registro de personas desplazadas internamente. • Garantizar la participación de la población desplazada, la sociedad civil, la comunidad internacional y la academia. • Crear un marco normativo a nivel federal. • Crear políticas y programas especializadas que contemplen la coordinación entre los tres niveles de gobierno. • Aplicar estándares internacionales en materia de derechos humanos y protección de las personas desplazadas internamente, incluyendo a los Principios Rectores de las Naciones Unidas, así como los estándares en materia de soluciones duraderas.

55 En 2020, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con base en argumentos de austeridad y racionalidad de gasto, emitió opinión en contra de la iniciativa de ley elaborada por la SEGOB, por considerar que esta "conlleva implicaciones jurídico presupuestarias" debido a que "se tendrían que asignar mayores recursos presupuestarios, materiales, humanos y financieros a fin de llevar a cabo las nuevas atribuciones consignadas en la propuesta", como la creación del Mecanismo Nacional para prevenir, atender y generar soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno y del Fondo nacional de atención al desplazamiento forzado interno. Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. (2020, septiembre, 21). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley Nacional para la Prevención, Protección, Generación de Soluciones Duraderas y Sanciones en Materia de Desplazamiento Interno Forzado, se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Penal Federal y Reforma la Ley Minera, Todo Ello sobre Desplazamiento Interno Forzado. Asimismo, el titular de la COMAR, institución que de acuerdo con la propuesta de ley tendría mayor responsabilidad en ejecutar la política de atención a la población desplazada internamente, ha señalado en distintas ocasiones que la institución actualmente no cuenta con los recursos necesarios para hacerlo. En entrevista en 2020 señaló que con los recursos con los que cuentan actualmente "no podríamos abarcar a los desplazados internos. No es un secreto para nadie que de por sí los recursos de la COMAR son precarios" y, sobre la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados, que "Lo que falta es presupuesto. Es muy importante que se asigne a la COMAR una partida especial para evitar que esto se quede en letra muerta". Véase https://www.jornada.com.mx/2020/10/11/politica/008n1pol

MIRPS



El Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) es un espacio para promover alianzas regionales orientadas hacia una respuesta integral y operativa que refuerce la protección de personas en situación de movilidad. Forman parte de él Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá, quienes adoptaron la Declaración de San Pedro Sula de 2017. Es un ejemplo concreto del Pacto Mundial de los Refugiados y los mecanismos de responsabilidad compartida. Prevé los siguientes ejes de acción:

EJE 1: Recepción y admisión

EJE 2: Necesidades inmediatas y persistentes

EJE 3: Apoyo a los países y comunidades de acogida

EJE 4: Ampliar oportunidades de soluciones duraderas

De acuerdo con el ACNUR, el MIRPS tendrá el siguiente alcance[56]:

- Fortalecer los sistemas de protección nacional e internacional en todos los países MIRPS;
- Involucrar a actores de desarrollo en la prevención, atención y soluciones al desplazamiento;
- Fortalecer mecanismos de responsabilidad compartida entre los actores participantes del MIRPS;
- Priorizar en la agenda de la cooperación bilateral y multilateral los programas en materia de prevención, protección y soluciones en países de la región;
- Establecer en el marco de la OEA y de otros foros regionales espacios de coordinación, monitoreo e intercambio de buenas prácticas; y
- Documentar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de este proceso y otros procesos anteriores de responsabilidad compartida, para informar el proceso de la construcción del Pacto Mundial.

56 Ver: Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, disponible en: https://www.acnur.org/publications/pub_mirps/5b50d83b4/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps-5b50d83b4.html

Desde su creación en 2017, el MIRPS ha reunido a gobierno, organismos internacionales y OSC para propiciar mejoras en los procesos de acogida y respuesta para personas sujeto de protección internacional. Resulta relevante abordarlo en este informe, ya que algunos de sus objetivos coinciden con los de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción.

No es materia de este informe analizar los avances en el MIRPS, cuya naturaleza es distinta a la de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil. Estos últimos afrontan de manera más amplia el fenómeno de la movilidad humana; su redacción es más abierta, un tanto "vaga" en ciertas secciones, como podría esperarse de acuerdos internacio-nales multilaterales.

En el GAM consideramos que no existe un frente único para encarar la pluralidad de fases, actores y fenómenos que surgen en la migración. El MIRPS y el PAB buscan objetivos similares, por caminos distintos que se intersectan y entrelazan. Avanzar en uno suele ser avanzar en el otro. En ese sentido, el MIRPS representa ciertos logros y retos que son relevantes en el PAB, como por ejemplo la preparación de un manual para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado en México. Las acciones encaminadas a mejorar la sensibilización y profesionalización de las y los servidores públicos son siempre bienvenidas, sobre todo si llevan a mejorar la capacidad y la detección de necesidades.

Como referencia, miembros del GAM participaron en consultas generales a mediados de 2017, que incluyeron a más de treinta OSC además de autoridades[57]. En 2019 México ejerció la presidencia *pro tempore* del MIRPS: organizó reuniones periódicas para dialogar sobre las realidades de los distintos países que integran este marco. Poco más que eso se ha realizado; lo consideramos insuficiente.

A continuación se presenta una tabla cuya primera columna presenta resultados del MIRPS[58] y en la segunda se destacan acciones que como GAM consideramos prioritarias: emprenderlas no solo es urgente ante el contexto actual sino que también incidirán en muchos otros puntos del PAB. Se trata de acciones coyunturales que bien pueden deshacer otros nudos, por lo que merecen ser asumidas de forma prioritaria:

57 Para más información, ver *Consulta de Sociedad Civil en México ante el MIRPS a dos años*, de noviembre de 2019. Disponible en: http://casarefugiados.org/wp-content/uploads/2018/05/EVENTO-MIRPS.pdf

58 Estos resultados fueron tomados del capítulo en torno a México en el documento del ACNUR señalado en la nota al pie anterior a esta.

MIRPS Eje 1: Recepción y admisión	Acciones que el GAM considera prioritarias en el marco del PAB
1) Actividades: 1.1 COMAR constituyó el grupo de trabajo sobre fronteras solidarias y seguras 1.2 ACNUR tiene un convenio específico de cooperación (Quality Assurance Initiative) con la SEGOB 1.3 En 2017 se finalizó el manual para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado en México 1.4 El ACNUR ha financiado la contratación de oficiales de COMAR 1.5 La SEGOB preparó información para difundir el derecho a solicitar asilo, el procedimiento de asilo, el trámite de residencia permanente y un video que explica las etapas del procedimiento de asilo 1.6 La SEGOB capacitó a más de 2,700 funcionarios del INM y del DIF respecto al protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en NNA no acompañados o separados 1.7 Se capacitó a las procuradurías federales de protección a la niñez **2) Soluciones propuestas:** 2.1 Fortalecer la comunicación permanente entre la COMAR y el INM en las estaciones migratorias y en los puntos de internación 2.2 Ampliar programas de alternativas a la detención 2.3 Hacer efectiva la recepción de solicitudes de asilo en los puntos de internación 2.4 Agilizar la expedición de documentación migratoria al iniciar el trámite ante la COMAR **3) Plan de respuesta:** 3.1 La Procuraduría Federal de Protección formalizará la figura de cuidados alternativos como alternativa a la detención 3.2 El INM y la COMAR buscarán ampliar las capacidades de alternativas a la detención 3.3 Ampliar mecanismos de coordinación federal entre autoridades que atienden la niñez no acompañada para favorecer la recepción de solicitudes 3.4 Incrementar presencia de la COMAR en estaciones migratorias 3.5 Impulsar campañas permanentes de información 3.6 Capacitación constante a servidores públicos 3.7 Evaluar el cumplimiento del protocolo de detección de indicios de necesidades de protección en NNA no acompañados o separados 3.8 Expandir la presencia de las procuradurías de protección 3.9 Promover la campaña de información "El jaguar" 3.10 Ampliar afiliación al seguro popular 3.11 Incorporar a refugiados a esquemas de atención en salud mental	• La Procuraduría Federal de Protección formalizará la figura de cuidados alternativos como un mecanismo para garantizar el uso de alternativas a la detención • El INM y la COMAR deben ampliar su capacidad para hacer efectivo el uso de alternativas a la detención • Ampliar mecanismos de coordinación federal entre autoridades que atienden la niñez no acompañada para favorecer la recepción de solicitudes • Incrementar la presencia de la COMAR en estaciones migratorias • Capacitación constante a servidores públicos en temas de protección internacional

MIRPS Eje 2: Necesidades inmediatas y persistentes	Acciones que el GAM considera prioritarias en el marco del PAB
1) Actividades: 1.1 La COMAR ha visitado Honduras para conocer el contexto de las y los solicitantes. Estableció un diálogo con autoridades de EEUU y Canadá en materia de protección internacional. El ACNUR ha realizado capacitaciones personalizadas a oficiales de COMAR 1.2 Se iniciaron programas de alternativas a la detención 1.3 COMAR emprendió servicios de orientación y remisión a programas sociales 1.4 Mejorar mecanismos de protección diferenciados según condición de vulnerabilidad **2) Soluciones propuestas:** 2.1 Difundir la inscripción al seguro popular 2.2 Agilizar la expedición de documento por razones humanitarias 2.3 Fortalecer el acceso a servicios de salud y salud mental, en especial para víctimas de violencia 2.4 Difundir el derecho a acceder al servicio de salud 2.5 Fortalecer la coordinación entre la COMAR y el INM en el tema de infancia 2.6 Desarrollo de campañas informativas dirigidas a funcionarios públicos 2.7 Cartillas de programas y servicios a nivel estatal y local 2.8 Incremento de recursos humanos, materiales y financieros para atender a víctimas de violencia 2.9 Priorizar la atención de necesidades básicas y de integración para adultos mayores **3) Plan de respuesta:** 3.1 Homologar formatos de entrevista para niñez 3.2 Capacitación constante de servidores públicos 3.3 Las dependencias públicas compartirán información para integrar las cartillas de programas sociales 3.4 Unicef apoyará a la COMAR y a las procuradurías de protección para adaptar el lenguaje de los cuestionarios para niñez 3.5 Incluir a la población refugiada en la estrategia de trabajo de la Red nacional de trabajo comunitario 3.6 Impartir programas de fortalecimiento de capacidades laborales para personas refugiadas 3.7 El INEA debe abrir el programa de Educación Sin Fronteras a personas refugiadas 3.8 Difundir la expedición de la credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); que esta sea expedida por COMAR e INM	• Capacitación constante a servidores públicos • Las dependencias públicas compartirán información para integrar las cartillas de programas sociales • Impartir programas de fortalecimiento de capacidades laborales para personas refugiadas • El INEA debe abrir el programa de Educación Sin Fronteras a personas refugiadas

MIRPS Eje 3: Apoyo a los países y comunidades de acogida	Acciones que el GAM considera prioritarias en el marco del PAB
1) Actividades: 1.1 Programa Frontera Sur de la SEGOB: componente de frontera próspera para aumentar seguridad en municipios fronterizos **2) Soluciones propuestas:** 2.1 Estudios de impacto para conocer las características de la población 2.2 Programa de financiación para el desarrollo de ciudades solidarias 2.3 Establecer espacios de diálogo en las comunidades de acogida para atender temas de inclusión social **3) Plan de respuesta:** 3.1 La SEGOB compartirá información estadística para conocer las características de la población 3.2 El CONAPRED apoyará a la COMAR en la realización de un diagnóstico de las comunidades de acogida 3.3 Promover la generación de sinergias para la creación de política pública 3.4 Campañas de difusión de aportes que realiza la población refugiada 3.5 Incluir a personas refugiados en el objeto social de instituciones públicas 3.6 Identificar la concentración de adultos mayores solicitantes para incluirlos en el programa de clubes de adultos mayores 3.7 Campañas en el tema de la inclusión de personas refugiadas 3.8 El ACNUR realizará tres proyectos al año en torno a la coexistencia pacífica en tres localidades receptoras 3.9 Fomentar espacios de intercambio y aprendizaje cultural 3.10 El ACNUR movilizará a la población solicitante y refugiada para apoyar en labores de reconstrucción de zonas afectadas por los sismos de septiembre 2017 3.11 Establecer programas de financiación para el desarrollo de ciudades solidarias	• Campañas de difusión de aportes que realiza la población refugiada • Incluir a personas refugiadas en el objeto social de instituciones públicas • Campañas en el tema de la inclusión de personas refugiados • Establecer programas de financiación para el desarrollo de ciudades solidarias

MIRPS Eje 4: Ampliar oportunidades de soluciones duraderas	Acciones que el GAM considera prioritarias en el marco del PAB
1) Actividades: 1.1 En 2017, la SEGOB y el ACNUR lanzaron la segunda encuesta sobre la población refugiada en México **2) Soluciones propuestas:** 2.1 Espacios de diálogo para favorecer la integración **3) Plan de respuesta:** 3.1 Mecanismos de inclusión laboral para personas solicitantes y refugiadas Generar manual de capacitación conforme al sistema nacional de empleo Evaluar programas para solicitar el acceso de las personas refugiadas a los programas de vivienda Revisar las reglas de operación de programas de vivienda Promover ante los bancos de México el acceso a servicios financieros para personas refugiados Retomar el trabajo con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para avanzar en el acceso a los programas sociales	• Mecanismos de inclusión laboral para personas solicitantes y refugiadas • Promover ante los bancos de México el acceso a servicios financieros para personas refugiadas • Retomar el trabajo con SEDESOL para avanzar en el acceso a los programas sociales

Estos dos programas no son mutuamente excluyentes, sino que deben ser abordados en conjunto. La visión que alimenta a la Declaración de Brasil y el PAB –y que se refrenda desde hace decenios– de abordar a la movilidad humana desde una perspectiva regional y en pro de derechos no es extraña a la visión que alimenta al MIRPS. Es por ello que el GAM insiste en que se aborden simultáneamente, puesto que autoridades como la COMAR parecen enfocarse en exclusivo en el MIRPS, pues asumir un nuevo compromiso internacional no abroga los anteriores. Las acciones que el GAM considera prioritarias son aquellas que tendrían un efecto multiplicador: avanzar en ellas impulsará muchas otras acciones previstas en el PAB (por ejemplo, formalizar los programas de alternativas a la detención facilitará el acceso al derecho de asilo, a brindar una atención en función a necesidades específicas, y a acceder a derechos DESC). Desde el GAM apoyamos los compromisos del MIRPS en los temas de capacitación a funcionarios públicos y de inclusión de las personas refugiadas en los programas sociales.


COVID

Se ha mencionado a la pandemia de COVID-19 en cada uno de los programas analizados. Desde el GAM, con base en las observaciones hechas en los diversos puntos donde brindamos atención a personas en movilidad, proponemos al Estado como medidas de emergencia lo siguiente:

No detención:

- Reforzar el acceso a alternativas a la detención para toda la población migrante y así evitar contagios y garantizar el acceso a los servicios de salud al igual que al grueso de la población.
- Seguir un protocolo de atención para que las personas liberadas de las estaciones migratorias tengan acceso a un lugar seguro y digno desde donde puedan acceder a sus derechos mientras enfrentas sus procedimientos migratorios y de asilo en libertad.
- Que la COMAR retome las visitas a las estaciones migratorias, mismas que fueron suspendidas por la pandemia.

Protocolos de atención especializados:

- No abusar de la suspensión de plazos; más bien, fijar nuevos plazos máximos para resolver solicitudes, y que sean conocidos por las y los solicitantes.
- Diseñar un programa para personas en situación de movilidad en el contexto de pandemia u otras contingencias similares, en especial para mujeres embarazadas, NNA, personas con enfermedades crónicas y de la tercera edad.
- Abrir nuevas vías para la recepción de solicitudes de asilo, como por ejemplo, mediante autoridades locales o un buzón virtual.
- Revisar los criterios (y transparentarlos) en el tema de traslado y reapertura de casos.
- Hacer más rápida y eficiente la coordinación entre COMAR y el INM, sobre todo en el traslado de documentos originales, como la constancia de solicitud.
- Suspender las firmas semanales ante COMAR y el INM.

Uso de tecnología:

- Definir sistemas electrónicos de recepción y seguimiento de solicitudes de asilo para las y los solicitantes que así lo autoricen.
- Brindar capacitaciones a distancia a las personas migrantes sobre el uso de tecnologías como el correo electrónico y las videollamadas.
- Procurar que la entrevista de elegibilidad se lleve a cabo en persona; de no ser posible, hacerlo por videollamada en lugar de telefónica. Habilitar que las personas puedan desahogar audiencias y prevenciones por estos medios.
- Mantener un canal de comunicación abierto entre la o el solicitante y su oficial de protección, ya sea por vía telefónica o mediante correo electrónico, o mediante un sistema de citas.

No discriminación:

- Garantizar el trato igualitario a todas las personas migrantes para acceder al derecho a la salud, a servicios de apoyo y asistencia.

Recursos:

- Dotar de recursos adicionales a las instituciones públicas de respuesta, como la COMAR, las Procuradurías de Protección y el DIF, a fin de garantizar la atención a las personas en movilidad, en especial a aquellas en situación de vulnerabilidad. En Tenosique, por ejemplo, la Procuraduría de Protección no está operando y su falta de determinación del interés superior está generando retrasos.
- Buscar el apoyo de las OSC, para garantizar en coordinación que las personas tengan acceso a derechos básicos. En especial, apoyar el funcionamiento de albergues durante la pandemia, abastecerles de insumos médicos, equipos de protección personal para la prevención del contagio de COVID-19, y alimentos.

La pandemia presentó al Estado mexicano la oportunidad de dar pasos agigantados para erradicar la detención migratoria. Desde el 21 de marzo se liberaron a la mayoría de las personas detenidas en las estaciones, quedándose únicamente 106 personas al 26 de abril[59]. No obstante, la liberación se realizó sin brindar certeza en el acceso a servicios de salud ni una estancia regular temporal que les permita a las personas migrantes resguardarse en México mientras se mitiga la pandemia. Por el contrario, tan pronto tuvieron oportunidad, las autoridades mexicanas retomaron los operativos masivos que culminaron con decenas de detenciones. Aunque las detenciones y deportaciones bajaron de manera significativa entre abril y mayo, aumentaron en julio, y en agosto ya regresaron a niveles pre-pandemia. En el transcurso de la pandemia, entre abril y noviembre de 2020, el INM ha ingresado a más de 50,000 personas a detención migratoria.[60] Hasta agosto, el INM alegó que no tenía el registro de algún caso de contagio de COVID-19 entre la población migrante alojada en estaciones migratorias o estancias provisionales[61]. Además, en varias ocasiones, el INM se negó a reconocer el incumplimiento con su obligación de implementar medidas sanitarias especiales[62].

En visitas a las estaciones migratorias de Villahermosa y Palenque realizadas por sociedad civil a finales de agosto, se identificó la falta de respeto a la sana distancia y de cubrebocas; además, se reportó atención médica deficiente para las personas con síntomas de COVID-19. Hay noticias de personas contagiadas e incluso de fallecimientos en las EM. La CDNH ha documentado la falta de implementación de las medidas de higiene, atención médica y sana distancia en las estaciones migratorias, y también ha expresado su preocupación por las personas migrantes detenidas en Chiapas[63].

Las OSC se pronunciaron a favor de la liberación de personas detenidas en las estaciones migratorias[64]. Durante el segundo semestre del 2020, desafortunadamente, se

59 Boletín 125/2020 del INM.

60 UPMRIP, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2020, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf

61 Boletín 85/2020

62 Además de que señaló que no había casos positivos de COVID-19 (Boletín 408/2020 del INM, Comunicado de Prensa 293/2020 de la CNDH).

63 Atención insuficiente de los 19 casos de COVID-19 entre la población detenida (Recomendación 34/2020 y Comunicado de prensa 336/2020).

64 Se promovió un amparo en contra de la omisión de las autoridades migratorias de tomar medidas eficientes y adecuadas para proteger a las personas privadas de la libertad frente a la COVID-19. Así, en el juicio de amparo indirecto 534/2020, el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México dictó en la suspensión que las autoridades garantizaran el derecho humano a la salud dentro de las estaciones migratorias, lo que incluye detectar síntomas; además, se decretó la libertad para los adultos mayores y otros grupos de personas en detención.

suspendieron algunas ATD en CDMX. Mediante el oficio INM/DGCVM/1363/2020 emitido el 27 de octubre de 2020, el INM cambió los criterios para que las personas puedan salir bajo ATD, volviéndose aún más restrictivas. Para poder acceder a medidas sanitarias (como las pruebas gratuitas en los quioscos de la CDMX o las pruebas en los albergues donadas por SIBISO) las personas requieren primero estar en libertad. Si el Estado desea controlar la pandemia, deberá incluir a este segmento de la población. La pandemia no discri-mina.

La política de detención y retorno no sólo es onerosa, sino que por momentos ha sido insostenible: El Salvador, Honduras y Guatemala cerraron sus fronteras. A pesar de ello, México sigue llevando a cabo deportaciones: el gobierno mexicano implementó una práctica sistemática de abandonar a personas migrantes y sujetas de protección internacional en puntos fronterizos irregulares, trechos carreteros o en los suburbios de ciudades fronterizas de Chiapas o Tabasco, sin ningún tipo de protección. Perso-nas migrantes recibieron indicaciones de agentes del INM de que cruzaran hacia Gua-temala rodeando los retenes de la frontera de El Ceibo. Incluso hubo NNA que llegaron a Guatemala contagiados de COVID-19 desde México[65].

La respuesta del gobierno mexicano ante la caravana migrante de octubre de 2020 resultó altamente discriminatoria y estigmatizante. A través de varios comunicados del INM[66], el gobierno sugirió a la población que las personas extranjeras son agentes transmisores de COVID-19, y que su ingreso irregular o su presencia, por sí mismo, pone en riesgo a la sociedad, y podría generar responsabilidades penales. Se desple-garon fuerzas de seguridad a la frontera sur: bajo la coordinación del INM, en la línea fronteriza se encontraban elementos de la Guardia Nacional, la Policía Federal y el Ejército Mexicano.

Si se otorgara la libertad a las personas detenidas y se les capacitara para usar herra-mientas tecnológicas básicas, la COMAR podría ampliar sus acciones más allá de las ciudades en donde tiene oficina. Las personas solicitantes tendrían la posibilidad de dar seguimiento a sus casos, consultar sus expedientes, presentar pruebas. Estas pla-taformas tecnológicas ya existen y son operadas por otras dependencias federales; sus sistemas de gestión de citas son mucho más ordenados (y evitarían aglomeracio-nes), como quien agenda una cita para renovar su pasaporte o realizar una gestión en

65 https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/cuatro-menores-deportados-de-mexico-a-guatemala-dan-positi-
vo-a-covid-19

66 Boletines 362/2020 y 366/2020.

el Registro Civil. El uso de códigos QR y firmas digitales facilitaría la entrega inmediata de constancias de solicitud y, por ende, de documentación migratoria. También permitiría al área de asistencia de COMAR girar oficios de forma más expedita para destrabar el acceso a derechos por parte de las personas refugiadas. Esto ya se ha empezado a hacer en otras áreas del gobierno: por ejemplo, el INM cambió sus procesos de los trámites, expidiendo las tarjetas el mismo día en el que la persona deja sus huellas, fotos y resolución de la COMAR.

Al desplegar tecnologías de la información es importante no olvidar que la desigualdad tecnológica afecta de manera sustancial e inequitativa a las familias, y al acceso al derecho a la educación de NNA. Los adultos tutores o padres de familia reportan no contar con servicio de internet, no conocer las herramientas tecnológicas o no contar con los recursos para comprar un celular, tabletas o computadoras.

En resumen, desde el GAM se observa que, en los más de nueve meses de contingencia, el Estado mexicano ha perdido la oportunidad de aprovechar las experiencias reunidas (y buenos resultados) en el tema de alternativas a la detención; también ha perdido la oportunidad de incluir herramientas tecnológicas en sus procedimientos. En este momento en que las vacunas empiezan a ser aplicadas, el gobierno puede revertir el curso en estos dos temas, y afrontará un tercer reto para el que luce poco preparado: garantizar la aplicación de vacunas de manera ordenada y expedita para todas las personas, incluidas aquellas en situación de movilidad.

A manera de conclusión general, la nueva administración pública federal ha perdido dos años valiosos, en los cuales la inacción ha llevado a un estancamiento general en los compromisos asumidos en el PAB. Sin embargo, la coyuntura internacional actual plantea nuevas oportunidades para que el Estado retome una agenda basada en los derechos humanos para la movilidad humana. Desde el GAM reiteramos nuestro compromiso por que los objetivos se alcancen en los siguientes tres años.

INFORMACIÓN ADICIONAL



IDC:

- Los impactos globales del Covid-19 en la detención migratoria. https://idcoalition.org/es/news/los-impactos-de-covid-19-en-la-detencion-migratoria/
- Mantener la infancia a salvo. Como garantizar que los niños, niñas y adolescentes no acompañados no se enfrenten a los daños de la detención migratoria. https://idcoalition.org/es/publication/mantener-la-infancia-a-salvo/
- ¿Qué esperamos del futuro?: Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas. https://idcoalition.org/es/publication/informe_regional_americas_2017/
- Infografía sobre detención. https://twitter.com/IDCAmericas/status/1318182612943409157
- Comunicado de prensa sobre la armonización legislativa de la Ley de Migración a la Ley General de Derechos de NNA e infografías https://idcoalition.org/es/news/reforma-legislativa-en-materia-de-ninez-abre-la-puerta-para-una-adecuada-implementacion-de-la-ruta-de-proteccion-integral-de-ninez-y-adolescencia-migrante/
- Vídeo de la Ruta de Protección elaborado en el marco de la Comisión de Protección de NNA migrantes del SIPINNA, de la cual IDC forma parte. https://twitter.com/IDCAmericas/status/1308803931561222147
- Comunicado de prensa conjunto para pedir liberación de personas detenidas. https://twitter.com/FJEDD/status/1266122256209633280

Programa Casa Refugiados:

- Programa Casa Refugiados, informe anual 2017- http://casarefugiados.org/biblioteca/
- Programa Casa Refugiados, informe anual 2018 http://casarefugiados.org/biblioteca/
- Reporte 1, Programa Casa Refugiados, "Atención a solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la Ciudad de México, abril 2020". http://casarefugiados.org/
- Reporte 2, Atención a solicitantes de la condición de refugiados y refugiados en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la Ciudad de México por organizaciones de la sociedad civil y la Comisión de derechos humanos de la Ciudad de México. Mayo, 2020. http://casarefugiados.org/
- Reporte 3, Atención a solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la Ciudad de México, junio 2020" http://casarefugiados.org/
- Reporte 4, Atención a solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la Ciudad de México, julio 2020" http://casarefugiados.org/
- Programa Casa Refugiados, "Consulta de sociedad civil en México ante el MIRPS a dos años", 4 de noviembre de 2019, Ciudad de México. http://casarefugiados.org/mirps/

Asylum Access México:

- Red Regional de Protección, Situación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en México y el Norte de Centroamérica – https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-CIDH_Red-Regional-de-Proteccion.pdf
- FJEDD, AAMX, CMDPDH, IMUMI, Alma Migrante y Sin Fronteras, Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas – https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-sobre-los-efectos-de-la-pandemia-de-COVID-19-en-las-personas-migrantes-y-refugiadas.pdf
- "Hoja informativa sobre asilo en México" – https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO.pdf
- "Hoja informativa sobre el presupuesto para la atención de la población migrante en México" – https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/09/Hoja-informativa-sobre-el-presupuesto-para-la-atencio%CC%81n-de-la-poblacio%CC%81n-migrante-en-Me%CC%81xico.pdf
- Alejandra Macías, "El muro mexicano", Reforma, 27 de octubre de 2020 – https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/el-muro-mexicano-2020-10-27/op191639?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--
- Ana Lorena Delgadillo, Gretchen Kuhner y Alejandra Macías, "Migrantes: el desamparo en medio de la pandemia", El Universal, 25 de mayo de 2020 – https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ana-lorena-delgadillo-gretchen-kuhner-y-alejandra-macias/migrantes-el-desamparo-en-medio-de

FM4:

- Publicaciones: https://fm4pasolibre.org/informes-de-investigacion/
- 4to informe. Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara. https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/SIN-LUGAR-EN-EL-MUNDO.-DESPLAZAMIENTO-FORZADO-DE-MUJERES-POR-GUADALAJARA.-VERSIO%CC%81N-DEFINITIVA.pdf
- 5to informe. Atrapados en la movilidad. Nuevas dinámicas de la migración y el refugio en México. https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2019/01/Atrapados-en-la-movilidad-2.pdf
- Informe colaborativo con otras organizaciones: Guía de monitoreo de detención migratoria https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2020/07/GUI%CC%81A-MONITOREO-DETENCIO%CC%81N-MIGRATORIA-WEB-1.pdf
- Travesías migratorias. Testimonios de vida en torno a la migración y la solidaridad. https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/4026-Trayectorias-con-fotos.pdf

CMDPDH

- Micrositio especializado en Desplazamiento interno forzado en México. CMDPDH. 2020. Recuperado de http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/
- Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2019. CMDPDH. 2020. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf
- ¿Quédate en casa? Cómo viven las personas desplazadas la pandemia de la COVID-19. Animal Político, 2020. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/quedate-en-casa-como-viven-las-personas-desplazadas-la-pandemia-de-la-covid-19/
- Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México. CMDPDH. 2019. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandano-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf
- Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México, CMDPDH, 2019. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-un-acercamiento-cualitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf
- Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2018. CMDPDH. 2019. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf
- Huyendo para sobrevivir. Persona defensoras de los derechos humanos y periodistas en México. En Informe 2019. Libertad de Expresión en México, CASEDE, 2019, pp. 113-123. Recuperado de https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/periodismo-y-libertad-de-expresion/463-informe-libertad-de-expresion-2019/file
- ¿Cuál es la verdadera magnitud del desplazamiento interno forzado en México?. Animal Político, 2019. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/cual-es-la-verdadera-magnitud-del-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico/
- Huir de la violencia: una realidad cada vez más común entre los mexicanos. Animal Político. 2019. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/huir-de-la-violencia-una-realidad-cada-vez-mas-comun-entre-los-mexicanos/
- Las víctimas de desplazamiento por violencia. Animal Político. 2019. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/las-victimas-de-desplazamiento-por-violencia-en-mexico/
- Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2017. CMDPDH. 2018. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf

- Las víctimas de desplazamiento que el gobierno no ve. Animal Político. 2018. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/las-victimas-de-desplazamiento-forzado-que-el-gobierno-no-quiere-ver/
- Desplazamiento interno y soluciones para protección. Animal Político. 2017. Recuperado de. https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/desplazamiento-interno-soluciones-proteccion/
- Desplazados en México: ante el desamparo de la Ley. Animal Político, 2017. Recuperado de. https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/desplazados-mexico-ante-desamparo-la-ley/

Sin Fronteras

- La Detención Migratoria: https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Detencion_Migratoria.pdf
- La Ciudad Intercultural. Panorama general sobre la hospitalidad en la Ciudad de México https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/La-Ciudad-Intercultural-Panorama-general-sobre-el-proyecto-de-hospitalidad-en-la-Ciudad-de-M%C3%A9xico-OK-9oct19.pdf
- Una propuesta desde la sociedad civil para una agenda progresiva por la movilidad humana en la CDMX https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Agenda-nueva-administraci%C3%B3n-CDMX.pdf
- Uniendo los derechos de los refugiadosen Turquía y México. https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/RSN-SF-RRT-Mexico-Report-ESP-final.pdf
- Informe Institucional de Sin Fronteras 2018. https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/Informe_2018_SF_Final.pdf

grupoarticuladormx@gmail.com

Coordinación de texto: Secretaría técnica, Programa Casa Refugiados A.C.

Coordinación y redacción de informe: Jorge Armando Ríos

Créditos fotográficos: Las doce fotografías en este informe fueron aportadas por Luis Luján, cuyo proyecto fotográfico contó con el apoyo del Sistema de Apoyos a la Creación y a Proyectos Culturales (FONCA).

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

FONCA
(Sistema de apoyos a la creación y a proyectos culturales)