

INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN PARA PERSONAS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

ESTACIÓN MIGRATORIA VILLAHERMOSA, TABASCO.







**INFORME DE INVESTIGACIÓN SOBRE
ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN PARA
PERSONAS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE
REFUGIADO EN MÉXICO**

Coordinación de la publicación

Alejandra Macías Delgadillo
Asylum Access México (AAMX) A.C.

Investigación

Claudia León Ang y Helen Kerwin

Revisión

Alejandra Macías Delgadillo y Mikaela Christiansson

Contribución

Coalición Internacional contra la Detención,
Diana Martínez Medrano

Fotografía de portada

Luis Miguel Hernández

Diseño

Diana Baptista Rojo



Agradecimientos

Rosa Pérez, Guadalupe Abraham, Ignacio López Vergara, Paloma Toscana, Gabriela Leal, Alma Meneses, Eric Vásquez Nava. A todas las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas que participaron en este estudio.

Redes Sociales

Facebook: AsylumAccessMX

Twitter: AsylumAccessMX

LinkedIn: Asylum Access México

<https://asylumaccess.org/>

2021

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a Asylum Access México como la fuente.

ACRÓNIMOS

- ACNUR** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ATD** Alternatives To Detention (Alternativas a la Detención)
- CAS** Centro de Atención Social
- CAT** Comité contra la Tortura
- CCINM** Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración
- CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CNDH** Comisión Nacional de Derechos Humanos
- COMAR** Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- COVID-19** Enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2
- DIF** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- EM** Estación Migratoria
- IDC** International Detention Coalition (Coalición Internacional contra la Detención)
- INAI** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

- INM** Instituto Nacional de Migración
- LGDNNA** Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- LRPCAP** Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
- MPP** Migrant Protection Protocols (Remain in Mexico Program - Programa Quédate en México)
- NNA** Niños, niñas y adolescentes
- PFPNNA** Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
- SEM** Programa de “Salidas de Estación Migratoria”
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- TRP** Tarjeta de Residente Permanente
- TVRH** Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias
- UPMRIP** Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas

ÍNDICE

Introducción	2
I. La detención migratoria en México y el derecho a solicitar asilo	8
Contexto general de la detención migratoria y solicitantes de protección internacional en México	8
Estándares internacionales para garantizar el derecho a la protección internacional y erradicar el uso de la detención migratoria indiscriminada e innecesaria	11
II. Las Alternativas a la Detención en perspectiva: Antecedentes en México y realidades	18
III. Hallazgos de la investigación sobre Alternativas a la Detención para personas solicitantes de la condición de refugiado en México	30
Precisiones metodológicas y alcances	31
Perfiles de las personas entrevistadas	36
Hallazgos sobre el acceso para solicitar la condición de refugiado en detención migratoria	40
Sobre los plazos que permanecen en detención migratoria las personas con necesidades de protección internacional	40
Detención de niñas, niños, adolescentes y familias con necesidades de protección internacional	43
Impacto de las condiciones de la detención migratoria en las personas con necesidades de protección internacional	47

Obstáculos para acceder al derecho a solicitar asilo en detención migratoria	49
Hallazgos respecto a las condiciones de las personas al salir de detención migratoria bajo el programa de Alternativas al Alojamiento: documentación entregada, información brindada y acceso a servicios	53
Documentación entregada al salir de la estación migratoria bajo alternativas al alojamiento	53
Información recibida al salir de detención migratoria acerca de los pasos siguientes en relación con sus procedimientos con COMAR	57
Experiencias de las personas que salen de detención migratoria con oficio de salida	60
Hallazgos sobre la espera en el sureste de México para personas solicitantes de la condición de refugiado	62
Asistencia humanitaria y condiciones de las personas solicitantes de asilo durante su procedimiento con COMAR	62
Esperas prolongadas durante el procedimiento ante COMAR e implicaciones para las personas solicitantes	66
Acceso a la educación para la niñez refugiada y en proceso de solicitud de la condición de refugiado en edad escolar	71
Impactos en la salud física y mental de las personas solicitantes durante el tiempo que dura su procedimiento ante COMAR	72
Percepciones sobre hospitalidad por parte de la población local, aspectos de seguridad y situaciones de discriminación	79
Conclusiones preliminares sobre el Programa de Salidas de Estaciones Migratorias (SEM) o “Alternativas al Alojamiento”: buenas prácticas y consideraciones clave	85

IV. Identificación de riesgos de abandono del procedimiento de solicitud de la condición de refugiado y casos de reapertura ante COMAR	93
Información pública sobre la tasa de abandonos de solicitudes de la condición de refugiado en México	93
La figura de reapertura de solicitud ante COMAR	97
Hallazgos sobre razones de abandono de procedimientos en personas solicitantes que salieron de detención migratoria bajo el “programa de alternativas”	98
Hallazgos respecto a las intenciones de abandono	98
Experiencias sobre el abandono de procedimientos de asilo	103
Hallazgos y retos sobre el proceso de reapertura	109
V. Hallazgos sobre perspectivas a futuro de las personas solicitantes y refugiadas que salieron de detención migratoria bajo el Programa SEM	118
VI. Conclusiones clave de la investigación	127
VII. Recomendaciones en palabras de las personas solicitantes y refugiadas en México	145
VIII. Recomendaciones finales	160

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se realizó con el objetivo de entender el proceso, los retos y los obstáculos que viven las personas con necesidades de protección internacional en México que han salido de Estación Migratoria bajo alternativas a la detención (ATD) a través del Programa de Salidas de Estaciones Migratorias (SEM) o Programa de “Alternativas al Alojamiento”,¹ y que iniciaron su procedimiento de la condición de refugiado en México al momento de encontrarse en detención migratoria. Así mismo, tiene la finalidad de identificar algunos factores que llevan al riesgo de abandono del procedimiento de la solicitud de asilo en esta población durante su espera en el sureste de México.

A lo largo de esta investigación, se tuvo la oportunidad de entrevistar y conocer las experiencias de 41 personas solicitantes de la condición de refugiado radicadas en 12 ciudades diferentes del sur y norte del país, ubicadas en los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Tabasco y Veracruz. Adicionalmente, para complementar la presente investigación, se llevaron a cabo entrevistas con actores estratégicos y se solicitó información específica mediante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y al Instituto Nacional de Migración (INM) acerca de las personas solicitantes beneficiadas por alternativas a la detención a través de dicho Programa, así como las tasas de abandono de solicitudes al respecto.

¹ Este programa es considerado una buena práctica llevada a cabo por el Instituto Nacional de Migración (INM), en colaboración con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el ACNUR se refiere a éste como Programa de Salidas de Estaciones Migratorias, mientras que el INM y la COMAR le llaman Programa de Alternativas al Alojamiento. Para mayor información sobre las características del programa, ver sección III.

Este estudio se realizó en el contexto de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), lo que supuso retos metodológicos y también visibilizó aspectos particulares que son relevantes para la reflexión en cuanto al acceso a la protección internacional en México y los obstáculos que la detención migratoria implica para garantizar este derecho. Se entrevistaron tanto a personas que estuvieron en detención migratoria en 2019 como a personas que ingresaron a México en 2020, tanto a inicios de la pandemia como durante el segundo semestre del año, y que solicitaron la condición de refugiado mientras se encontraban privadas de su libertad en alguna Estación Migratoria del país.

A pesar de las ligeras diferencias en los tiempos de detención migratoria entre un año y otro para personas solicitantes, esta investigación expone los impactos que la detención migratoria genera en las personas con necesidades de protección internacional que han logrado acceder a su derecho a solicitar asilo en México, así como los retos que implican los procedimientos ante la COMAR una vez saliendo de detención migratoria; las implicaciones que los tiempos de espera de las resoluciones de asilo y para la regularización migratoria tienen sobre las condiciones de vida, y las situaciones de riesgo que experimentan quienes se encuentran solicitando la condición de refugiado en las entidades federativas donde fueron detenidas por motivos migratorios y, posteriormente, puestas en libertad.

En este sentido, es importante enfatizar que esta investigación no constituye una muestra representativa de las experiencias de las miles de personas que han salido de detención migratoria bajo este Programa al ser solicitantes de la condición de refugiado. No obstante, se considera que la información recabada permite identificar algunos vacíos institucionales para la atención de

personas con necesidades de protección internacional en México en detención migratoria y durante sus procedimientos en libertad, así como algunas buenas prácticas derivadas de la implementación de alternativas a la detención para solicitantes de asilo a través del Programa SEM, mismas que resultan relevantes para el diseño e implementación de respuestas de política pública integrales ante el aumento de la migración forzada desde países de origen y el incremento en las solicitudes de la condición de refugiado en México.

Asimismo, se expone la ausencia de una política pública integral en materia de inclusión para la población solicitante y refugiada en México, y cómo la falta de garantías para el acceso al trabajo y la salud suponen riesgos importantes para los mismos procedimientos ante COMAR, sobre todo en contextos de crisis como la pandemia. Tal situación, aunada a los tiempos de espera prolongados para recibir una resolución de la COMAR y, en su caso, la regularización migratoria correspondiente por parte del INM, genera fuertes presiones sobre las personas, que pueden derivar en el abandono formal de solicitudes en el sureste del país para buscar seguridad, atención a necesidades básicas y/o medios de supervivencia económica en otras ciudades del norte de México.

No obstante, como hallazgos principales del estudio se destacan, por un lado, que mediante el análisis de la información pública recibida, no es posible determinar la tasa de abandono de las personas que reciben Salida de la Estación Migratoria por ser personas solicitantes de la condición de refugiado, ni por ende compararla con la tasa de abandono general de solicitudes ante la COMAR. La propia estadística proporcionada por el INM sobre abandonos da cuenta que el Instituto desconoce la suerte del 76% de las más de 18,000

personas que han sido beneficiadas por el Programa Alternativas al Alojamiento hasta la fecha. Por otra parte, las entrevistas realizadas a personas que habían abandonado formalmente su solicitud al irse de la entidad federativa donde ésta fue iniciada, tomaron la decisión de moverse principalmente por 1) motivos de seguridad personal (en su gran mayoría, por amenazas de agentes persecutores de su país de origen), 2) la necesidad urgente de poder acceder a servicios de salud pública, –lo cual ha resultado difícil o imposible en el sur del país durante la pandemia por COVID-19–, y 3) la necesidad económica ante la imposibilidad de encontrar un trabajo digno o bien, la pérdida de trabajo en el sur, problemática agudizada en el marco de la emergencia sanitaria. A su vez, este estudio también da cuenta de las serias barreras administrativas que enfrentan las personas para solicitar la reapertura de su solicitud con COMAR en sus nuevas ciudades de destino en el norte de México, lo cual obstaculiza su derecho a buscar y recibir asilo, y aumenta su vulnerabilidad y precariedad al permanecer meses o años en condición indocumentada en el país.

A la luz de estos hallazgos, este estudio recomienda la formalización e institucionalización del programa de Salidas de Estaciones Migratorias como una medida necesaria para dar seguridad jurídica a las personas que participen del mismo, asegurar su ejecución regular y no como un ejercicio de discrecionalidad, y dar un paso hacia el cumplimiento de la obligación de no detención de personas solicitantes de asilo y menores de edad. Asimismo, recomienda la agilización de solicitudes de traslado por razones económicas y de salud, al igual que por motivos de seguridad, y la emisión de resoluciones por parte de la COMAR en el sur del país conforme a los tiempos establecidos en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

(LRPCAP) para responder de manera efectiva a las necesidades de las personas solicitantes y evitar el abandono de sus procedimientos.

**LA DETENCIÓN
MIGRATORIA EN
MÉXICO Y EL
DERECHO A
SOLICITAR ASILO**

I. LA DETENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO Y EL DERECHO A SOLICITAR ASILO

Contexto general de la detención migratoria y solicitantes de protección internacional en México

En México, la detención migratoria es una práctica sistemática y generalizada, pues como lo señaló el Comité contra la Tortura (CAT) de las Naciones Unidas durante su examen periódico a México en 2019, el Estado mexicano “sigue recurriendo a la detención automática u obligatoria de inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo”.² Tan solo en ese año, las detenciones migratorias en México alcanzaron la cifra de 280,409 personas extranjeras aseguradas conjuntamente por el INM, la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad, a comparación de las 138,612 detenciones realizadas en 2018 por el INM.³ Esto significa que las detenciones y la privación de la libertad por motivos migratorios aumentaron más del doble de un año a otro. Por otro lado, las solicitudes de la condición de refugiado en México durante ese mismo periodo de tiempo incrementaron de manera exponencial, pasando de 29,630 solicitantes en 2018 a 70,302 en 2019,⁴ un incremento del 137% en tan solo un año. A lo largo de ese año también se visibilizó el fenómeno de la

² Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. CAT/C/MEX/CO/7. 24 julio 2019.

³ El gobierno mexicano utiliza eufemismos como “rescates” para referirse a las detenciones migratorias. El 26 de diciembre de 2019, el Canciller Marcelo Ebrard hizo público en conferencia de prensa que 280,409 personas migrantes habían sido rescatadas en operativos conjuntos realizados entre el INM, la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad (Ver: Quadratin, “Gobierno aseguró de enero a diciembre a 280 mil 409 migrantes”, 26 de diciembre de 2020.). No obstante, el INM en sus estadísticas sobre “Extranjeros presentados y devueltos, 2019”, únicamente muestra la cifra de aseguramientos que realizó esta entidad, misma que corresponde a 186,750 personas detenidas, un incremento del 42.1% respecto al año anterior. (Ver en Unidad de Política Migratoria. Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/segob/Extranjeros_presentados_y_devueltos)

⁴ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Estadísticas de solicitantes de refugio en la COMAR al mes de mayo de 2019. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522537/CIERRE_DICIEMBRE_2019__07-ene_.pdf

migración en las Caravanas, mismas que han sido características de la movilidad humana en la región debido al recrudecimiento de las migraciones forzadas en Centroamérica.⁵

Durante 2020, a pesar de la emergencia sanitaria por COVID-19 y el cierre de fronteras como reacción de los gobiernos de Centroamérica y otros países del mundo para contener la pandemia, el flujo de personas migrantes y con necesidades de protección internacional continuó. En este contexto, cabe señalar que de enero a octubre de 2020 el INM aseguró al menos a 71,282 personas migrantes.⁶ En México, el primer caso de COVID-19 se registró el 28 de febrero de 2020 y para el 30 de marzo el gobierno federal había declarado emergencia sanitaria a nivel nacional,⁷ entrando a Fase 3 el 21 de abril dado el incremento acelerado de miles de casos de personas contagiadas cada día.⁸ Por lo tanto, en este contexto resulta interesante observar que, durante el primer bimestre de 2020 las detenciones migratorias habían aumentado hasta un 21% comparado al primer bimestre de 2019, mientras que a partir de abril de 2020 las detenciones migratorias disminuyeron. Esto, en gran parte, debido a las presiones emitidas por la sociedad civil organizada a través de diversas acciones legales y de incidencia para liberar a personas en condición de vulnerabilidad de las estaciones migratorias, mismas que resultaron en el otorgamiento de múltiples suspensiones judiciales para el

⁵ Cfr. Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México, Informe de Hallazgos de la Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México, agosto-septiembre 2020.

⁶ Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Boletines Estadísticos. Extranjeros Presentados y Devueltos, 2020. Disponible en:

<https://portales.segob.gob.mx/es/PolíticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2020&Secc=3>

⁷ Diario Oficial de la Federación. 30/03/2020. Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Consejo de Salubridad General.

⁸ Expansión. Coronavirus en México. Disponible en:

<https://expansion.mx/mundo/2020/03/31/la-evolucion-del-coronavirus-en-mexico-y-en-el-mundo>

efecto.⁹ No obstante, en octubre de 2020 las detenciones por motivos migratorios volvían a representar un incremento del 2.8% a comparación de ese mismo mes en 2019.¹⁰ Por lo tanto, se puede concluir que, independientemente de la pandemia, la tendencia sigue a la alza en cuanto al número de personas detenidas en México por razones migratorias, independientemente del aumento en las solicitudes de asilo en el país.

De hecho, estas solicitudes también aumentaron un 33.8% durante el primer trimestre de 2020 a comparación del periodo de enero-marzo de 2019.¹¹ En total, en 2020 se registraron 41,329 solicitudes de asilo,¹² representando el segundo año con el mayor número de personas con necesidades de protección internacional solicitando la condición de refugiado en México en la última década.

A esto cabe añadir que las personas solicitantes de la condición de refugiado en México son mayoritariamente originarias de los países del norte de Centroamérica –Honduras, El Salvador y Guatemala–, siendo Honduras el país más representado en los últimos tres años respecto a todas las solicitudes ante la COMAR. Sin embargo, nacionalidades como la haitiana, cubana y venezolana paulatinamente han pasado a encabezar las cifras de solicitudes en México, incrementando desde 2018 a un ritmo

⁹ Entre abril y mayo de 2020, diversas organizaciones de la sociedad civil mexicana promovieron diez amparos para proteger la vida y la salud de las personas migrantes en el contexto de la pandemia, de los cuales siete fueron favorables a la población migrante, no obstante han sido incumplidos sistemáticamente por las autoridades mexicanas, principalmente por el INM y el gobierno federal, restando importancia a la figura del juicio de amparo al no cumplir con su finalidad, la protección <https://www.fundacionjusticia.org/que-efectos-ha-dejado-la-pandemia-de-covid19-en-las-personas-migrantes-y-refugiadas/>

¹⁰ Extranjero presentados y devueltos por el Instituto Nacional de Migración en 2019 y 2020. Disponibles en Boletín Estadístico 2019 y Boletín Estadístico 2020 por la Unidad de Política Migratoria.

¹¹ 12,841 solicitudes primer trimestre 2019 vs 17,182 solicitudes primer trimestre 2020. Obtenido de COMAR: <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadistica-octubre-2020?idiom=es>

¹² COMAR. Estadística COMAR: Diciembre de 2020. 7 de enero de 2021.

sin precedentes que continúa creciendo.¹³ No obstante, el 90% de las 385,667 detenciones ejecutadas por el gobierno mexicano de enero 2018 a octubre 2020 –esto es, en casi los últimos tres años– corresponden a personas de estas seis nacionalidades.¹⁴

Por lo tanto, resulta preocupante que a pesar de la relevancia que ha tomado México como país de destino para personas con necesidades de protección internacional, el derecho a solicitar asilo se ve obstaculizado y afectado por una detención migratoria por de facto obligatoria, como se desarrollará en el siguiente apartado. Esto se suma a las denuncias emitidas en los últimos años por las organizaciones de la sociedad civil acerca del hostigamiento sistemático que viven las personas solicitantes de asilo en detención migratoria para desistir de su procedimiento y resignarse a aceptar el retorno asistido, violando así el principio de no devolución y las garantías de debido proceso.¹⁵

Estándares internacionales para garantizar el derecho a la protección internacional y erradicar el uso de la detención migratoria indiscriminada e innecesaria

Como se señala en la sección anterior, la detención migratoria automática u obligatoria en México contraviene los estándares internacionales al

¹³ Cifras de solicitantes de Haití (2018- 76 / 2019- 5,550); Cuba (2018- 214 / 2019- 8,708); y Venezuela (2018- 6,326 / 2019- 7,677) en 2018 y 2019. Obtenido de: COMAR. Estadística COMAR: Diciembre de 2020.

¹⁴ Estas cifras solamente contemplan las detenciones de personas originarias de Honduras, El Salvador, Guatemala, Cuba, Haití y Venezuela, al ser las nacionalidades mayoritariamente representadas en las solicitudes de asilo en México de enero 2018 a octubre 2020: 347,251 de las 385,667 detenciones realizadas en ese periodo de tiempo.

¹⁵ Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil de México al Comité Contra la Tortura en la ONU 2012-2019 elaborado para el 66° período de sesiones del Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT) durante el 7° examen periódico de México.

respecto. De acuerdo con el Comité contra la Tortura en sus recientes observaciones finales sobre México:

El Comité observa con preocupación que el Estado parte sigue recurriendo a la detención automática u obligatoria de inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo. [...] El hacinamiento y malas condiciones materiales que presentan las estaciones migratorias, así como otras carencias, en particular en materia de higiene y alimentación, son también motivo de preocupación. [...] Otras informaciones de las que dispone el Comité denuncian actos de violencia y abusos por parte de los agentes de inmigración, incluida la extorsión tanto a las personas internadas en estaciones migratorias como a sus familiares y allegados.¹⁶

Al respecto, por un lado recomendó al Estado “abstenerse de internar a los inmigrantes indocumentados y solicitantes de asilo durante periodos prolongados, utilizar el internamiento únicamente como último recurso y por el periodo más breve posible, y seguir aplicando medidas no privativas de la libertad”, y por otro, “garantizar que no se interne a menores ni a familias con hijos menores de edad únicamente a causa de su condición de inmigrantes indocumentados”.¹⁷

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe temático de 2013, recomendó a México:

¹⁶ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*, CAT/C/MEX/CO/7, 24 julio 2019, párr. 49.

¹⁷ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México*, CAT/C/MEX/CO/7, 24 julio 2019, párr. 50(b),(d).

Establecer por vía legal una presunción general de la libertad personal de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional. La detención de migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional es una medida intrínsecamente indeseable, por lo cual debe ser una medida excepcional, aplicada como medida de último recurso y por el menor tiempo posible.

Establecer y ampliar por vía legal las medidas alternativas a la detención migratoria ya existentes; la aplicación de estas medidas debe funcionar como la regla en casos de migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. En este orden de ideas, para que las medidas alternativas a la detención sean efectivas es necesario fortalecer las condiciones de acogida y el apoyo en la comunidad.¹⁸

A pesar de tales recomendaciones, el INM administra más de 33 Estaciones Migratorias a lo largo de todo el país –más 13 Estancias Provisionales tipo A previstas para una permanencia máxima de 48 horas, 10 Estancias tipo B para una estadía máxima de siete días y 9 extensiones como estaciones provisionales–,¹⁹ en las cuales anualmente se priva de la libertad en promedio a aproximadamente 150,000 personas

¹⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, (2013) párr. 577(2),(4).

¹⁹ Información proporcionada por el INM mediante solicitud de transparencia, datos de julio de 2020.

extranjerías que ingresan a México de manera irregular o que son detenidas durante su tránsito,²⁰ incluyendo a personas con necesidades de protección internacional. Aunque en la Ley de Migración y su Reglamento se contemplan tales medidas mediante eufemismos como “aseguramiento”, “alojamiento” o “resguardo”, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes las caracteriza como lugares de privación de libertad.²¹

A esto se suma la experiencia traumática y de revictimización que significa la detención migratoria para personas con necesidades de protección internacional, para quienes el encierro y la privación de su libertad conlleva fuertes impactos físicos y psicológicos que se acumulan en el tiempo junto con las historias de violencia y persecución por las que huyeron de sus países de origen, dañando aún más su integridad física y mental, como se evidencia también a través de esta investigación. Adicionalmente, es necesario enfatizar sobre las condiciones que viven las personas al encontrarse en detención migratoria, mismas que han sido documentadas por organizaciones de la sociedad civil en México, caracterizadas por el hacinamiento, condiciones insalubres, alimentación y atención médica deficientes, desinformación, actos discriminatorios,

²⁰ Promedio de acuerdo a las cifras de detenciones migratorias realizadas de 2015 a 2019: 792,588 detenciones realizadas de 2015 a 2019

²¹ Artículo V. XIII. Para los efectos de esta Ley se entiende por Lugar de privación de libertad: Los establecimientos, las instalaciones o cualquier otro espacio o sitio en control de las autoridades federales, estatales o municipales en donde se encuentren o pudieran encontrarse personas en privación de la libertad, medie o no orden, medida cautelar o sentencia de una autoridad judicial o mandato de una autoridad administrativa u otra competente; así como establecimientos, instalaciones o cualquier otro sitio administrado por particulares, en los que se encuentren personas privadas de la libertad por determinación de la autoridad o con su consentimiento expreso o tácito.
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_GPISTOTPCID.pdf

separación familiar, castigos, amenazas, detenciones prolongadas, e inclusive la existencia de actos de tortura, tratos crueles y degradantes.²²

Al respecto, la CIDH ha observado que la situación de personas migrantes detenidas “en muchos casos es peor que la de las personas privadas de libertad por haber infringido la ley penal”, pues “además de ser privados de libertad por haber infringido una norma administrativa, algo que a criterio de la Comisión no representa un bien jurídico fundamental que amerite *per se* la privación de la libertad, muchas de las estaciones migratorias en las que son detenidos no cuentan con las condiciones mínimas que debe tener un lugar de detención”.²³

Finalmente, la detención migratoria de niñas, niños y adolescentes está prohibida a nivel internacional. Durante años, ha sido prohibida también en México de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) publicada en 2014; aunque no fue sino hasta noviembre de 2020, seis años más tarde, que esta prohibición fue reforzada mediante la armonización de diversas provisiones de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) con la LGDNNA. Esto resulta relevante a continuación, pues la prohibición de la detención de niñez y familias migrantes en México es clara; no obstante, la presente investigación documentó múltiples casos de detención de niñez

²² Ver informe “Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo a Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. México, julio de 2017. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2017/10/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion-expone-duras-realidades-que-enfrentan-los-migrantes-en-mexico/>
<http://cmdpdh.org/project/informe-alternativo-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-mexico-al-comite-contrala-tortura-de-la-onu-2012-2019/>

²³ CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (2015), párr. 384.

acompañada y su liberación de detención migratoria junto con sus padres, quienes fueron personas beneficiarias de alternativas a la detención.

**LAS ALTERNATIVAS
A LA DETENCIÓN EN
PERSPECTIVA:
ANTECEDENTES EN
MÉXICO Y
REALIDADES**

II. LAS ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN EN PERSPECTIVA: ANTECEDENTES EN MÉXICO Y REALIDADES

Debido a que en México la detención migratoria aún sigue siendo la regla y no un último recurso, las alternativas a la detención existentes son limitadas y discrecionales al no ser todavía parte de una política pública oficial.²⁴ Sin embargo, existen antecedentes de buenas prácticas que demuestran que éstas han sido posibles a través de una buena coordinación interinstitucional, la suma de voluntades y la priorización de la no detención en apego a las mismas leyes nacionales establecidas, como lo son la LGDNNA y su Reglamento, en el cual se establece que “en ningún momento las niñas, niños o adolescentes migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria” (Artículo 111), y la misma Ley de Migración que reconoce la condición de estancia por razones humanitarias a “personas víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional; a niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados; y a solicitantes de asilo, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta que se resuelva su situación; o cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país” (Artículo 52, fracción V). Por lo cual, el Estado mexicano tiene la obligación de priorizar y facilitar la regularización migratoria de las personas que se encuentren bajo tales supuestos.

²⁴ Insumos del GIDMT para la Observación General No. 5 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares - <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/GC5.aspx>

A pesar de lo anterior, la realidad es que en los últimos tres años al menos un total de 93,737 menores de edad han sido privados de su libertad en Estaciones Migratorias a lo largo de México, de los cuales el 54% se trata de niñas y niños menores de 11 años de edad,²⁵ mientras que más de 18,064 solicitantes de la condición de refugiado en el país se vieron obligados a iniciar sus procedimientos de solicitud de asilo al encontrarse en detención migratoria entre enero 2017 y octubre 2020.²⁶ En este sentido, adicional a las obligaciones que debe asumir el Estado mexicano en materia de no detención, las alternativas a la detención han resultado de relevancia para que las personas puedan acceder a continuar sus procedimientos migratorios y de solicitud de la condición de refugiado en libertad.

De acuerdo a la Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés), las alternativas a la detención se refieren a toda legislación, política o práctica por las cuales se garantizan los derechos a la libertad personal y libre movimiento de las personas sin recurrir a la detención por razones de su situación migratoria.²⁷ Asimismo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) define las alternativas a la detención como “toda legislación, política o práctica que permite a los solicitantes de asilo residir en la comunidad, sujetos a una serie de condiciones o restricciones a su libertad de circulación. Dado que

²⁵ En 2018 fueron detenidos 29,258 menores migrantes; en 2019, fueron privados de su libertad 53,507 por motivos migratorios, y de enero a noviembre de 2020, estuvieron en detención migratoria 10,972 menores. Obtenido de Eventos de menores presentados ante la autoridad migratoria en Boletín Estadístico Anual de 2018 a 2020 por la Unidad de Política Migratoria.

²⁶ Información obtenida por el INM y COMAR a través de Acceso a la Información acerca del número de personas beneficiadas por alternativas al alojamiento por año: 2020- 3,217; 2019- 9,926; 2018- 3,596; 2017- 1,325.

²⁷ “Las alternativas a la detención, una nueva oportunidad para la nueva administración de México” por International Detention Coalition, septiembre de 2018. Disponible en: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2018/10/Propuestas_Alternativas_MEX_2018-2024_25oct.pdf

algunas alternativas a la detención también incluyen varias restricciones a la circulación o a la libertad (y algunas se pueden clasificar como formas de detención), también están sujetas a las normas de derechos humanos”.²⁸

En México, este tipo de prácticas tienen sus antecedentes en el “Programa Piloto de cuidado y acogida alternativa de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en México” establecido en agosto de 2015 en el marco del trabajo realizado a través del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) con el apoyo técnico de IDC, como parte de un esfuerzo de colaboración con el INM, con la finalidad de mejorar los mecanismos de identificación, canalización, recepción y atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.²⁹ A pesar de que inicialmente el Programa Piloto benefició entre 15 y 20 migrantes menores de edad no acompañados para su canalización a albergues de la sociedad civil especializados –en coadyuvancia con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA)–, este piloto significó un parteaguas para establecer una ruta de coordinación interinstitucional entre diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, así como para sentar los canales operativos instrumentados y protocolos de atención para la identificación y canalización desde Estaciones Migratorias a albergues de la sociedad civil y Centros de Atención Social del Sistema Nacional para el Desarrollo

²⁸ ACNUR, Directrices sobre la detención (2012), párr. 8.

²⁹ Descripción del Programa Piloto de cuidado y acogida alternativa de NNA migrantes no acompañados en México. Documento consensuado entre INM, Coalición Internacional contra la Detención, Casa Alianza y Aldeas Infantiles, participes en el programa piloto, y presentado ante del Consejo Ciudadano del INM en la 2da sesión ordinaria el 30 de junio del 2016. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115687/Descripcion_del_Programa_Piloto.pdf

Integral de la Familia (DIF). Así mismo, significó la voluntad política y la posibilidad práctica que existe para avanzar hacia mecanismos no punitivos ni privativos de la libertad para personas migrantes en situación irregular en México.

Tal fue el caso posterior del Programa de Salidas de Estaciones Migratorias (SEM) que desde julio de 2016 opera como un mecanismo tripartito entre el INM, la COMAR y el ACNUR en México, con el objetivo de proporcionar alternativas a la detención para personas sujetas de protección internacional y solicitantes de la condición de refugiado. De octubre 2017 a octubre 2018, el Programa logró beneficiar a casi 2,400 solicitantes de la condición de refugiado, permitiéndoles contar con un alojamiento en albergues de la sociedad civil y continuar sus procedimientos de asilo en libertad.³⁰

En este sentido, de acuerdo con la COMAR en su respuesta a una solicitud de información pública al respecto, señala que:

(L)as alternativas al alojamiento son una buena práctica realizada por [COMAR] y el [INM] con la asistencia técnica del [ACNUR], que tiene como objetivo que las personas que se encuentran alojadas en calidad de presentadas y sujetas a un procedimiento administrativo migratorio ante el INM por violaciones a la Ley de Migración y su Reglamento, y que han solicitado iniciar los trámites ante la COMAR

³⁰ “Derivado de una labor de coordinación interinstitucional, el INM, la COMAR y el ACNUR, han implementado desde julio de 2016, un mecanismo tripartito de salidas de estaciones migratorias para solicitantes del estatus de refugiado, con el cual se busca beneficiar - en el siguiente orden prioritario - a: familias monoparentales, grupos familiares, mujeres solas, comunidad LGBTI, y a hombres solos. En un año, casi 2,400 solicitantes del estatus de refugiado han conseguido alojamiento alternativo en albergues de la sociedad civil. De estas personas, el 54% formaban parte de un núcleo familiar”. p.7 Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones MIRPS, Informe Regional de Seguimiento 2017-2018 por la Organización de Estados Americanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/5be46de64.pdf>

para el reconocimiento de su condición de refugiado, pueden llevar su procedimiento ante esta Comisión fuera de esas instalaciones.³¹

Para el INM, este Programa lleva por nombre “Alternativas al Alojamiento en Estaciones Migratorias para personas solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiado”, sin embargo, no hay mayor información pública al respecto. Al momento de la elaboración del presente informe, se había solicitado una entrevista con la Dirección General de Control y Verificación Migratoria y la Dirección General de Regulación y Archivo del INM a través del CCINM, sin embargo, aún no se tenía respuesta sobre dicha solicitud.

Por otro lado, en entrevista para esta investigación con Andrés Alfonso Ramírez Silva, Coordinador General de la COMAR, al momento de preguntarle cómo funciona el Programa de Salidas de Estación Migratoria o Alternativas al Alojamiento para solicitantes de la condición de refugiado en México, señaló a las investigadoras lo siguiente:

Quien tiene la prerrogativa de todo este asunto no es la COMAR, es el INM. [...] Cuando señalamos las alternativas de alojamiento, nos referimos solo a adultos. Niños, niñas y adolescentes no deberían estar en Estación Migratoria, está prohibido que estén, [...] tampoco estamos hablando de familias con niños. No pueden estar familias con niños privadas de su libertad. [...] Ustedes hablan de un Programa y no encuentran documentos porque no existe un Programa. [...] Es un acuerdo entre el INM y COMAR para que estas personas no estén en detención migratoria y hemos logrado

³¹ Oficio COMAR/DAVI/2393/2020, 26 de noviembre de 2020.

convencerlos de tener estas alternativas. [...] Como no está establecido en la Ley de Migración, [...] debemos tener mucha habilidad y acuerdos entre el INM y la COMAR, por lo que no hay nada escrito, por lo que se puede dar discrecionalidad, pero es lo que ha permitido que el INM acceda a realizar este tipo de opciones y alternativas. [...] Al no haber nada normado, dependerá de cada una de las delegaciones y habrán arreglos ad hoc y acuerdos discrecionales en cada lugar.³²

Esto da cuenta de que, en México, los programas que buscan promover alternativas a la detención han dependido sobre todo de la buena voluntad entre las instituciones del Estado y las y los funcionarios públicos en turno, así como del papel del ACNUR y de la incidencia realizada desde las organizaciones de sociedad civil para la promoción de estos mecanismos y opciones de acogida. Aunque es importante recordar que si bien son consideradas una buena práctica, siguen sin constituirse en un programa oficial, por lo que su implementación llega a ser discrecional. Esto último se ha constatado a través de los hallazgos obtenidos mediante las entrevistas realizadas a personas solicitantes que salieron bajo alternativas al alojamiento de distintas Estaciones Migratorias del país.

Un ejemplo concreto de esta discrecionalidad y las consecuencias negativas que esto conlleva es el oficio INM/DGCVM/1363/2020 enviado por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM el 27 de octubre de 2020, dirigido a las personas titulares de las oficinas de representación del INM mediante el cual se limita el acceso a las

³² Entrevista llevada a cabo por las investigadoras con Andrés Ramírez Silva el 13 de diciembre de 2020.

personas al Programa. En el oficio, “se instruye a los Titulares de las Oficinas de Representación gestionar [...] la aplicación al Programa Alternativas al Alojamiento de las personas solicitantes de la condición de refugiado [...] pues se tiene conocimiento que por el sólo hecho de contar con este documento se autoriza a las personas extranjeras su salida de las Estaciones Migratorias”. Asimismo, se señala que “la población objetivo del programa de alternativas al alojamiento son núcleos familiares o personas en condición de vulnerabilidad debidamente acreditados y que sean solicitantes de la condición de refugiado”. Sin embargo, no indica qué se considera una condición de vulnerabilidad ni cómo se acredita.

El oficio señala que quedan excluidas del programa personas “que cuenten con una determinación de rechazo en el punto de internación a territorio nacional” o “que viajen solas de manera irregular”. En otras palabras, no pueden salir de la estación migratoria mediante el programa “Alternativas al Alojamiento” personas solicitantes de asilo que ingresaron a México de forma irregular. Esta exclusión es tajantemente violatoria al principio internacional de no sanción por ingreso irregular.

El impacto de este oficio en las personas con necesidades de protección internacional se dejó ver de manera casi inmediata: En los dos meses siguientes al cambio de política, hubo una reducción del 75% en el número de personas solicitantes de asilo que recibieron salida de estación migratoria por el programa “Alternativas al Alojamiento”.³³

³³ Información obtenida mediante solicitud de transparencia. En octubre de 2020 salieron 285 personas solicitantes de asilo de Estación Migratoria por el programa “Alternativas al Alojamiento”, mientras que el número correspondiente en noviembre fue 76 y en diciembre 69.

Por lo tanto, esta situación constituye una omisión de parte del Estado, pues las ATD deben ser reguladas en ley. Al respecto, el ACNUR señala:

Al igual que la detención, las alternativas a la detención también deben estar reguladas por leyes y reglamentos a fin de evitar la imposición arbitraria de restricciones a la libertad o a la libertad de circulación. El principio de seguridad jurídica exige una regulación adecuada de estas alternativas [...]. Las disposiciones legales deben especificar y explicar las alternativas disponibles, los criterios que rigen su uso, así como las autoridades responsables de su implementación y cumplimiento.³⁴

No obstante, a pesar de los importantes avances que este tipo de programas han implicado para niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados y personas solicitantes de asilo, así como para la implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan que las alternativas a la detención sean posible, lo cierto es que continúan siendo iniciativas limitadas que han logrado llegar a una proporción mínima de las personas que se encuentran en detención migratoria, a pesar del incremento en las solicitudes ante COMAR en los últimos años.

A través de información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, se logró obtener por parte de la COMAR y del INM el desagregado por año del número de personas que lograron acceder al programa de Alternativas al Alojamiento, es decir, las personas que salieron de estaciones migratorias por ser solicitantes de asilo o que

³⁴ ACNUR, Directrices sobre la detención (2012), párr. 36.

solicitaron la condición de refugiada dentro de las estaciones migratorias y estaciones provisionales del INM de 2017 a 2020.

Con estos datos es posible observar que en promedio, únicamente el 3.8% de las personas en detención migratoria en México lograron beneficiarse del Programa SEM al ser personas solicitantes de la condición de refugiado.

Tabla 1. Comparativo anual del número de personas en detención migratoria con el número de personas que lograron acceder a ATD

Año	Total de personas en detención migratoria	Personas que accedieron a Alternativas a la Detención (Programa SEM)	Porcentaje de personas beneficiadas por Alternativas a la Detención (Programa SEM) en relación con el total de población en detención migratoria
2017	93,846	1,325	1.4%
2018	131,445	3,596	2.7%
2019	182,940	9,926	5.4%
2020 (hasta octubre 2020)	71,282	3,217	4.5%
TOTAL	479,513	18,064	3.8%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INM y la COMAR a través de solicitudes de transparencia sobre personas beneficiadas por alternativas, e información de las

Estadísticas Migratorias publicadas por la Unidad de Política Migratoria respecto a extranjeros presentados y devueltos por año por el INM.

Así mismo, al menos el 12.3% de las personas solicitantes de la condición de refugiado en México han iniciado su procedimiento al encontrarse privadas de su libertad en una Estación Migratoria.³⁵ A esto se suma el hecho de que, de acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), aproximadamente un 58% de las personas en detención migratoria desconoce sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado ya que las autoridades migratorias no les informan al respecto.³⁶

A pesar de que las iniciativas para promover alternativas a la detención en México aún reflejan un número limitado de personas beneficiadas, lo cierto es que los avances logrados hasta el momento continúan brindando lecciones clave para el desarrollo e implementación de alternativas más eficaces. Este tipo de programas se vuelven todavía más necesarios para lograr paulatinamente que la detención migratoria sea utilizada como un último recurso, y que tanto niñas, niños y adolescentes migrantes, así como personas con necesidades de protección internacional y otros grupos en situación de vulnerabilidad no sean privados de su libertad por razones migratorias, y puedan ejercer su derecho a solicitar y acceder a la protección internacional y dar continuidad a sus procedimientos migratorios y de asilo en libertad.

³⁵ Esto sin contemplar los casos de personas solicitantes que han sido detenidas arbitrariamente por la autoridad migratoria inclusive al contar con una constancia de solicitud por parte de la COMAR y posteriormente son liberadas de detención migratoria al ya ser solicitantes de la condición de refugiado en México.

³⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Especial; Situación de las Estaciones Migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención (2019).

Tabla 2. Comparativo anual del número de personas solicitantes de la condición de refugiado en México respecto al número de personas que lograron acceder a ATD

Año	Total de personas solicitantes de la condición de refugiado en México	Personas que accedieron a Alternativas a la Detención (Programa SEM)	Porcentaje de personas con necesidades de protección internacional que iniciaron su procedimiento con COMAR en detención migratoria, en comparación al total de solicitantes de asilo en México
2017	14,619	1,325	9.1%
2018	29,630	3,596	12.1%
2019	70,609	9,926	14.1%
2020 (hasta octubre 2020)	32,272	3,217	10.0%
TOTAL	147,130	18,064	12.3%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INM y la COMAR a través de solicitudes de transparencia sobre personas beneficiadas por alternativas, e información publicada por la Unidad de Política Migratoria y la COMAR respecto a las solicitudes de la condición de refugiado por año.

**HALLAZGOS DE LA
INVESTIGACIÓN SOBRE
ALTERNATIVAS A LA
DETENCIÓN PARA
PERSONAS
SOLICITANTES DE LA
CONDICIÓN DE
REFUGIADO EN MÉXICO**

III. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN PARA PERSONAS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

A continuación, se muestran los principales hallazgos identificados a lo largo de esta investigación acerca de las experiencias, los retos y obstáculos que viven las personas con necesidades de protección internacional para acceder a alternativas a la detención en México a través del Programa de SEM o Alternativas al Alojamiento, así como para iniciar sus procedimientos de solicitud de la condición de refugiado al encontrarse en detención migratoria. Así mismo, se exponen las situaciones más recurrentes que enfrentan las personas al momento de salir de Estación Migratoria y las dificultades que viven para llevar a cabo su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado una vez estando en libertad.

Adicionalmente, muchas de estas dificultades se traducen en riesgos de abandono de los procedimientos de las solicitudes de la condición de refugiado ante COMAR y muestran los obstáculos para la reapertura de los mismos. Los hallazgos al respecto también se exponen más adelante, con la finalidad de emitir propuestas y recomendaciones para hacer mucho más accesibles y eficientes los procedimientos de asilo en el país frente a los diversos retos que se presentan y áreas de oportunidad que se identifican.

a) Precisiones metodológicas y alcances

Para fines de esta investigación, se realizaron un total de 41 entrevistas a personas con necesidades de protección internacional radicando en diferentes estados del sur y norte del país. Los estados en los que se encontraban las personas entrevistadas son Baja California, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Tabasco y Veracruz, distribuidas a lo largo de 12 ciudades. Estas entrevistas fueron llevadas a cabo en su mayoría por las consultoras para Asylum Access México (AAMX) que elaboraron este estudio. Asimismo, personal del ACNUR en Tapachula, Monterrey y Tijuana colaboraron con la aplicación de entrevistas en esas ciudades. En este sentido, las personas entrevistadas fueron identificadas ya sea por personal de las oficinas locales de Asylum Access México o del ACNUR, por lo cual en su gran mayoría se trata de personas que actualmente son usuarias de estas oficinas o fueron beneficiarias de sus servicios anteriormente.

Para lograr los objetivos establecidos para esta investigación, la selección de perfiles de las personas a entrevistar se llevó a cabo considerando primordialmente la ubicación geográfica, que los y las participantes hayan estado en detención migratoria y hayan sido beneficiarias de alternativas a la detención a través del Programa de Salidas de Estación Migratoria o Alternativas al Alojamiento, así como que hayan comenzado su procedimiento ante COMAR al estar en detención migratoria. Adicionalmente, se eligieron perfiles de personas que iniciaron sus procedimientos con COMAR al encontrarse en Estación Migratoria y salieron bajo alternativas, abandonando posteriormente sus

procedimientos, al igual que personas que se encontraban en alguna ciudad del norte solicitando la reapertura de sus procedimientos.

Es importante precisar que, al realizar las entrevistas, se descubrió que algunas personas canalizadas para fines de este estudio no habían sido beneficiadas por el Programa SEM o Alternativas al Alojamiento. No obstante, se realizaron las entrevistas y sus hallazgos se incluyen en este informe con su identificación correspondiente. En particular, de estos perfiles adicionales, se documentaron:

- Tres casos en ciudades del norte del país con personas que inicialmente solicitaron la condición de refugiado en libertad y se encontraban en proceso de reapertura de sus procedimientos al momento de realizar las entrevistas. Una de ellas expresa nunca haber estado en detención migratoria, mientras que las otras dos fueron detenidas después de iniciada su solicitud ante COMAR al momento de trasladarse de un estado a otro, y por lo tanto dándose su procedimiento como abandonado, buscando reabrirlo en su ciudad de destino. Los hallazgos de estas entrevistas se incluyen en cuanto a sus razones de abandono y los retos que han enfrentado para la reapertura.

- Cuatro casos en tres ciudades distintas –dos en Palenque, una en Villahermosa y otra en Monterrey– de personas que estuvieron en detención migratoria pero que, de acuerdo a lo que expresaron en sus entrevistas, no salieron bajo el programa “alternativas al alojamiento” ni solicitaron la condición de refugiado al interior de la Estación Migratoria. Tres de ellas señalan que fueron puestas en libertad a través de un oficio de salida de estación migratoria durante octubre de 2020 debido a la pandemia por COVID-19. El otro caso se trata de una situación particular

de una mujer que relata que huyó de un incendio provocado por parte de la población local, como muestra de rechazo contra las personas migrantes que en ese momento se encontraban en una Estancia Provisional habilitada por el INM en Palenque, Chiapas.³⁷ Los hallazgos de estas entrevistas se incluyen en este estudio por sus contenidos y también en cuanto permiten una comparación de sus experiencias con las personas que son beneficiadas por “alternativas al alojamiento”.

Las entrevistas se llevaron a cabo durante el mes de noviembre y principios de diciembre de 2020 vía telefónica o de manera virtual mediante la facilitación de los equipos de terreno de Asylum Access México. En el caso de algunas entrevistas realizadas por el ACNUR, éstas se llevaron a cabo en persona. Todas las entrevistas fueron realizadas en español, aunque en tres entrevistas, las personas indicaron que su lengua materna es kreyol, miskitu e inglés, respectivamente.

Tabla 3. Ubicación geográfica de las personas entrevistadas en el marco de la investigación sobre ATD para personas solicitantes de la condición de refugiado, respecto al número de entrevistas llevadas a cabo

Ciudad donde se encuentra la persona entrevistada	Número de entrevistas
Tapachula, Chiapas	10

³⁷ Pie de Página, “Pobladores de Palenque expulsan a migrantes” (4 de marzo de 2020), disponible en: <https://enelcamino.piedepagina.mx/migrantes-en-palenque-afectados-por-xenofobia/>.

Palenque, Chiapas	7
Tenosique, Tabasco	3
Villahermosa, Tabasco	1
Acayucan, Veracruz	1
Coatzacoalcos, Veracruz	1
Nautla, Veracruz	1
Puerto Veracruz, Veracruz	1
Monterrey/Guadalupe, Nuevo León	12
Tijuana, Baja California	3
Saltillo, Coahuila	1
TOTAL	41

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de la investigación, las personas entrevistadas hicieron mención de 12 Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en las cuales al menos alguna señala haber estado en detención migratoria. De las personas con necesidades de protección internacional que formaron parte de este

estudio, refieren haber estado detenidas principalmente en las Estaciones Migratorias de Tapachula, Palenque, Tenosique, Villahermosa y Acayucan.

Tabla 4. Estaciones migratorias en las cuales estuvieron en detención las personas entrevistadas

Estación Migratoria	Número de personas entrevistadas que refieren haber estado en dicho centro
Tapachula, Chiapas	13
Palenque, Chiapas	9
Tenosique, Tabasco	4
Villahermosa, Tabasco	5
Acayucan, Veracruz	3

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, también refirieron haber estado en los centros de detención migratoria de Pijijiapan, Chiapas; Arriaga, Chiapas; Huixtla,

Chiapas; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Iztapalapa, Ciudad de México; Mexicali, Baja California; y Tijuana, Baja California.

b) Perfiles de las personas entrevistadas

A continuación, se presenta la información de los perfiles básicos demográficos de las personas entrevistadas por nacionalidad, género y edad, así como las posibles condiciones de vulnerabilidad existentes en las personas entrevistadas identificadas en el contexto de la entrevista.

La nacionalidad que se vio mayormente representada en esta investigación fue la hondureña, conformando el 63.4% de las personas entrevistadas. Esto también responde a que, como se señaló anteriormente, la población hondureña encabeza las solicitudes de la condición de refugiado en México desde al menos los últimos siete años. Se realizaron entrevistas a personas de originarias de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Cuba, Haití y Venezuela.

Tabla 5. Nacionalidades representadas en la investigación en relación al número de personas entrevistadas

Nacionalidad	Número de entrevistas
Hondureña	26
Salvadoreña	4

Nicaragüense	3
Guatemalteca	3
Cubana	3
Haitiana	1
Venezolana	1

Fuente: Elaboración propia.

De las personas entrevistadas, 20 son mujeres, 20 hombres y una persona de la comunidad LGBTTTIQ+, todas ellas de mayoría de edad entre los 18 a los 52 años de edad; perteneciendo el 48.8% de las personas participantes al rango de los 29 a los 36 años.

Gráfica 1. Distribución por género respecto al número de personas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, el 51% de las personas entrevistadas se encuentran en México acompañados de sus hijos y/o nietos menores de edad. De este grupo, el 43% se trata de cuidadoras/es principales o únicos a cargo de hijas e hijos menores de edad, personas con discapacidad o personas mayores. Así mismo, seis personas refirieron que su núcleo familiar incluye a una mujer o niña embarazada o lactante, y dos personas señalaron que su núcleo familiar incluye a una persona con discapacidad.

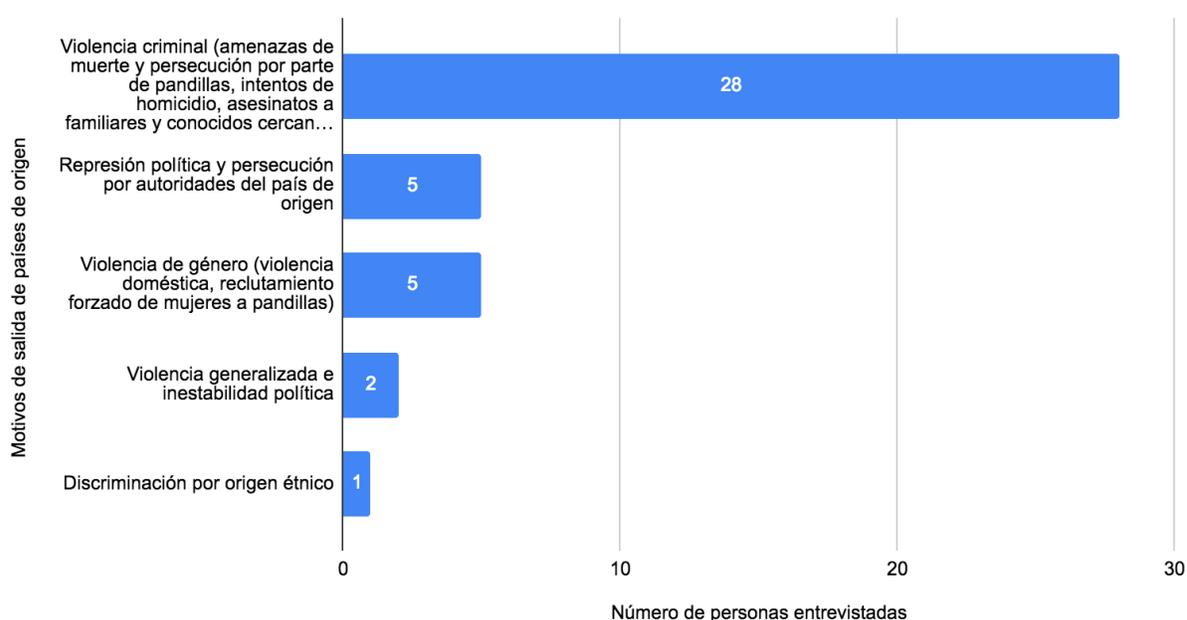
A través de las entrevistas, se identificó que las personas con necesidades de protección internacional en México continúan viviendo situaciones de violencia, delitos y graves violaciones a sus derechos humanos a pesar de su condición. Al menos el 41.5% de las personas participantes señalaron haber sido víctimas de delito y el 27% se auto-identificaron como sobrevivientes de tortura, tratos crueles o trauma, ya sea en México o en sus países de origen.

Finalmente, la presente investigación demuestra que las razones por las cuales las personas se siguen viendo obligadas a dejar sus países y buscar protección en México, se vinculan principalmente al incremento en la violencia criminal en sus lugares de origen. El 68% de las personas entrevistadas señaló que los motivos principales por los que se vieron forzados a migrar son por las amenazas de muerte y persecución por parte de pandillas y grupos criminales, así como por intentos de homicidio que sufrieron y/o por asesinatos a familiares y conocidos cercanos, o al haber sido testigos de tales crímenes y ser perseguidos por denunciar. En segundo lugar, los motivos que se señalan se relacionan, por un lado, a situaciones de represión política y persecución por parte de las autoridades

de sus propios países (12% de las personas entrevistadas), y, por otro lado, a la violencia de género derivada de la violencia doméstica, violencia sexual o por intentos de reclutamiento forzado de mujeres a grupos criminales (representando otro 12% de las personas entrevistadas). Un tercer motivo se vincula a la violencia generalizada e inestabilidad política en países de origen, y como cuarto motivo, se encuentran situaciones de discriminación por origen étnico.

Gráfica 2. Motivo de salida del país de origen respecto al número de personas entrevistadas

Número de personas entrevistadas frente a motivos de salida de país de origen



Fuente: Elaboración propia

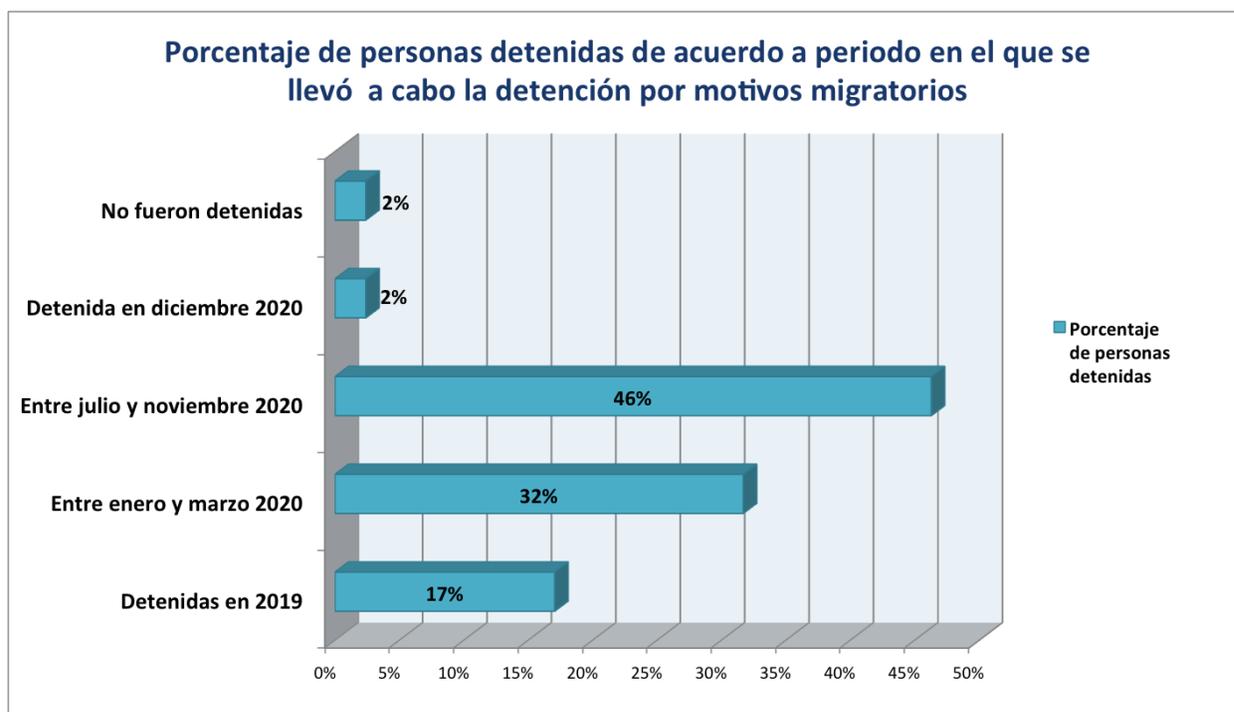
C. Hallazgos sobre el acceso para solicitar la condición de refugiado en detención migratoria

Como ya ha sido documentado anteriormente por diversas organizaciones de la sociedad civil y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la detención migratoria implica en sí un obstáculo para acceder a solicitar protección internacional en México. Las entrevistas realizadas para esta investigación brindan información respecto al proceso que vivieron las personas entrevistadas para acceder a su derecho a solicitar asilo al encontrarse bajo custodia del INM al interior de las Estaciones Migratorias, el tiempo promedio que llegan a permanecer en detención migratoria quienes tienen necesidades de protección internacional, la información que reciben o falta de ésta, así como las barreras para acceder al procedimiento de solicitud de la condición de refugiado al encontrarse privadas de su libertad y la forma en que la detención migratoria impacta en su salud física y emocional.

1. Sobre los tiempos en detención migratoria que viven las personas con necesidades de protección internacional

Las personas entrevistadas fueron detenidas entre 2019 y 2020 en diversas estaciones migratorias, de las cuales, siete señalan haber sido detenidas en 2019, 13 personas entre enero y marzo de 2020, y 19 personas entre julio y noviembre de 2020. Solo una persona entrevistada fue detenida a principios de diciembre de 2020 y una más señaló nunca haber estado en detención migratoria.

Gráfica 3. Periodo en el que se llevaron a cabo las detenciones por motivos migratorios respecto al porcentaje de personas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de los casos –el 56% de las personas entrevistadas–, la detención migratoria se llevó a cabo automáticamente el mismo día que las personas ingresaron a territorio nacional, o entre uno y seis días después de ingresar al país –el 15% de los casos–, inclusive al expresar desde el inicio su deseo de solicitar la condición de refugiado en México cuando tuvieron su primer contacto con la autoridad migratoria.

Al respecto, los hallazgos revelan que las personas con necesidades de protección internacional que fueron detenidas en 2019, tuvieron que permanecer en detención unos 40 días en promedio. Incluso se documentó

el caso de una persona entrevistada que fue detenida dos veces distintas, permaneciendo primero poco más de dos meses en detención migratoria en la Estación Migratoria de Iztapalapa de abril a junio de 2019, y posteriormente fue detenida durante cuatro meses más en Mexicali, Baja California de julio a noviembre de 2019, a pesar de ser solicitante de la condición de refugiado.

Durante la pandemia, los tiempos de detención disminuyeron, ya que las personas solicitantes de la condición de refugiado que fueron detenidas en el primer trimestre de 2020 permanecieron en detención migratoria 26 días en promedio, mientras que entre julio y noviembre de 2020 la duración de la detención disminuyó a 17 días en promedio.

A pesar de esta disminución en los tiempos durante los cuales las personas con necesidades de protección internacional han tenido que estar privadas de su libertad en Estaciones Migratorias, hay casos de 2020 que demuestran que las personas todavía llegan a estar detenidas hasta mes y medio o dos meses. No obstante, a pesar de que se debe insistir en la no detención de personas que requieren solicitar asilo en México, las personas que pasaron menos días en detención migratoria muestran haber tenido una mejor experiencia durante sus procedimientos. Por ejemplo, una persona que señala haber estado en detención por seis días en Palenque, identificó que no le fue tan difícil llevar a cabo su proceso de solicitud de la condición de refugiado al interior de la Estación Migratoria, pues desde el primer día expresó su deseo de solicitar asilo en México y dos días después inició su procedimiento con el acompañamiento de la COMAR, así como con el acompañamiento posterior del ACNUR al salir de detención migratoria:

Cuando [me] agarró el INM, entr[é] en pánico y les dij[e] que tenía miedo de regresar. [El] INM [me] dijo que podía[mos] pedir refugio. Sup[e] desde el primer día. [...] Fue fácil, [una] persona de COMAR llegó a compartir información. [...] No [tengo] queja, la atención que recib[í] fue muy buena, tanto por parte de INM como COMAR y ACNUR. Es muy importante tener a alguien que la reciba fuera, porque si no tiene a donde ir o no tiene a nadie, es más difícil.

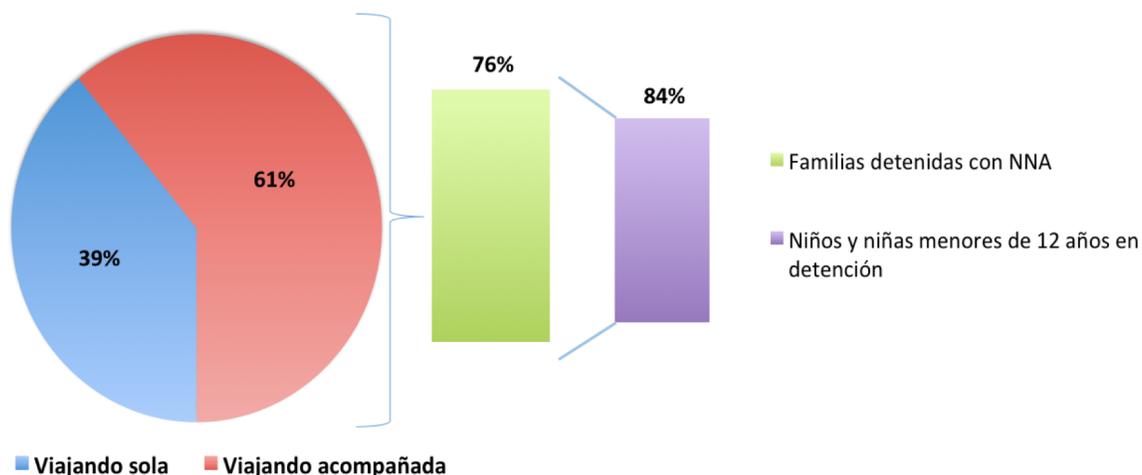
2. Detención de niñas, niños y adolescentes y familias con necesidades de protección internacional

A pesar de que la detención migratoria de niñas, niños y adolescentes tanto acompañados como no acompañados es contraria a las mismas leyes nacionales y marcos normativos internacionales como se señaló anteriormente, y, por lo tanto, una violación a los derechos humanos de las y los menores migrantes, a través de esta investigación se constató que esta práctica sigue siendo recurrente en las familias con necesidades de protección internacional viajando con sus hijas e hijos pequeños y adolescentes.

El 61% de las personas entrevistadas ingresaron a México junto con otros miembros de sus familias. De este grupo de personas viajando en compañía de sus familiares, el 76% narró haber sufrido la privación de su libertad con sus hijos e hijas menores de edad, de los cuales el 84% se trataba en su mayoría de bebés –incluidos dos bebés de dos y nueve meses–, niñas y niños de hasta 12 años de edad.

Gráfica 4. Porcentaje de personas viajando en compañía de sus familiares con niñas, niños y adolescentes en detención migratoria

Porcentaje de personas entrevistadas viajando con familias y desagregado de niñas, niños y adolescentes en detención



Fuente: Elaboración propia

Además de la separación familiar que señalaron haber vivido durante el tiempo que estuvieron en las Estaciones Migratorias, los testimonios de estas familias develaron una situación particularmente preocupante para las y los menores de edad en detención. En consonancia con diversos informes públicos que existen al respecto,³⁸ a lo largo de las entrevistas las personas relataron fuertes impactos en la salud física y mental de sus hijos e hijas durante el tiempo que se encontraron privados de su libertad, así como posterior a su estancia en la Estación Migratoria.

³⁸ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Especial.; Situación de las Estaciones Migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención; Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México, Informe de Hallazgos de la Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México, agosto-septiembre 2020.

Por ejemplo, una persona entrevistada estuvo en detención migratoria con su pareja, familiares mayores de edad y siete menores de edad, uno de ellos un pequeño de meses. La familia tuvo que pasar un mes privada de su libertad hasta que lograron salir bajo el Programa de Salidas de Estación Migratoria. En la entrevista se relató que en la estación migratoria de Tenosique, a principios de 2020, el bebé de escasos meses de edad tuvo diarrea durante días, no obstante, se le negó la atención médica:

Fue feo, porque el niño de dos meses se estaba muriendo de diarrea, se le pidió a [INM] que le llevaran al hospital. [...] Todos se enfermaron al interior de la EM, tuvimos fiebre. [...] No quiero que nadie más tenga que pasar esa experiencia. No nos quisieron llevar al hospital. El niño estaba muy enfermo y a cada rato vomitaba, y la de Migración decía que el niño no tenía nada y casi se nos muere ahí. Fue hasta cuando salimos que logramos ir con el ACNUR y pedir apoyo, y así fue que lo pudieron llevar al centro médico para que revisaran al niño.

Otra persona que viajaba con su esposa y su hija de dos años, quienes fueron detenidos en enero de 2020 también en Tenosique, narró lo traumático que fue la experiencia para él y su familia al encontrarse en detención migratoria por casi un mes, situación que le motivó a participar en esta investigación:

Nos dijeron de Migración que debíamos pasar 45 días hábiles ahí en la Estación Migratoria. Estuvimos muy preocupados porque 45 días hábiles son como tres meses. Ahí empezó el miedo porque estábamos con los bebés. Pensé que por los niños, no nos tendrían encerrados tanto tiempo. Eso no debería de ser. Yo encerrado ahí con mi hija sin

poderlas ver [...], porque nos separaron. [Ni] siquiera podíamos encontrarnos al interior de la EM.

Eso me afectó mucho. [...] No deberían encerrar a los niños ahí. Los niños te pedían leche y de dónde la sacas. En la EM te decían que no. [...] Mi esposa no tenía nada de ropa. Si la lavaba, se tenía que poner una sábana para no estar desnuda. Y pedíamos si nos podrían dar ropa, y te lo niegan en la EM. Cuando salimos de EM, todos salieron flaquitos, los niños salieron muy mal. Por eso para mí era muy importante participar en esta entrevista para decir lo que ocurre en la Estación Migratoria y la detención de niñas y niños.

Por otra parte, una mujer relató el impacto psicológico que la detención migratoria generó en la salud de su hijo adolescente después de haber pasado más de mes y medio privados de su libertad en la Estación Migratoria de Villahermosa:

El psicólogo también apoya a mi hijo, pues saliendo de la estación migratoria mi hijo ya no era el mismo. No estaba conmigo [en la EM], estaba con los menores adolescentes, y salió rebelde, uno podría decir malcriado. Allá encerrado con los otros niños, él empezó a tener problemas de conducta. Como todos los niños pues, pero cuando veníamos de Honduras no venía así. El psicólogo dice que fue por el encierro y por no tener comunicación conmigo. Hasta ahora en [su ciudad de destino en el Norte, aproximadamente un año después], está un poco mejor.

3. Impacto de las condiciones durante la detención migratoria en las personas con necesidades de protección internacional

Al responder a la pregunta acerca de *¿Cómo fue el proceso de solicitud de la condición de refugiado al interior de la estación migratoria?*, la gran mayoría hizo referencia acerca de lo difícil que les fue la experiencia dadas las condiciones tan duras que vivieron durante la detención migratoria y las condiciones al interior de la Estación Migratoria.

Además del impacto que la privación de libertad genera en la salud física y mental de las personas en detención migratoria que vienen huyendo de situaciones de violencia de sus países de origen, y la gran preocupación que expresaron haber vivido padres y madres que viajaban con sus hijos e hijas pequeñas por el hecho de que sus pequeños se encontrasen en detención, inclusive a veces separados de ellos al interior de la Estación Migratoria, otras situaciones señaladas por las personas entrevistadas tienen que ver con las condiciones insalubres de los espacios donde se encuentra la población detenida, comida que les enfermaba –particularmente a los niños y niñas–, separación familiar al interior de la estación migratoria, falta de atención médica oportuna y adecuada u omisión de parte de los agentes migratorios para asegurar la atención médica, ausencia de medidas y condiciones adecuadas para personas con discapacidad, y falta de información clara y oportuna de parte del INM, lo cual incrementa la incertidumbre y angustia de las personas de no saber si serían devueltas a sus países.

Una persona detenida en Palenque en julio de 2020 compartió cómo vivió esta experiencia:

[Fue] bien difícil, uno viene sufriendo, lo tratan muy mal en la estación migratoria, no le dan llamadas a uno, lo van amenazando, dicen que si se cae la llamada no hay más oportunidades [de volver a hacer llamadas]. No sé por qué le quitan los derechos que tiene uno como migrante, ser humano. Como el director de Migración es el encargado de los demás compañeros, debe dar el ejemplo, pero siento que es el peor de ellos.

Otra de las personas entrevistadas que estuvo en detención en la Estación Migratoria de Tenosique en enero 2020 y que ingresó con su familia, dentro de los cuales se encontraban tres menores de edad, incluido un bebé de nueve meses, narra lo siguiente:

La verdad fue duro porque cuando yo entré me separaron de mi esposa y de mi hijita de tres años, y me pusieron en otro lugar con mi hijo. A mi yerno lo pasaron a otro lado. No fue fácil. Cuando nosotros llegamos había bastantes personas encerradas y tuvimos que dormir en un espacio bien chiquito, como de un metro, entre ratas, ahí con mi hijo. [...] Fue confuso porque nos tienen encerrados en un cuartito con la puerta cerrada, y tenían tapado con un papel para que no viera uno para fuera del cuarto.

Preocupan también las condiciones insalubres en las que deben vivir las personas en detención migratoria en un contexto como el de la pandemia por COVID-19, ya que en los centros de detención migratoria es difícil,

cuando no imposible, mantener el distanciamiento social y, de acuerdo con los testimonios recabados, carentes de las medidas sanitarias que se requieren para evitar cualquier contagio o brote por COVID-19.

Así lo relata, por ejemplo, una persona que estuvo en detención migratoria en Palenque en agosto de 2020, señalando que las personas en detención ni siquiera tenían acceso a cubrebocas y que inclusive el agua para lavarse las manos se les limitaba:

Cuando entré a la EM había una gran cantidad de personas, había como 160 – 180 personas. Había un bote de gel que estaba vacío, y mascarillas tampoco daban. Cuando estaba en la EM llegó Derechos Humanos y quienes estábamos detenidos expusimos el punto de la higiene. Y ese día nos separaron en dos grupos y nos pusieron en dos celdas divididos. Por cada celda había cuatro personas y ocho celdas solas. Cuando se llenaban las celdas las personas que llegaban les tocaba dormir afuera y acostarte en el piso porque no había. El agua para lavarse las manos solo la ponían antes de cada comida. [...] No hacían pruebas de COVID-19 tampoco, entonces no supe si había alguien infectado.

4. Obstáculos para acceder al derecho a solicitar asilo en detención migratoria

En el 63% de las entrevistas, las personas reportaron que la primera autoridad a la que expresaron su deseo de solicitar la condición de refugiado fue a algún agente del INM, enfrentándose a barreras

importantes para el acceso al procedimiento de solicitud ante COMAR al interior de la Estación Migratoria. Al menos el 58% de estas personas narraron que al expresar su interés de solicitar asilo en México se enfrentaron a: 1) malos tratos y maltrato verbal por parte de los agentes migratorios; 2) desincentivos sistemáticos para desistir de sus trámites de la condición de refugiado mediante información falsa, o bajo el argumento de que si solicitan asilo deberán permanecer un tiempo prolongado en detención; 3) indiferencia por parte de los agentes migratorios; y 4) dificultad para acceder a alguna persona representante de la COMAR e iniciar su solicitud al interior de la Estación Migratoria.

El siguiente testimonio de una persona detenida en la Estación Migratoria de Palenque, ejemplifica estos obstáculos frecuentes que viven las personas con necesidades de protección internacional durante su tiempo en detención migratoria, así como la violación al principio de no devolución por parte del Estado mexicano que se comete cuando estas personas se encuentran en detención:

Yo estaba separado de mi esposa e hijos, en una celda diferente. Cuando estábamos allí, llegaba una persona representante de INM a darnos información de cuánto tiempo íbamos a estar allí, yo le decía que quería solicitar asilo y me decía que no, que eso era complicado de conseguir, que el tiempo de espera era incalculable. A mi familia y a mí, estuvimos separados, nos llevaron a la oficina para aceptar la deportación, pero pude ver a mi esposa e hijos y dijimos que no íbamos a aceptar la deportación. Escuchamos de personas que estaban en situaciones similares, les dieron información falsa y les hicieron firmar. Todos estuvimos en la misma situación, de pedir los

formularios, pero a algunas personas les dieron para firmar su deportación y sí lo firmaron.

Únicamente el 29% de las personas entrevistadas señalaron haber tenido la oportunidad de expresar directamente a personal de la COMAR su deseo de solicitar la condición de refugiado al encontrarse al interior de la Estación Migratoria. No obstante, se observa que es difícil para las personas contar con información clara y certera sobre el procedimiento de solicitud de asilo, lo que genera mayor incertidumbre y confusión sobre sus propios procedimientos. Otra persona que fue detenida en Palenque explicó:

Los de COMAR no explican mucho de lo que sucede, no tenía plena seguridad de lo que iba a pasar después. Solo te dicen que es un proceso que dura seis meses. No tenía la certeza de lo que iba a pasar, no sabía si me iban a regresar a mi país y tenía miedo de que me regresaran. Había aproximadamente como 100 personas en la EM, y la mayoría pidió refugio.

Así mismo, en términos de los tiempos para llevar a cabo el procedimiento de la solicitud de la condición de refugiado ante COMAR, la mayoría expresa que éste es muy tardado y resulta tardado. Para algunas personas representa un proceso difícil –sobre todo por el tiempo que permanecen en detención–, y a veces confuso, incluso una persona señaló que no fue sino hasta un mes después de estar en detención migratoria que se enteró de la posibilidad de solicitar asilo y que tuvo que llenar dos veces el formulario de solicitud pues cree que los agentes de la COMAR a quienes entregó su formulario inicial, extraviaron su primera solicitud.

Por su parte, una persona que estuvo detenida en Tenosique cuando sucedió el incidente de un incendio en marzo de 2020, describió su experiencia de la siguiente manera:

[El proceso fue] lento, estaba lo de la cuarentena entonces tuvimos que esperar más tiempo de lo normal. Si no hubiese pasado el incendio a lo mejor habiéramos tenido que esperar más. Había mucha gente que tenía mes y medio, dos meses encerrada sin respuesta. Aparte había mucha gente en el lugar, cada vez más, entonces fue difícil la convivencia.

Adicionalmente, es relevante señalar que solamente tres personas afirmaron haber recibido representación legal al interior de la Estación Migratoria para iniciar su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado. Esto quiere decir que al 92% de las personas entrevistadas nunca se les brindó la posibilidad de contar con representación legal durante su tiempo en detención migratoria, y el 8% que sí accedió a un abogado o abogada fue en gran parte por la intervención y asistencia de organizaciones de sociedad civil.

Por lo tanto, acceder a solicitar la condición de refugiado en detención migratoria y al programa de alternativas al alojamiento no resulta fácil ni accesible para la gran mayoría de las personas. Al contrario, en muchos casos la detención migratoria misma sigue representando el mayor obstáculo para solicitar protección internacional en México.

D. Hallazgos respecto a las condiciones de salida que enfrentan las personas solicitantes al ser liberadas de las estaciones migratorias bajo el programa de Alternativas al Alojamiento: documentación entregada, información brindada y acceso a servicios

1. Documentación entregada al salir de la estación migratoria bajo alternativas al alojamiento

La mayoría de las personas entrevistadas para esta investigación refirieron que al salir de la Estación Migratoria, se les entregó un oficio de regular estancia vigente por 45 días a partir de su emisión. En este sentido, el INM informó, en respuesta a las solicitudes de información realizadas para esta investigación, que a las personas que salen de Estación Migratoria bajo el denominado programa “Alternativas al Alojamiento” “se les emite un Documento Provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas por una temporalidad de 45 días hábiles, renovable hasta en tanto la [COMAR] emita una resolución a su solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado, no una tarjeta de Razones Humanitarias”.

Este Documento Provisional es de dudosa concordancia con la Ley de Migración, ya que la misma provee explícitamente que las personas solicitantes de asilo deben ser regularizadas emitiéndoles una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias,³⁹ por lo cual se desconoce el fundamento legal para emitir un Documento Provisional con las mencionadas características.

³⁹ Ley de Migración, Art. 52(V)(c).

Preocupa que la existencia de esta práctica mediante la emisión de un documento en lugar de una tarjeta por la condición de estancia por razones humanitarias, como se prevé legalmente para quienes se encuentran con un procedimiento de solicitud de la condición de refugiado ante la COMAR, proporcione menor protección a las personas solicitantes de asilo y menoscabe los derechos que les corresponden de acuerdo con la misma Ley de Migración. Esta situación se agrava cuando el INM sostiene que la vigencia de este oficio precluye la regularización por razones humanitarias, pues tal respuesta oficial carece de fundamento legal y obstaculiza, de manera discrecional, el acceso a un derecho establecido en la ley.

Adicionalmente, de acuerdo con los testimonios brindados por las personas entrevistadas al preguntarles si los documentos otorgados por el INM al salir de Estación Migratoria les fueron de utilidad, el 44% señala que dicho documento ha resultado ser poco o nada útil. Por un lado, explicaron que a pesar de que el documento provisional brindado por el INM señala que la persona cuenta con permiso para realizar actividades remuneradas, la realidad es que no es reconocido ni aceptado como válido por posibles empleadores, significando un obstáculo para que las personas puedan obtener un trabajo o trabajar de forma regular, a veces obligándoles a aceptar trabajos en condiciones precarias o de explotación. Por otro lado, una vez pasados los 45 días de vigencia, se identificaron casos en los que las personas seguían aún en su procedimiento ante la COMAR pero en situación irregular. Al respecto, no queda clara la posibilidad de renovar dicho documento provisional, pues a pesar de que no se señala la posibilidad de renovación en el mismo, algunas personas lo han podido

renovar y otras no lo hicieron, desconociendo los criterios que aplican para ese documento.

Los siguientes testimonios, dan cuenta de esta situación:

Testimonio 1: *Cuando salí de la estación migratoria, el INM me entregó un oficio de salida donde tengo regular estancia por 45 días. [...] Pero no he podido trabajar porque me piden permiso y ese documento del INM no me lo hacen válido en los trabajos. Ese documento no me ha servido porque la gente lo desconoce y me dicen que no es válido. [...] Ahí mismo en la EM me dijeron que no se puede tener la Tarjeta por Razones Humanitarias al tener mi constancia con COMAR, solo ese papel del oficio de salida, que se vencía en 45 días y ahora fui a renovarlo.*

Testimonio 2: *Al salir de la EM, me dieron un oficio por INM que no servía de nada. Este documento no es más que un simple papel y tiene duración de 45 días naturales, aunque decía que tenía permiso para trabajar. Y por lo tanto las empresas se aprovechan de eso para explotar a las personas y no pagarles lo que debe ser. Trabajaba en una garrotera 12 horas al día por 200 pesos diarios con media hora para comer solamente.*

El primer testimonio corresponde a una persona detenida en Palenque en agosto de 2020, y el segundo corresponde a alguien que estuvo en detención en la misma Estación Migratoria en mayo de 2019 y quien a lo largo de la entrevista expresó su aspiración de ejercer su formación como doctor odontólogo durante su procedimiento con COMAR, sin embargo, se

vio expuesta a una situación de explotación laboral debido a su situación jurídica y la falta de protección que le ocasionó no contar con una regularización como lo marca la Ley. No fue sino hasta que obtuvo el reconocimiento de refugiado en México y por lo tanto pudo acceder a la residencia permanente, que logró que lo contrataran en un consultorio, aunque aún enfrentándose al reto de la revalidación de su título universitario. Finalmente, otra persona expresó que tal documento “no sirve de mucho, solo si migración lo detiene a uno, solo sirve para que no te deporten”.

Por otro lado, debido a la falta de claridad acerca de cómo opera el Programa SEM y cuáles son los alcances legales de recibir una alternativa al alojamiento, existen casos en los que personas que recibieron a su vez una alerta migratoria por parte del INM, pues para la autoridad migratoria el procedimiento administrativo migratorio (PAM) de estas personas continúa inconcluso al considerar discrecionalmente que su situación migratoria aún no está resuelta después de salir de detención. Así mismo, se identificaron casos de personas que salieron de Estación Migratoria bajo el Programa SEM y que presentaban obstáculos para acceder a la regularización migratoria por la condición de estancia por razones humanitarias, a pesar de ser solicitantes de la condición de refugiado en México, ya que en varias delegaciones del INM, se le hizo saber a las personas que esto no podía ser posible porque ya tenían un trámite migratorio abierto al contar con el documento provisional por 45 días. Así también lo resaltó personal de Asylum Access México en entrevista para esta investigación:⁴⁰

⁴⁰ Entrevista llevada a cabo el 15 de diciembre de 2020 con Angélica Montesinos y Alberto Argüelles, encargadas del Área de Programas de AAMX.

[Al comienzo del programa de ATD], al ser [una persona] beneficiaria de alternativas a la detención, desde el INM se [le] ponía un tipo de alerta [migratoria] para que las personas no se muevan [de entidad federativa] Este tipo de alerta restringe la libre movilidad por el territorio nacional. Esto no genera confianza con las personas acerca de los alcances que tiene el programa de Alternativas. En 2019, el INM les decía que como salieron de Estación Migratoria por ATD, no se podían regularizar porque habían dos trámites duplicados, por ejemplo, el permiso de 45 días al salir de la Estación Migratoria. Al no haber reglas claras, sobre la operación del programa, las personas tienen muchos obstáculos al momento de regularizarse.

2. Información recibida al salir de detención migratoria acerca de los pasos siguientes en relación con sus procedimientos con COMAR

Respecto a la constancia proporcionada por COMAR a las personas entrevistadas que solicitaron asilo en detención personas entrevistadas que estuvieron en detención migratoria antes de poder solicitar asilo, el 81% señala que recibieron su constancia de solicitud de la condición de refugiado al encontrarse aún en la Estación Migratoria o al momento de salir. El 8% la obtuvo después de haber salido de detención al acercarse a la COMAR ya estando en libertad. No obstante, el 11% de las personas expresaron tener confusión acerca de si habían recibido su constancia de COMAR cuando salieron de Estación Migratoria, pues llegaban a confundir

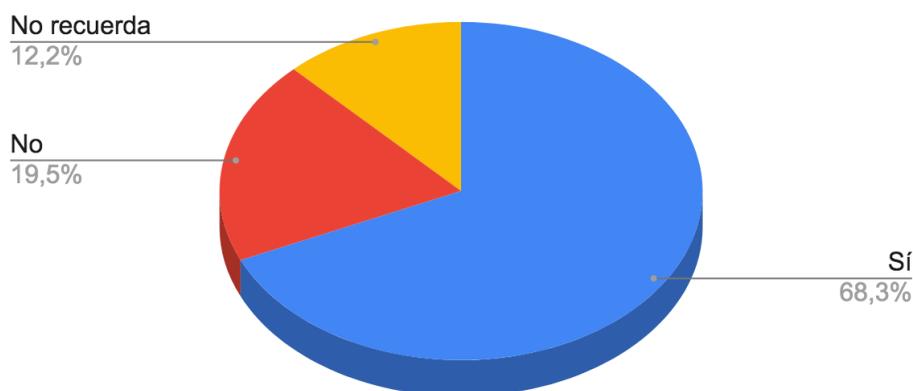
este documento con el documento provisional de visitante otorgado por el INM al salir bajo alternativas a la detención.

Adicionalmente, de estas personas, el 78% expresó sí haber recibido información acerca de las condiciones que debían cumplir para ser dejados en libertad en la comunidad mientras da seguimiento a su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al salir de detención migratoria, como, por ejemplo, la imposibilidad de salir de la entidad federativa donde se encuentran llevando a cabo su trámite, firmar periódicamente en las instalaciones del INM o COMAR, entre otros. Para el 14%, esta información resultó confusa o no recuerdan qué información se les brindó, ya que algunas personas señalan que fue difícil asimilar lo que ocurría durante su detención y al momento de salir de Estación Migratoria, o simplemente hubieron quienes señalaron que no recibieron este tipo de información –el 8% restante–.

Por otro lado, respecto a la información recibida acerca de la duración del procedimiento con COMAR, sólo el 68% de las personas entrevistadas para esta investigación expresó tener conocimiento acerca de la duración del mismo. No obstante, las personas señalaron que éste tiene una duración de entre tres hasta seis meses, incluso con la posibilidad de prolongarse hasta un año. Es interesante notar que algunas de las personas que salieron bajo alternativas al alojamiento durante el segundo semestre de 2020, señalan que sus constancias de COMAR no tienen fecha de vigencia y que les hicieron saber que esto se debe a la pandemia por la posibilidad de que los tiempos de los procedimientos se prolonguen.

Gráfica 5. Porcentaje del número de personas entrevistadas respecto al conocimiento de sobre la duración del procedimiento ante COMAR

¿Le dijeron cuánto dura el procedimiento con COMAR?



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, una recomendación sugerida constantemente por las personas entrevistadas al preguntarles acerca de lo que consideran que deben tomar en cuenta las autoridades para las personas que acaban de salir de estación migratoria, es que se les debe brindar una mejor orientación geográfica de la ciudad en la que se encuentran (por ejemplo, proporcionarles un mapa básico de la ciudad y, particularmente, las ubicaciones de las oficinas administrativas de la COMAR y el INM), así como información en cuanto a servicios disponibles para personas refugiadas y solicitantes de asilo. Múltiples personas entrevistadas manifestaron que uno de los principales retos a los que se enfrentaron al salir de la estación migratoria fue orientarse en el espacio y encontrar un lugar dónde quedarse durante esos primeros días.

3. Experiencias de las personas que salen de detención migratoria con oficio de salida

La importancia de la provisión de servicios de apoyo al salir de Estación Migratoria se resalta con las experiencias de las personas entrevistadas que señalaron haber salido de la estación migratoria con un oficio de salida simple y no bajo el Programa de Salidas de Estación Migratoria. A partir de las entrevistas realizadas para el presente informe, se advierte que esta práctica se ha dado en el marco de la pandemia por COVID-19, aunque se desconoce a cabalidad las razones de liberar a las personas con oficio de salida en lugar de hacerlo a través del programa “alternativas al alojamiento”, al tratarse de personas con necesidades de protección internacional que manifestaron su deseo de solicitar la condición de refugiado en México al momento de encontrarse en detención migratoria.⁴¹

Preocupa particularmente el hecho de que a estas personas se les libera de detención migratoria a horas inhábiles durante la noche, dejándolas en situación de mayor vulnerabilidad, inclusive en situación de calle, sin más información ni apoyo humanitario. Por ejemplo, dos personas que salieron de una Estación Migratoria en Chiapas a finales de 2020 con oficio de salida expresaron que les habían liberado de detención migratoria un día sábado por la noche bajo la lluvia. Relataron haber dormido unos días en un parque público y solo haber encontrado servicios al acudir a COMAR para

⁴¹ En entrevistas complementarias con personal de Asylum Access México, se advirtió que la práctica de liberar a las personas con oficio de salida durante la pandemia por COVID-19, se debería a la dificultad o imposibilidad para el INM de deportar a personas centroamericanas dado el cierre de fronteras nacionales de esos países. Ante esta situación, el INM liberaría a estas personas con instrucciones para abandonar el país por sus medios, lo que se traduce en un cruce irregular hacia Guatemala por los llamados “puntos ciegos”. Este paso irregular hacia el sur coloca a las personas en mayor situación de vulnerabilidad frente al crimen común y organizado y genera en algunos casos la necesidad de pagar a un traficante para hacer el viaje. Ver también LatinUS, “Denuncian que INAMI obligó a hondureños a cruzar ilegalmente a Guatemala” (8 abril 2020); Chicago Tribune, “EEUU y México cierran paso a solicitantes de asilo por COVID-19” (9 abril 2020).

solicitar la condición de refugiado un par de días después. Así lo expuso una persona de la comunidad LGBTI que había sido víctima de violencia sexual en su país debido a su identidad de género y que acababa de salir de la EM de Palenque:

Me sacaron al sábado siguiente a las 8:00 de la noche en medio de una tormenta. Me tocó dormir afuera a la intemperie en una banquita, porque no pudimos dormir en la casa del migrante porque a las 6:00 pm cierra la casa. [...] No llevaba nada de dinero, y aún así nos sacaron en la noche. [...] He sentido afectaciones psicológicas, pues ha sido muy duro dejar mi vida, a mi familia para iniciar una nueva vida, y recordar lo que me pasó.

De igual manera, en una entrevista con una persona que solicitó asilo en libertad y posteriormente fue detenida por el INM mientras transitaba por el corredor central de Chiapas - Tabasco, relató que su salida de la estación migratoria fue notificada desde un viernes, no obstante, el personal de la estación migratoria lo dejó en libertad hasta un domingo a las 10 pm, estando la persona sin dinero ni un lugar para pernoctar.

Este tipo de situaciones expone a las personas a mayores riesgos, pues adicional a lo señalado arriba, quienes salen de Estación Migratoria sin ningún tipo de apoyo ni acompañamiento han expresado haber sido víctimas de graves violaciones a derechos humanos al salir de detención migratoria. Así lo expresó una mujer que estuvo en la Estación Migratoria de Villahermosa, quien a pesar de solicitar la condición de refugiado al encontrarse en detención salió con oficio de salida y fue liberada de la Estación Migratoria un día a las 7:00 de la noche con sus hijos pequeños y

sin mayor información de a dónde acudir. Por tal motivo, señala que decidió acercarse a una estación de policías para solicitar apoyo, pero fue víctima de detención arbitraria por parte de éstos:

Al salir no tenía información de albergues ni centros de salud. Saliendo [acudí] a una estación de policías donde [fui] secuestrada junto a [mis] tres hijos.

E. Hallazgos sobre la espera en el sureste de México para personas solicitantes de la condición de refugiado

1. Asistencia humanitaria y condiciones de las personas solicitantes de asilo durante su procedimiento con COMAR

El 70% de las personas entrevistadas reportaron que tuvieron donde quedarse temporalmente al salir de detención migratoria. Por otra parte, respecto a la recepción de apoyos humanitarios y de otra índole durante sus procedimientos de asilo, el 75% de las personas entrevistadas señalaron que recibieron o que estaban recibiendo algún apoyo. De esas personas que señalaron haber recibido apoyos, el 85% recibieron ayuda económica del ACNUR. Así mismo, un 39% refirió haber recibido o contar con acompañamiento legal –generalmente de Asylum Access México u otras organizaciones de la sociedad civil–; y en números menores, también refirieron haber recibido canalizaciones para atención en salud por parte del ACNUR y de RET International, así como apoyos en despensas (por

ejemplo, de albergues), atención psicológica, e inclusive, útiles escolares, entre otras por parte de RET.

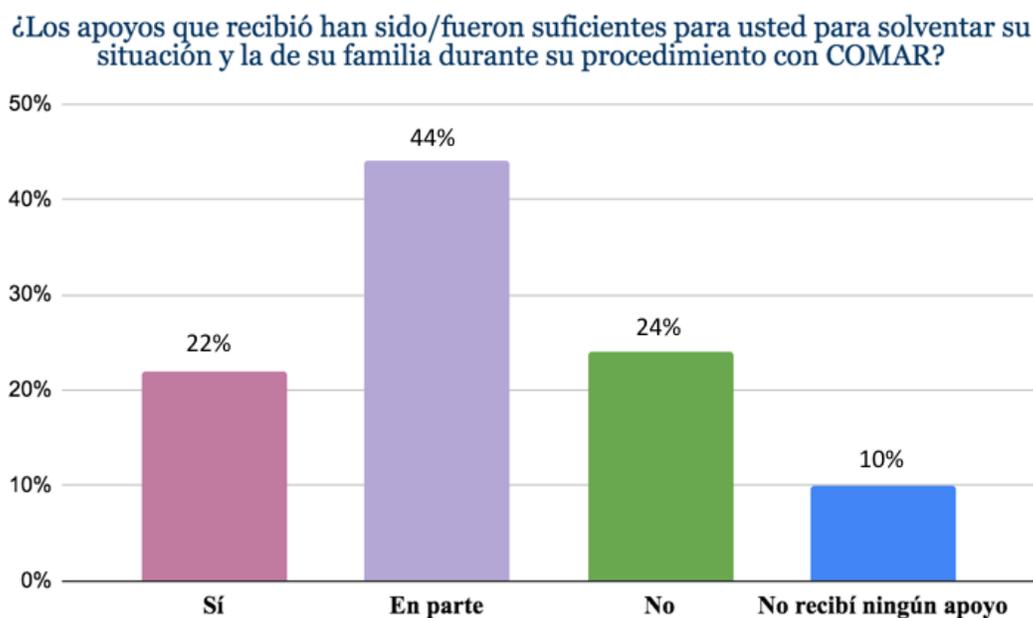
En este sentido, en el marco del Programa de Salidas de Estación Migratoria, el ACNUR México proporciona asistencia humanitaria mediante ayudas en efectivo (CBI, por sus siglas en inglés) a quienes son elegibles para contar con este tipo de apoyos. De acuerdo a personal del ACNUR a quien se le consultó respecto a las ayudas humanitarias para personas solicitantes beneficiadas por alternativas a la detención, a partir de 2020 se lleva a cabo un proceso de *targeting* para la elegibilidad de candidatos a recibir hasta cuatro meses de apoyo económico, brindando desde \$2,526 pesos al mes a una persona, hasta \$6,199 pesos a una familia de cinco integrantes o más.⁴²

No obstante, de todas las personas entrevistadas para esta investigación, solo el 22% de las personas consideraron que el apoyo económico que recibieron fue suficiente para solventar su situación y la de su familia, mientras que el 44% consideraron que fue parcialmente suficiente. El 24% señaló que los apoyos fueron insuficientes, mientras que un 10% nunca tuvo la posibilidad de contar con ayudas humanitarias. Al respecto, quienes sí recibieron este tipo de asistencia, reportaron que a lo mucho se les proporcionó tres o cuatro apoyos por parte del ACNUR, suficientes para cubrir los gastos básicos de sus hogares inicialmente, pero que una vez que éstos concluyeron, no habían podido encontrar trabajo o encontraron solo trabajos ocasionales e informales que les dejaba ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Por otra parte, múltiples

⁴² Agradecemos la información proporcionada para esta investigación por parte de Ximena Arroyo, Case Management del ACNUR, y Paloma Toscana, de la Unidad de Protección del ACNUR, en la reunión llevada a cabo el 30 de octubre de 2020.

personas entrevistadas refirieron poder solventar su situación económica gracias a trabajos en los Ayuntamientos locales, por ejemplo en Tapachula y en Tenosique, realizando trabajo de limpieza de calles y/o en construcción. En general, durante la pandemia por COVID-19 y pese a algunos apoyos extras autorizados por el ACNUR en ese contexto, las personas refirieron tener que “estirar” el dinero para que éste alcance, expresando también que las opciones de trabajo disponibles eran menores y escasas, mientras que productos de la canasta básica subieron de precio, aumentando la inseguridad económica y la situación de precariedad de esta población durante la emergencia sanitaria.

Gráfica 6. Percepciones acerca de la suficiencia de apoyos económicos recibidos durante los procedimientos ante COMAR en personas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia

No obstante, las personas expresaron sentimientos de agradecimiento por los apoyos humanitarios otorgados desde el ACNUR, a la vez que observaron que éstos les alcanzaron mayoritariamente para pagar la renta, sin cubrir completamente otros gastos de vivienda como el pago de servicios o para la habilitación de espacios adecuados, como por ejemplo, para contar con colchones. Sin embargo, este tipo de alivios económicos ayudan a las personas temporalmente al no poder solventar su situación económica por sí mismas. Una persona solicitante de la condición de refugiado en Palenque, Chiapas enfatizó que hubiese sido todavía más difícil sobrellevar la situación sin dicho apoyo, al encontrarse junto con su familia ante el procedimiento con COMAR después de detención migratoria:

Me ha ayudado ACNUR por lo mismo. Nos hubiéramos muerto de hambre y ya nos hubiéramos ido de aquí si no fuera por eso.

En particular, las personas que refirieron tener que sufragar gastos para condiciones médicas y medicamentos, así como las que tienen hijos pequeños –sobre todo bebés– que requieren pañales, fórmula y otros bienes, expresaron tener mayores dificultades para cubrir sus gastos. En algunos casos incluso refirieron limitar el número de comidas al día por la falta de dinero. Al respecto, una persona expresó:

Suficientes como tal nunca serán [...] pero ACNUR te ayuda al menos para pagar una renta. Pero es duro porque cuando usted se integra a una sociedad, sin tener nada, ni trabajo, es difícil.

En general, 29% de las personas manifestaron que las condiciones de vivienda y salud que están viviendo o vivieron durante su proceso con la COMAR fueron adecuadas; otro 29% manifestó que fueron inadecuadas; y 42% manifestaron que fueron parcialmente adecuadas, ya que como se refirió arriba, las personas solicitantes expresan que durante su procedimiento las condiciones de vida resultan precarias para ellas y sus familias:

Tuvimos que vivir de la forma más económica, no eran las condiciones ideales, solo alcanzaba para lo básico.

Así mismo, muchas personas refirieron problemas para poder pagar la renta, sumándose a esto el caso de personas que presentan condiciones médicas crónicas o bien, que han tenido alguna necesidad de salud, exponiendo las dificultades que tienen para solventar gastos básicos y los que su salud les implica. Esto se intensificó para algunas personas durante la crisis sanitaria por COVID-19. Como se desarrollará más adelante, la imposibilidad de acceder a atención médica en el sur del país, por ejemplo, para recibir atención a la salud sexual y reproductiva, que se acentuó durante la pandemia, ha resultado en motivos de abandono de procedimientos ante la COMAR por la búsqueda de un lugar donde se pueda acceder a esos servicios.

2. Esperas prolongadas durante el procedimiento ante COMAR e implicaciones para las personas solicitantes

La investigación arrojó que uno de los mayores retos que perciben las personas que han recibido salida de la estación migratoria bajo alternativas a la detención, es que la espera para recibir una resolución de parte de la COMAR es muy larga. Al respecto, de acuerdo con el Artículo 24 de la LRPCAP, las solicitudes de asilo ante la COMAR deben recibir una resolución motivada dentro de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. No obstante, las personas reportan regularmente que se les avisó que el proceso tardaría de seis meses a un año. Esta situación se acentúa debido a la carga de trabajo de la COMAR y el rezago de peticiones pendientes que tiene,⁴³ sumado a la suspensión de entrevistas, emisión de resoluciones, traslados y recursos de revisión debido a la pandemia por COVID-19.⁴⁴ La espera alargada, en particular en entidades del país donde el trabajo formal escasea y la atención por parte de servicios públicos como salud y educación es muy limitada y precaria, pero que concentran la mayor cantidad de personas solicitantes de la condición de refugiado en México, como lo son Chiapas, Tabasco y Veracruz, resulta una barrera importante para sobrellevar el procedimiento ante la COMAR.

⁴³ En julio de 2020, Alejandro Encinas, el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la SEGOB, dio a conocer que se encuentran pendientes más de 80,000 solicitudes de asilo. Telemundo, “México acumula 80,000 solicitudes de refugio de migrantes”, 23 julio de 2020.

En enero de 2020, anterior a la pandemia, Asylum Access reportó que la COMAR registraba 63,860 solicitudes de asilo pendientes de decisión, de las cuales 6,230 habían esperado durante más de un año. Asylum Access, “Cifras nuevas de la COMAR demuestran que hay más de 13.000 solicitantes de asilo esperando decisiones desde 2018”, 9 enero 2020.

En el 2017, se suspendieron los plazos y términos de la COMAR tras el temblor que afectó el centro-sur del país en septiembre de ese año y que dañó la estructura del edificio de la COMAR en Ciudad de México; en febrero de 2018, la CNDH advirtió sobre un posible “colapso” del sistema de asilo al ver que más de 60% de las 14,596 solicitudes radicadas en 2017 no habían sido atendidas. En menos de dos años, el número de solicitudes recibidas incrementó en más de 470%. Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, 30 octubre 2017; CNDH, Comunicado de Prensa DGC/046/18, La CNDH hace un llamado urgente al Gobierno Federal ante el posible colapso del sistema de protección a refugiados en México, 25 febrero 2018.

⁴⁴ Tarjeta informativa: Avisa COMAR sobre la operación y medidas por el COVID-19, 25 de marzo de 2020.

En este sentido, se observa que los apoyos que prevé el ACNUR serían suficientes para garantizar las necesidades básicas de las personas solicitantes si la COMAR resolviera las solicitudes de las personas dentro de los 45 días hábiles que marca la Ley, esto es, si en la práctica en efecto el procedimiento durara aproximadamente tres meses. Al respecto, 66% de las personas entrevistadas manifestaron que los tiempos de espera del trámite con COMAR no son adecuados, y que esto genera impactos adicionales a su situación humanitaria y condiciones de vida. Por ejemplo, una persona que solicitó la condición de refugiado a principios de febrero de 2020 mientras se encontraba en detención migratoria en Tenosique, y fue reconocido junto con su familia en septiembre de 2020, ocho meses después de iniciar su procedimiento, expresó:

Fue muy largo, porque no tenemos trabajo, sentí que el tiempo nunca pasaba.

Aunque las personas reconocen que, en sus casos, la tardanza se justifica parcialmente por la situación de la pandemia, la incertidumbre que viven o vivieron durante la espera al no contar con documentos migratorios conforme lo marca la Ley de Migración para personas solicitantes de la condición de refugiado –más allá del documento provisional del cual ya se hizo mención–, ni con posibilidades reales de acceder a un trabajo digno, les dejó en una situación de mucha precariedad. Es importante señalar que la incertidumbre ocasionada por la espera genera desconfianza en la COMAR y mucha confusión sobre el estado de los procedimientos de las personas cuyos casos se encuentran demorados. Una persona solicitante en Acayucan, Veracruz que había iniciado su procedimiento ante COMAR a principios de febrero de 2020 al encontrarse en detención migratoria, y

había tenido su entrevista hasta el 9 de agosto de ese mismo año, aún no había recibido su resolución al momento de participar en esta investigación cuando se le contactó a inicios de diciembre de 2020 –esto es, diez meses después de haber iniciado su solicitud de asilo en México– comentó lo siguiente:

Considero que ha sido muy lento, entiendo que una parte es por la pandemia, pero creo que a veces hay personas que no quieren lidiar con tu caso y no dan seguimiento. Porque en mi caso, hay gente que hizo la entrevista después de mí, y ya tienen su resolución y su tarjeta. ¿Será que la persona que tiene nuestro caso es diferente y no avanza con mi caso?

Por otra parte, muchas personas ya reconocidas como refugiadas o en espera de resolución de su solicitud expresaron su interés en recibir un traslado bajo el Programa de Integración Local del ACNUR a alguna ciudad donde pudiesen encontrar alguna oportunidad laboral, con particular interés en ciudades del norte del país. Muchas refirieron una ligera preferencia para recibir traslado a Monterrey o Tijuana, ya sea porque refieren a personas conocidas allá o tienen buenas referencias de esas ciudades como lugares con mucho trabajo, pero expresaron su disposición para ser trasladadas a donde fuera que pudieran encontrar trabajo, escuela para sus hijos (en caso de tener) y una forma de restablecerse.

Las experiencias de las personas en el sur del país respecto de su situación económica revelan que, para las personas con necesidades de protección internacional en México, es sumamente importante recibir una respuesta mucho más oportuna y ágil por parte de la COMAR. Así, en caso de tener

una resolución positiva, recibir su residencia permanente y acceder a oportunidades laborales sin tantos obstáculos, ya sea en el estado en el cual se encuentran o reubicarse a otra ciudad de ser su voluntad, para integrarse a su comunidad de acogida. Adicionalmente, es necesario prever mayor flexibilidad en los criterios y facilidades de traslado durante el proceso con COMAR, para permitir que las personas tengan acceso a un trabajo formal y la sustentabilidad económica de sus hogares. No obstante, los testimonios de las personas entrevistadas confirman que la imposibilidad de moverse fuera del estado donde están llevando a cabo sus procedimientos de solicitud de la condición de refugiado, representa también un obstáculo para quienes tienen la necesidad de trasladarse para fines laborales o de atención médica.⁴⁵ Así lo ilustra el caso de una persona cuya pareja no pudo atender una situación crítica de salud reproductiva en los servicios públicos de Villahermosa a finales de 2020, y cuyas opciones de atención médica se veían reducidas en la entidad federativa en la que estaban llevando a cabo su procedimiento de asilo:

En Villahermosa [el INM nos] dijo que tenía que ir a Tenosique para solicitar, pero que no estaban dando traslado. [...] No queríamos irnos a Tenosique, no había atención médica, ni hospitales. [...] Por eso nos movimos de Tabasco. Fui a un centro de salud, [pero me dijeron que] solo están atendiendo COVID y urgencias.

Esta persona, al momento de la entrevista, se encontraba en Monterrey intentando reabrir su procedimiento ante la COMAR, ya que debido a la

⁴⁵ El Artículo 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala que “se considerará que un solicitante abandonó su trámite cuando se traslade, sin la autorización de la Coordinación, a una entidad federativa distinta a aquella en la que hubiese presentado su solicitud.”

imposibilidad de atender la situación médica de su pareja en Tabasco, se vieron obligados a irse para buscar opciones médicas.

3. Acceso a la educación para la niñez refugiada y en proceso de solicitud de la condición de refugiado en edad escolar

De las personas que tienen hijos o hijas en edad escolar que participaron en esta investigación, solo el 27% refirió que actualmente están recibiendo educación. Las mayores barreras que reportaron las personas para que sus hijos e hijas pudieran estudiar fueron: 1) la falta de documentación que solicitan las escuelas para poder inscribir a sus hijos, como por ejemplo, constancias de estudios de su país de origen, y 2) la falta de plazas en las escuelas. Al respecto, una persona en Monterrey refirió lo siguiente:

La escuela más cercana está en sobrecupo. Llamé y el Director me dijo que ni para los niños mexicanos había cupo. A veces ponemos la tele [durante la pandemia por COVID-19], pero no están inscritos.

Este tipo de respuestas evidencia la discriminación que enfrenta la niñez solicitante de asilo y refugiada para acceder a la educación en México, pues se da a entender que, si hubiera lugares, se daría preferencia a niños y niñas mexicanas, lo que vulneraría el derecho a acceder a la educación en condiciones de igualdad.

Otras personas que se encuentran esperando sus procedimientos con COMAR en el sur refirieron que prefieren esperar a recibir su traslado para inscribir a sus hijos en su lugar de destino. Sobre este punto, se evidencia cómo la espera prolongada ante la COMAR es experimentada por las

personas como un limbo durante el cual la vida diaria no se retoma por completo, porque están a la expectativa de mayores seguridades sobre su estancia en México para inscribir a sus hijos en la escuela. Cuando esta espera se prolonga de seis meses a un año, los hijos pueden terminar perdiendo un año completo de estudios, viéndose rezagados en su formación escolar.

Por otra parte, en lo que respecta a población solicitante y refugiada con estudios superiores, múltiples personas refirieron como una necesidad o preocupación particular la revalidación de sus estudios, incluidos títulos universitarios, así como su interés en acceder a becas de estudios superiores en México para continuar su formación y profesionalización, resaltando la importancia de estos dos elementos para fortalecer la integración local de personas refugiadas en México. Este punto se desarrolla con mayor detalle en el apartado acerca de las perspectivas a futuro de las personas solicitantes y refugiadas, donde se muestran los planes y retos para su integración en México.

4. Impactos en la salud física y mental de las personas solicitantes durante el tiempo que dura su procedimiento ante COMAR

La existencia de informes previos que abordan los impactos en la salud física y mental de personas en detención migratoria, basados en instrumentos para diagnosticar sintomatologías psicológicas (por ejemplo, la escala establecida en la Lista de Verificación de Síntomas de Hopkins,

HSCL-25),⁴⁶ han sido de utilidad como referencia para la identificación de afectaciones a la salud mental relacionadas con las experiencias de personas con necesidades de protección internacional que han sido privadas de su libertad por motivos migratorios. A pesar de que para fines de esta investigación no se contó con un equipo especializado para la elaboración de diagnósticos clínicos al respecto, resultó relevante obtener una aproximación a los impactos en la salud física, mental y emocional que viven las personas durante todo su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en México a través de las entrevistas realizadas y preguntas sobre las afectaciones o desmejoras en la salud física, mental y emocional que las mismas personas percibían en relación a sus propias experiencias. Mediante sus respuestas, se identificó que éstas se acentúan principalmente debido a los largos tiempos de espera, incertidumbre y condiciones precarias a las que se enfrentan, entre otras.

En este sentido, el 42.5% de las personas entrevistadas reportaron el impacto que la espera prolongada en sus resoluciones ha ocasionado en su salud mental, aunado a los impactos ocasionados por la detención migratoria que tuvieron que atravesar para iniciar su procedimiento con COMAR. Al respecto, el caso de una persona que estuvo privada de su libertad en la Estación Migratoria de Acayucan revela el estrés sufrido por él y su pareja, ciudadana mexicana, al no saber si iba a ser deportado, y las consecuencias que esta situación ocasionó resultando en la pérdida de su bebé:

⁴⁶ El informe sobre Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, por el Consejo Ciudadano del INM en 2017, se basa en la HSCL-25, instrumento validado en México y en Centroamérica para la identificación de síntomas de ansiedad y depresión para la identificación de impactos psicosociales en la población privada de su libertad. Para mayor información sobre los principales síntomas encontrados sobre ansiedad y depresión en población en detención migratoria en México a partir de los resultados de la escala HSCL-25, ver Capítulo 8 de dicho informe.

Fue duro cuando salí porque mi esposa había perdido a nuestro bebé durante el tiempo que estuve en detención, pues ambos estábamos estresados por el miedo de que me deportaran.

Adicionalmente, las personas experimentan la espera de su procedimiento ante la COMAR como un limbo prolongado, sin contar con la seguridad de si podrán quedarse en el país y ante la falta de un estatus migratorio estable que les permita buscar trabajo exitosamente. A esto se suma, en la gran mayoría de los casos, la imposibilidad de poderse mudar a otras ciudades del país donde tienen redes de apoyo o bien, donde pudiesen encontrar ofertas laborales. Asimismo, las personas que esperan poder acceder a la reunificación familiar tras un reconocimiento por parte de la COMAR o en espera de su resolución, tienen que vivir la separación familiar de manera emocionalmente difícil y, en ciertos casos, con síntomas de depresión.⁴⁷ Algunas personas experimentan riesgos de seguridad y/o discriminación en el lugar donde se encuentran esperando su resolución, lo que hace que la espera se sienta todavía más larga. Cabe resaltar que parte importante de las peticiones realizadas por las mismas personas que participaron en esta investigación, así como de las necesidades identificadas a lo largo de las entrevistas, tienen que ver con canalizaciones para acompañamiento psicológico y emocional por las afectaciones psico-emocionales que se encontraban viviendo las personas durante sus procedimientos de asilo.

⁴⁷ Estos síntomas se vinculan a expresiones de tristeza, soledad, preocupación, sentir que todo requiere demasiado esfuerzo, sentirse atrapadas, desesperanza y llorar fácilmente, en concordancia con la escala HSCL-25.

Ante esta situación de espera prolongada, las personas expresan incertidumbre, desesperación y desánimo, al sentir inseguridad respecto a su estancia en el país y a lo largo de su proceso de integración, ya sea para conseguir trabajo, inscribir a sus hijos e hijas en la escuela, atender situaciones médicas y otros aspectos de la vida cotidiana. Los testimonios de las personas entrevistadas dan cuenta de esta situación. Por un lado, una persona relató:

Mi esposa se ponía mal, se ponía a llorar por la espera. Sentía que era eterna.

Otra persona expuso:

A veces uno se estresa mucho por el tiempo que pasa y no tener respuesta, que el proceso vaya lento, y uno se tiende a desesperar.

Mientras que otra persona relató sentir:

Una presión psicológica muy fuerte por ver que mi procedimiento no avanza.

Otra persona señaló:

[Estoy] bien, gracias a Dios, porque en esta pandemia estamos vivos, pero ya quiero terminar mi trámite para poder trabajar.

Finalmente, una persona ya reconocida como refugiada por la COMAR en Chiapas puntualizó:

En términos de mi salud emocional, me he sentido cabizbajo y me ha pesado mucho. Pero no he recibido atención y no me lo ofrecieron en ningún momento. Al día de hoy me siento mejor porque ya salieron mis papeles, y que ya puedo rehacer mi vida.

Los impactos derivados de dicha situación tienen consecuencias diferenciadas en mujeres solicitantes de la condición de refugiada. A lo largo de la investigación, se entrevistó a dos personas que relataron haber vivido en su núcleo familiar la pérdida de un embarazo en México, situación que afectó fuertemente la salud física y emocional de ellas y sus familias, como se ejemplificó anteriormente. Otras dos mujeres relataron tener condiciones de salud reproductiva –síndrome de ovario poliquístico, quistes y miomas de útero y ovario–, pero que no las habían podido atender debido a la imposibilidad para acceder a atención médica en servicios públicos durante la pandemia por COVID-19, y no contar con medios económicos para recibir atención privada. Estas mujeres expresaron que dicha situación les afectó fuertemente su bienestar y capacidad física en el día a día. Por otro lado, una madre de familia expresó preocupación debido a la falta de atención a una condición de salud crónica de sus hijos, pues no tenía dinero para comprar los medicamentos que requieren para controlar dicha enfermedad.

Sin duda, la salud emocional se ve mermada durante el tiempo de espera, mientras que las personas también experimentan afectaciones por otras circunstancias que viven durante este tiempo. Por ejemplo, la situación vivida en los países de origen, motivo por el cual se vieron obligadas a huir, continúa impactando a las personas solicitantes de asilo en México

durante sus procedimientos. Para quienes son sobrevivientes de violencia –particularmente violencia sexual– en sus países de origen, los impactos psicoemocionales se acentúan no solo con la detención migratoria, sino durante sus procedimientos ante COMAR dada la incertidumbre que experimentan y los traumas de la violencia vivida anteriormente que aún acarrearán. Así lo señaló una de las personas entrevistadas al recordar la situación por la cual se vio obligada a abandonar su país:

La violencia y amenazas que viví [en mi país de origen me siguen afectando]. Sigo teniendo miedo.

A esto se suma el peso que les generan los estigmas sociales por su condición tanto de migrantes y de género, o derivado de su orientación sexual en el caso de las personas de la comunidad LGBTI, como se expone a continuación en el testimonio de una persona sobreviviente de abuso sexual:

En Honduras, porque soy gay, [...] nos discriminan mucho. [En México] he sentido afectaciones psicológicas. [El mayor reto a lo largo de mi procedimiento de asilo ha sido] estar lejos de mi familia, recordar lo que me pasó.

Otra persona relató:

[Siento] más que todo tristeza, tengo familia en Honduras y tengo que responder por ellos [...] perdieron todo en el huracán, están durmiendo en la calle.

Al respecto, el 61.5% de las personas entrevistadas manifestaron que la afectación en su salud física o emocional subsistió hasta el día de la entrevista. Varias de las personas entrevistadas relataron que, al recibir la resolución de su solicitud, se sintieron mejor. Una persona compartió:

Ahora ya estamos, nos sentimos mejor. Ya tenemos la regularización.

Estas aseveraciones por parte de la población ya reconocida como refugiada en México dan muestra de la importancia que tiene en sus vidas el momento en que reciben la resolución positiva por parte de COMAR, y el impacto anímico que este proceso les significa.

Finalmente, se estima necesario notar que una minoría importante de las personas entrevistadas expresaron que al valorar su experiencia solicitando asilo en el sur de México sintieron que, en comparación con las situaciones de violencia e inseguridad que vivieron en su país de origen, el proceso de solicitud fue relativamente tranquilo. Expresaron mucho agradecimiento hacia México por acogerles. Incluso, una persona expresó cómo el encontrarse en México le brindaba un sentido de mayor seguridad a ella y su familia:

Ya nos sentimos mucho mejor porque ya dormimos, en Honduras no podía dormir porque teníamos mucho miedo.

La atención a la salud mental y psicoemocional de la población solicitante y con necesidades de protección internacional en México es un tema que se debe tomar con mucha mayor seriedad y relevancia por parte de las autoridades gubernamentales. Esto no solo en cuanto a su atención a lo

largo de los procedimientos de la solicitud de la condición de refugiado y al momento de los procesos de integración de la población ya reconocida como refugiada, sino también, y principalmente, desde una perspectiva preventiva considerando que tanto la detención migratoria como los tiempos prolongados del procedimiento ante COMAR generan en sí mismos impactos psicológicos severos a las personas solicitantes y daños que se agravan con el tiempo.

De hecho, al preguntar a las personas si habían podido acceder a servicios especializados para atender su salud mental, algunas relataron haber tenido apoyo psicológico de parte de RET International o bien, por medio de albergues de migrantes gestionados por la sociedad civil, como Casa Monarca en Monterrey, o el albergue J'Tatic en Palenque. Ninguna mencionó tener ese tipo de apoyos por parte de un servicio público.

5. Percepciones sobre hospitalidad por parte de la población local, aspectos de seguridad y situaciones de discriminación

Durante las entrevistas, se preguntó a las personas solicitantes y refugiadas cómo consideraban el lugar en donde se encontraban llevando a cabo sus trámites o iniciaron sus procedimientos con la COMAR en términos de seguridad, hospitalidad y otros aspectos del entorno que llegan impactar a esta población durante el tiempo de espera de sus resoluciones.

Las ciudades a las que hicieron referencia las personas entrevistadas fueron principalmente las ubicadas en estados del sur de México: Acayucan, Palenque, Tapachula, Tenosique y Villahermosa. Cabe resaltar

que Chiapas, Tabasco y Veracruz, son las entidades federativas que representan casi el 73% de los casos de solicitudes de la condición de refugiado de todo el país de 2018 a noviembre de 2020.⁴⁸

Adicionalmente, una persona hizo mención de Saltillo y otra de Tijuana como lugares en los que iniciaron sus procedimientos de la condición de refugiado en México.

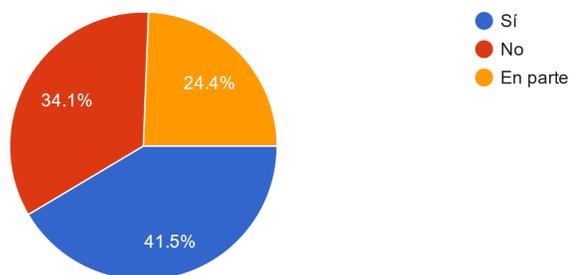
La información brindada para esta investigación da cuenta de que más de la mitad de las personas entrevistadas (el 58.5%) considera que los lugares donde iniciaron sus trámites de asilo –prácticamente ciudades ubicadas en el sureste de México– son parcialmente o completamente inseguros, poco hospitalarios o que carecen de los servicios adecuados para la población solicitante de la condición de refugiado.

Gráfica 7. Percepciones de las personas entrevistadas sobre la seguridad, hospitalidad y oferta de servicios en el lugar donde iniciaron su procedimiento de asilo

⁴⁸ Comparativo de enero a noviembre de los años 2018 a 2020 en información publicada por la Unidad de Política Migratoria y la COMAR respecto a las solicitudes de la condición de refugiado por año. De los cuales, Chiapas representa 49,081 casos de 2018 a nov. 2020 (58%); Tabasco 5,930 (7%); y Veracruz 6,429 (casi el 8%). En conjunto, representan el 73% del total de 84,726 casos en México de 2018 a nov. 2020.

36. ¿Considera que el lugar donde inició su trámite de asilo es seguro, hospitalario y cuenta con los servicios adecuados para usted y su familia?

41 responses



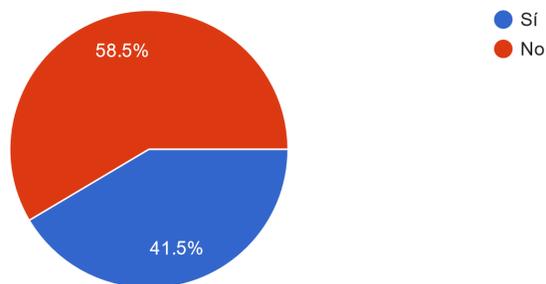
Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, el 41.5% de las personas entrevistadas señalaron haber sido víctimas de algún delito, agresiones o discriminación en las ciudades donde comenzaron sus procedimientos con la COMAR. Inclusive, a varias de ellas se les entrevistó en otros lugares distintos a los que comenzaron sus procedimientos, ubicadas ya en ciudades del norte de México como Monterrey, Saltillo o Tijuana, debido a que dichas situaciones les obligaron a abandonar sus procesos de asilo, y se encontraban intentando reabrirlos en sus nuevos lugares de destino.

Gráfica 8. Personas entrevistadas que señalaron haber sido víctima de delito, agresiones y/o discriminación en el lugar donde iniciaron su procedimiento de asilo.

37. ¿Usted o alguno de sus familiares ha sido/fueron víctimas de delito, agresiones, discriminación en el lugar donde inició su procedimiento de asilo?

41 respuestas



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el estado de Chiapas concentra el 58% de los casos de solicitudes ante COMAR en los últimos tres años, siendo representado en esta investigación a través de personas que indicaron haber iniciado sus procedimientos en Tapachula y en Palenque. Al respecto, una persona ya reconocida como refugiada que se encontraba viviendo en Tijuana al momento de participar en este estudio, señaló que inició su procedimiento en Tapachula, pero fue víctima de delito pues la asaltaron en la zona donde vivía y sufrió agresiones. Adicionalmente, otra persona que se encontraba llevando a cabo su procedimiento en esa ciudad, señaló que ha sufrido discriminación y que en varias ocasiones ha intentado buscar trabajo, pero al momento de solicitar empleo lo rechazan debido a su nacionalidad. Por otro lado, algunas personas consideran que Palenque es un lugar relativamente tranquilo; no obstante, también observaron que las condiciones de vida son bajas con pocas oportunidades para las personas solicitantes y refugiadas, ya que es muy difícil encontrar trabajo. Sin embargo, el 45% de quienes iniciaron su procedimiento de asilo en

Palenque expresaron haber sufrido algún incidente de seguridad, además de actos de discriminación por la comunidad de acogida e instituciones públicas. Estas personas describen situaciones de violencia por parte de pandillas o riegos debido a la presencia de sus agentes persecutores, así como casos de violencia doméstica y de género, y episodios de agresiones y discriminación por parte de un sector de la población local.

Cabe señalar que de quienes iniciaron su procedimiento en Palenque, el 36% se encontraba en una ciudad del norte de México al momento de la entrevista, intentando reabrir sus solicitudes debido a que las situaciones mencionadas les obligaron a irse de Palenque.

En el caso de Tabasco, que representa el 7% de los casos de solicitud de asilo en México, las personas entrevistadas señalaron haber iniciado sus procedimientos en Villahermosa o en Tenosique. Es interesante notar que en el caso de quienes iniciaron su procedimiento en Villahermosa, la gran mayoría (el 80%) se encontraba radicando en otra ciudad al momento de participar en esta investigación, principalmente en el Estado de Nuevo León.

A pesar de que los testimonios de estas personas señalan que la población local es en su mayoría amable y hospitalaria, todas ellas refieren haber vivido alguna situación de inseguridad como asaltos o robos, así como actos en los que se sintieron discriminadas, inclusive por servidores públicos que violaron sus derechos humanos –como el caso de una mujer que expresa haber sufrido detención arbitraria por parte de policías–. Situaciones similares fueron señaladas por quienes iniciaron su procedimiento ante la COMAR en Tenosique, Tabasco. No obstante, a pesar

de que las percepciones de esta ciudad son relativamente más positivas en cuanto a la seguridad, las personas expusieron riesgos vividos durante sus procedimientos en Tenosique. Por ejemplo, una mujer solicitante compartió lo siguiente:

Es tranquilo porque he salido tarde y nunca ha pasado nada. Pero no hay mucho trabajo. Si hubiera trabajo, sí me quedaría. [...] Solo ocurrió el incidente del OXXO, hace unos cinco meses, en el que un chico [me] agredió a mí y a [mi] hija.

Una persona que inició su solicitud ante COMAR Tenosique, comentó haber vivido discriminación, además de que su seguridad corrió riesgo en esta ciudad, motivo por el cual se vio obligado a trasladarse a otra entidad federativa, encontrándose en Monterrey al momento de la entrevista:

No, seguro no es. Yo fui discriminado, decían que era pandillero. Y recibí amenazas.

Por el contrario, a pesar de que las personas que iniciaron su procedimiento de asilo en Veracruz únicamente representan el 10% de las entrevistas realizadas para esta investigación, de acuerdo con los testimonios recabados, este estado representa un lugar en el cual las personas expresaron sentirse seguras y tranquilas. En particular, las personas entrevistadas se encontraban radicando en las ciudades de Acayucan, Coatzacoalcos, Nautla y en el Puerto de Veracruz. Una de las personas que ya había sido reconocida como refugiado que llevó a cabo su procedimiento en Acayucan señaló:

En Acayucan no salí mucho, estuve en el albergue. Vimos en las noticias que era un poco peligroso, pero no experimenté nada en lo personal.

Finalmente, una persona que había recibido apoyo por parte del ACNUR para ser trasladada de Chiapas a la ciudad de Saltillo para continuar con su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado allá, señaló que tuvo que volver a moverse de estado debido a que en Saltillo recibió amenazas por parte de la expareja de una mujer que también era solicitante, a quien se encontraba apoyando. Al momento de participar en la entrevista para esta investigación, se encontraba en Monterrey. Otra persona señaló que durante el tiempo que lleva en Tijuana llevando a cabo su procedimiento con la COMAR, fue víctima de un asalto en la calle.

Dichas situaciones demuestran que, particularmente, las ciudades del sur de México donde las personas inician sus procedimientos de la condición de refugiado, sobre todo en los estados de Chiapas y Tabasco, representan contextos de riesgo y mayor inseguridad para las personas solicitantes, aumentando su vulnerabilidad, así como significando posibles riesgos para el abandono de sus procedimientos, como se detalla en el siguiente capítulo sobre este último tema.

F. Conclusiones preliminares sobre el Programa de Salidas de Estaciones Migratorias (SEM) o “Alternativas al Alojamiento”: Buenas prácticas y consideraciones clave

Las respuestas recibidas por las personas entrevistadas a lo largo de este capítulo respecto a los hallazgos sobre la implementación de diferentes alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de refugiado en México dan cuenta de diversos retos que enfrenta esta población al momento de salir de estación migratoria para continuar su procedimiento de asilo en libertad. A su vez, sugieren algunas buenas prácticas identificadas y elementos clave a considerar para brindar un mejor acompañamiento a las personas solicitantes que tuvieron que iniciar sus trámites ante COMAR en detención migratoria.

En un primer momento, se observa que es de suma importancia la coordinación entre distintos actores tanto gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil al momento de la salida de Estación Migratoria de personas con necesidades de protección internacional. Las personas que reportaron las mejores experiencias al momento de salir de detención migratoria fueron quienes recibieron acompañamiento por alguna organización al instante de su salida de la estación migratoria y que, posteriormente, fueron trasladadas a un albergue de la sociedad civil, donde recibieron una charla básica de orientación. Esto les garantizó la posibilidad de contar no solo con mayor información sobre sus trámites y los servicios disponibles para ellas, sino también, y en especial, con un lugar para pernoctar al menos por unos días en lo que reciben el apoyo económico del ACNUR y/o encuentran un lugar para rentar, disminuyendo las posibilidades de que esta población quede en situación de calle y en mayor situación de vulnerabilidad. No obstante, en este sentido, también se identificó que inclusive en los casos donde se observaba una mejor coordinación interinstitucional, ésta variaba dependiendo del año o periodos en un mismo año. Se desconoce de qué depende que se

mantenga o no una buena coordinación entre actores a lo largo del tiempo y de manera constante.

Así mismo, se observa que quienes asumen mayor responsabilidad al respecto son generalmente el ACNUR, en coordinación con alguna organización de sociedad civil, mientras que las instituciones del Estado carecen de acciones de protección y se encuentran completamente ausentes al respecto. Adicionalmente, al no comunicar las salidas de Estación Migratoria al ACNUR y a organizaciones de la sociedad civil local, o incluso programar estas salidas en horas no laborales, el Estado obstaculiza el trabajo de acompañamiento por parte de estas organizaciones, sin tampoco brindar un acompañamiento cercano desde las instituciones de gobierno competentes a las personas que acaban de salir de detención.

Las experiencias de las personas que no recibieron ningún tipo de acompañamiento al salir de detención migratoria revelan mayores niveles de confusión, desasosiego y en algunos casos graves, verse expuestas al dormir a la intemperie durante el tiempo en el que ubicaban medios de apoyo, ya sea informales a través de personas conocidas o que conocían en la calle, o al vincularse con alguna OSC, albergue o el ACNUR. A su vez, esta situación resalta cómo la ejecución del programa SEM en casi todas las ciudades depende fundamentalmente de la disponibilidad y capacidad de los albergues y organizaciones de la sociedad civil para atender a esta población, aunque éstas no tienen un rol formal o reconocido en el Programa enunciado por el INM y la COMAR, ni un lugar de participación amplia con voz y voto en el diseño y la ejecución del mismo. En entrevista

con personal de Asylum Access México,⁴⁹ se señaló que para las organizaciones de la sociedad civil, su participación depende del grado de involucramiento que se les permita tener y, principalmente, de la logística que logre llevar a cabo el ACNUR, muchas veces sin anticipación adecuada por parte del INM sobre las salidas de Estación Migratoria de personas con necesidades de protección internacional. También, las organizaciones se ven constantemente restringidas para ingresar a brindar acompañamiento legal a población en detención migratoria que pudiese beneficiarse de ATD:

[La coordinación con organizaciones de la sociedad civil para el Programa de Alternativas] es variable, pues depende mucho de quién tiene presencia en cada sitio: el INM informa al ACNUR, ACNUR arma toda la logística hacia el albergue más cercano. [...] Quizás uno de los principales retos es la canalización de otros actores que también tienen acceso a estación migratoria y pueden hacer la identificación. Desde AAMX insistimos en que se pueda hacer la identificación y que nos hagan la canalización. [...] Hemos tenido momentos en los que el INM sí permite el acceso, pero es variable. [...] Otros retos para el tema de ATD es que el INM notifica solo a unas horas antes de sacar a las personas de la estación migratoria –en el caso de las notificaciones con el ACNUR–.

En el mismo orden de ideas, es evidente la importancia de la disponibilidad y oferta gratuita de servicios integrales en las ciudades donde las personas salen de Estación Migratoria para llevar a cabo sus procedimientos de asilo en libertad, así como en las cuales se ven obligadas a buscar la reapertura

⁴⁹ Entrevista llevada a cabo el 15 de diciembre de 2020 con Angélica Montesinos y Alberto Argüelles, encargadas del Área de Programas de AAMX.

de sus procedimientos como se mostrará más adelante. Para las personas solicitantes, la posibilidad de contar con canalizaciones adecuadas para acceder a atención en materia de salud, incluida la salud sexual y reproductiva; educación para sus hijos e hijas en edad escolar; atención psicológica y otros servicios para promover su integración en las comunidades de acogida, como por ejemplo, para encontrar un trabajo formal y revalidar títulos de estudios superiores realizados en país de origen, implicó una marcada diferencia en su percepción acerca de la sustentabilidad de su estancia en la ciudad donde se encontraban, así como en sus condiciones económicas y de salud física y mental. Estas vinculaciones resultan una buena práctica para garantizar los derechos fundamentales de las personas con necesidades de protección internacional, así como para favorecer y avanzar en los procesos de integración local durante la etapa de sus procedimientos de solicitud ante la COMAR.

En este sentido, los testimonios fueron consistentes y contundentes en que el mayor reto al que se enfrentan las personas es la ausencia de oportunidades laborales, en particular, debido a la gran dificultad para encontrar trabajos dignos en los que sus derechos laborales sean procurados y respetados. La gran mayoría de las personas entrevistadas que expresaron haber logrado encontrar algún empleo, éste era por lo general informal, irregular, inconstante –solo por algunos días–, de jornadas largas (en casos, hasta de 12 horas) y con sueldos por debajo del salario mínimo o que les impedía satisfacer sus necesidades básicas. Adicionalmente, el tema de la discriminación por condición migratoria y nacionalidad está presente constantemente al momento de buscar trabajo. Esto proyecta la urgente necesidad de realizar intervenciones con las

comunidades de acogida y empleadores en las ciudades con mayor presencia de personas solicitantes para promover procesos de sensibilización y de inclusión real de esta población en México.

Múltiples personas señalaron que estas situaciones se han agravado con la pandemia por COVID-19. Asimismo, y también de importancia para entender la experiencia de personas solicitantes que salen de la vivencia traumática que les significó la detención migratoria, la imposibilidad de encontrar un trabajo formal, constante y digno les pesa también anímicamente, afectando su salud física y mental aún más, al enfrentar la desesperación por no poder sacar adelante a sus familias y a sí mismas.

Sobre esto último, a raíz de los testimonios resulta claro que la ayuda económica que proporciona el ACNUR es sumamente importante para las personas que acaban de salir de Estación Migratoria y durante sus procedimientos con COMAR, aunque no siempre suficiente para sostener a familias extensas, sobre todo aquellas con niños pequeños. Es importante aclarar que la intervención humanitaria por el ACNUR no está concebida como un medio de sustento a largo plazo, pero este apoyo, seguido de un traslado a otra ciudad bajo el Programa de Integración Local (PIL) para quienes lo deseen, sería suficiente para garantizar condiciones económicas mínimas a la mayoría de las personas durante su procedimiento con COMAR, si éste durara el tiempo establecido por Ley de 45 días hábiles (tres meses).

No obstante, ante la extensión de plazos para las resoluciones que, como ya se indicó anteriormente, llegan a tardar inclusive seis meses o hasta un año o más, sumado a la situación económica grave desencadenada por la

pandemia por COVID-19, las personas solicitantes en el país se enfrentan a situaciones de precariedad en su día a día, lo que se convierte en un factor de riesgo importante para el abandono de trámites ante COMAR, aunado a las situaciones de seguridad, violencia y discriminación que viven en las ciudades del sureste del país, viéndose obligadas a volver a migrar hacia el norte de México en búsqueda de protección internacional y medios de subsistencia, como se analizará a continuación.

**IDENTIFICACIÓN DE
RIESGOS DE
ABANDONO DEL
PROCEDIMIENTO DE
SOLICITUD DE LA
CONDICIÓN DE
REFUGIADO Y CASOS
DE REAPERTURA
ANTE COMAR**

IV. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS DE ABANDONO DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y CASOS DE REAPERTURA ANTE COMAR

a) Información pública sobre la tasa de abandonos de solicitudes de la condición de refugiado en México

Para fines de este estudio, entre octubre y noviembre de 2020 se solicitó información pública al INM y a la Dirección General de la COMAR acerca del número de personas con necesidades de protección internacional beneficiadas por alternativas a la detención desde 2017 y acerca de las tasas de abandono de personas solicitantes que salieron de detención migratoria bajo el Programa de “Alternativas al Alojamiento”.

Estas solicitudes se llevaron a cabo con la finalidad de conocer la tasa de abandono del procedimiento ante la COMAR de personas beneficiadas bajo el Programa, al existir la percepción de que la tasa podría ser elevada sin que se conozca en realidad la estadística que respalda dicha aseveración.

Al respecto, de las respuestas recibidas a través del INAI, resulta imposible calcular la tasa de abandono para personas beneficiadas por alternativas a la detención (ATD) y, por ende, hacer cualquier análisis basado en datos estadísticos completos sobre la tasa de abandono de esta población en comparación con la tasa de abandono global de procedimientos ante la COMAR.

En particular, por su parte, el INM informó lo siguiente:

Tabla 6. Estadística relativa a situación procesal de personas beneficiadas por el Programa SEM

	Número de personas que recibieron ATD ⁵⁰	Número de personas que concluyeron su procedimiento y se les emitió Oficio con fines de Regularización ⁵¹	Número de personas cuyos casos se consideran como abandonos ⁵ 2	Número de casos no reportados por el INM del total de personas con ATD ⁵³
2017	1,325	315	532	478 (36%)
2018	3,596	233	581	2,782 (77%)
2019	9,926	538	1,730	7,658 (77%)
2020 (enero- 12 nov.)	3,244	50	352	2,842 (88%)
Total	18,091	1,136	3,195	13,760 (76%)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el INM a través de solicitudes de transparencia sobre personas beneficiadas por alternativas y número de personas que concluyeron su procedimiento y se les emitió Oficio con fines de regularización (columnas 2-4) y análisis estadístico propio al respecto (columna 5).

⁵⁰ Es decir, personas beneficiadas por “el programa de alternativas al alojamiento”.

⁵¹ De acuerdo al INM, estas cifras se refieren a las personas que “concluyeron su procedimiento, emitiéndoles un Oficio con fines de Regularización, sin embargo, se desconoce cuántos de ellos se acercaron a las Oficinas de Regulación para realizar el trámite correspondiente”. Por la redacción en la respuesta proporcionada por el INM al respecto, se presume que este número comprende sólo personas que recibieron una resolución positiva a su solicitud (ya sea por reconocimiento como refugiadas o por protección complementaria), ya que únicamente con una resolución positiva es que recibirían un oficio con fines de regularización.

⁵² Personas que “se sustrajeron de su responsabilidad de acudir a firma hasta en tanto la COMAR emitiera una resolución por lo tanto se considera un abandono de procedimiento”.

⁵³ Estos números resultan del análisis propio de las investigadoras de este informe, y se obtuvieron tomando el número total de casos, menos los casos con resolución positiva y los casos reportados como abandonados.

En este sentido, se entiende que, de las personas que salieron de Estación Migratoria bajo ATD de enero 2017 a noviembre 2020, el 6.2% –esto es, 1,136 personas– logró finalizar su procedimiento con COMAR en la entidad donde iniciaron su solicitud, obteniendo una resolución positiva; mientras que el 17.6% –3,195 personas– dejó de firmar ante Migración, por lo cual la autoridad migratoria dio por abandonados sus casos.

Sin embargo, se desconoce la razón por la cual el número de personas que recibieron respuesta positiva de COMAR y el número de abandonos reportados por el INM, no suma el total de personas beneficiadas con ATD cada año. Existe un vacío en la información acerca del 76% de las personas que salieron de Estación Migratoria bajo el Programa de “Alternativas al Alojamiento”, es decir, se desconoce la suerte de tres de cada cuatro personas que se han beneficiado del Programa.

Estos datos tampoco reportan el número de personas cuya resolución de COMAR fue negativa. Una teoría es que las personas que todavía no concluyeron su procedimiento con COMAR al finalizar cada año, no estarían entonces reportadas en las estadísticas. Esta hipótesis se fortalecería al comparar el incremento de casos cuya resolución se desconoce a partir de 2018, año en el que la COMAR empezó a reportar un rezago de casos importante.⁵⁴ No obstante, la respuesta del INM no proporciona una explicación clara acerca de esta gran discrepancia.

⁵⁴ La CNDH hace un llamado urgente al Gobierno federal ante el posible colapso del sistema de protección a refugiados en México. 25 de febrero de 2018. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_046.pdf.

Lo que sí es posible afirmar con base en estos datos, tomando en cuenta la ausencia de información respecto del 76% de las personas beneficiadas por ATD, es que resulta imposible calcular una tasa de abandono mínimamente relevante para la discusión del fenómeno. Esta conclusión se fortalece a la luz de otro hallazgo de esta investigación: varias de las personas entrevistadas que iniciaron sus solicitudes de la condición de refugiado en alguna entidad del sur, se encontraban intentando retomar sus procedimientos ante COMAR en otras ciudades del norte del país.

Por su parte, la COMAR suministró las mismas tablas que el INM respecto del número de personas beneficiadas por ATD por año. En respuesta a las solicitudes realizadas en el marco de esta investigación sobre “el número de personas beneficiarias del programa Alternativas al alojamiento que han terminado su proceso de la condición de refugiado” y “el número de personas beneficiarias del programa Alternativas al alojamiento que todavía esperan una resolución de la COMAR sobre su solicitud”, esta dependencia informó “que no se cuenta con la información a ese grado de desagregación en virtud de que dicha diferencia no es sustancial para el desarrollo de los procedimientos realizados por esta Comisión”. Asimismo, en respuesta a la solicitud sobre “el número de personas beneficiarias del programa Alternativas al alojamiento que han abandonado el procedimiento de asilo”, informó que “únicamente, se cuenta con las cifras de abandonos en general, pero no al nivel de clasificación y desagregación correspondiente”.

A partir de las respuestas de ambas dependencias, se concluye que actualmente ninguna de las dos conoce la tasa de abandono de personas beneficiadas por ATD a cabalidad, ni tampoco otros datos relevantes que

permitan evaluar con mayor precisión el éxito del Programa de SEM en este sentido, como por ejemplo, la tasa de reconocimiento de personas que se beneficiaron de ATD.

b) La figura de reapertura de solicitud ante COMAR

A este panorama es necesario sumar otro número presuntamente desconocido tanto por el INM como por la COMAR: el número de personas beneficiadas por ATD que, tras abandonar su procedimiento de la condición de refugiado –por haber dejado o huído de la entidad federativa donde lo iniciaron, dando aviso o no a las autoridades correspondientes–, solicitan la reapertura de su procedimiento con COMAR en la entidad federativa de destino.

La reapertura de los procedimientos de personas beneficiadas por ATD ocurre cuando una persona que solicita asilo al encontrarse en detención migratoria y recibe salida de Estación Migratoria, se ve obligada a abandonar la entidad federativa en la cual inició su solicitud y se moviliza a otra parte del país, donde busca reabrir su procedimiento ante la COMAR. Generalmente, este movimiento ocurre del sur al norte, es decir, la persona solicita asilo en un estado del sur, pero ante una falta de medios económicos para sostenerse a sí mismo y a su familia, o bien, ante una situación de inseguridad, amenazas y riesgo a su vida o integridad, se moviliza hacia alguna entidad federativa del norte. En sentido estricto, esta persona ha abandonado su procedimiento, pero no ha tenido la intención de dejar inconcluso su procedimiento de asilo y posterior procedimiento de

regularización migratoria en México. A pesar de que esto es una realidad recurrente entre las personas solicitantes de asilo, la información documentada por parte de las autoridades sobre las reaperturas de procedimientos de personas beneficiadas por ATD, es inexistente.

En este tipo de casos, como se desarrollará a continuación, se sugiere que no deben asumirse como abandonos salvo en sentido estricto, al considerar que la persona no ha tenido la intención de dejar el procedimiento y ha vuelto a acudir ante la COMAR para retomarlo. Estos casos además brindan lecciones y recomendaciones muy claras respecto del apoyo y respuestas institucionales que hacen falta para que las personas que salieron de Estación Migratoria con ATD concluyan sus procesos con COMAR de manera segura y satisfactoria.

c) Hallazgos sobre razones de abandono de procedimientos en personas solicitantes que salieron de detención migratoria bajo alternativas

1. Hallazgos respecto a las intenciones de abandono

Al preguntar a las personas entrevistadas para esta investigación si en algún momento de su procedimiento habían considerado abandonar su trámite ante COMAR, el 41.5% de ellas respondió afirmativamente. Cabe señalar que esta cifra incluye tanto a personas que ya habían abandonado sus casos y se encontraban en proceso de reapertura de sus procedimientos en alguna ciudad del norte del país, como personas que

continuaban en sus procedimientos en las entidades donde los iniciaron, o que ya los habían concluido, resultando reconocidas como refugiadas.

Los motivos por los cuales las personas solicitantes llegan a considerar el abandono como una posibilidad son diversos. De acuerdo con las respuestas proporcionadas por quienes afirmaron haber considerado abandonar sus procedimientos, las razones se vinculan a situaciones de inseguridad que habían vivido –generalmente relacionado con la presencia de agentes persecutores de su país de origen en las ciudades donde tenían sus procedimientos–, cuestiones de salud, situaciones de precariedad económica y falta de trabajo, el hecho de contar con redes de apoyo (ya sea con conocidos o familiares) en otras partes de México, entre otras situaciones que se intensifican con las largas esperas de sus resoluciones.

Por ejemplo, una persona que al momento de la entrevista se había movido de entidad federativa pocos días antes, relató que se mudó para trabajar, señalando: “porque allá [en Tabasco] no tengo nada y si uno no está al día [con la renta] lo sacan de su casa”. Otras personas relataron que la falta de atención médica en salud sexual y reproductiva en el sur durante la pandemia por COVID-19 motivó su reubicación y, con ello, su abandono del procedimiento, por la necesidad urgente de recibir atención. Otras personas relataron que no pensaban abandonar sus solicitudes, pero les gustaría esperar en otras ciudades del país donde tienen familia u otras redes de apoyo. Al respecto, una persona que se encontraba llevando a cabo su procedimiento en Palenque, expresó:

El detalle es que llevo cerca de cuatro meses y he esperado mucho tiempo, pero lo que sí comenté antes es ver si yo podía pedir un

traslado con mi tía a Monterrey para continuar mi caso allá. Pero me dijeron que no, que tenía que hacer primero mi entrevista. Esto me lo dijo COMAR.

Por su parte, alguien que ya había logrado el reconocimiento de la condición de refugiado dijo:

Sí lo pensé [abandonar el procedimiento] porque a veces eran desesperantes la espera y la incertidumbre de no saber cuánto tardaría COMAR en darnos una respuesta a la solicitud.

Para mayor información, el apartado 5. *Percepciones sobre hospitalidad por parte de la población local, aspectos de seguridad y situaciones de discriminación* de este informe, revela aspectos importantes que obligan a las personas a irse de los lugares donde estaban llevando a cabo sus solicitudes ante COMAR, más por una situación de migración forzada que por voluntad propia.

Así mismo, los hallazgos respecto a las intenciones de abandono permiten observar que existe una confusión recurrente en las personas acerca de las implicaciones formales y legales de dejar la entidad federativa donde solicitaron asilo, es decir, que esto constituye un abandono de sus procedimientos. Todas las personas entrevistadas que habían abandonado su procedimiento al moverse de entidad federativa manifestaron en entrevista para esta investigación que no tenían la intención de dejar inconcluso su procedimiento ante COMAR, aunque en la práctica lo hubiesen abandonado al moverse de estado. Adicionalmente, de las personas que afirmaron haber llegado a considerar la idea de abandonar

sus procedimientos de solicitud de asilo, el 53% ya se había movido de entidad federativa al momento de participar en este estudio. Por lo cual, en términos generales, a través de la muestra que brinda esta investigación, se identificó que aproximadamente una de cada cinco de las personas entrevistadas se vio forzada a abandonar sus procedimientos frente a la falta de condiciones favorables para su salud, seguridad e integridad en los estados donde habían iniciado sus solicitudes ante COMAR.

Por otro lado, a pesar de que más de la mitad de las personas entrevistadas para esta investigación -el 58.5%- respondieron que nunca habían llegado a considerar abandonar sus procedimientos de asilo, cabe notar que varias de estas personas habían salido de detención migratoria recientemente, ya sea días o pocas semanas antes de participar en este estudio, por lo cual apenas iniciaban la experiencia de llevar a cabo el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en libertad. De acuerdo con las experiencias narradas por personas que llevaban meses o hasta más de un año en sus procedimientos, es posible que sus percepciones sobre el proceso se modifiquen con el tiempo.

No obstante, resulta claro que en general las personas muestran interés en terminar sus procedimientos y tener una resolución positiva por parte de la COMAR, ya que requieren de protección internacional en México, por lo cual el abandono no es una opción para ellas. Así lo demuestra el testimonio de una persona que se encontraba en Tenosique con su familia ya con residencia permanente:

En mi caso no podemos volver a nuestro país. Si hubiera pensado dejar el procedimiento, no tendría a donde ir, porque si vuelvo a mi país me matan o matan a mi familia.

Otra persona que ya había sido reconocida como refugiada manifestó:

No, para nada [pensé en abandonar mi solicitud], porque yo mi trámite me dije que lo quería hacer acá y yo quería solicitar refugio donde me lo dieran. No tenía esa mentalidad de irme al norte.

Por otra parte, los tiempos de espera sumamente prolongados, sumado a la falta de comunicación o información de parte de la COMAR sobre el estado de los procedimientos, puede llevar a las personas a sentir que éstos no avanzan, a sentirse inseguras y a desesperarse por la incertidumbre. Una persona en Tijuana manifestó que estaba considerando abandonar su procedimiento debido a la dilatación por parte de la COMAR, a pesar de que deseaba quedarse en México y contar con una regular estancia en el país:

Desde hace un año que salí de estación migratoria no he tenido ningún tipo de respuesta por parte de COMAR, llevaba cinco firmas antes de la pandemia. Hasta el momento no sé nada y ni siquiera me han llamado para entrevista. Yo creo que es inútil y no va a pasar nada más con COMAR. Lo mejor será buscar otras vías.

Otra persona en Acayucan manifestó que llegó a pensar en abandonar su caso debido al tiempo que estaba tardando en avanzar, inclusive esto pudo

haber sido un motivo para intentar abandonar México al sentir que aquí no podría contar con protección internacional:

Al principio sí [pensé en abandonar mi procedimiento], hace como unos tres meses, antes de que me hicieran la entrevista, por el tiempo que pasa tan largo y sí pensé quizás irme de nuevo e intentar ir a EEUU. Pero lo pensé bien y pensé que quizás podría tener mi residencia en algún momento aquí en México, y seguir luchando.

Otra persona que se encontraba en Tenosique con su familia, manifestó en sentido similar:

Al principio sí [pensé abandonar] cuando empezábamos porque veíamos la dificultad que teníamos para trabajar y me cansé estar dependiendo de alguien que me ayudara. Eso me molestaba mucho. Hasta intenté irme de Tenosique, y pensaba quizás irme a otro lado para encontrar trabajo. Conocí a [unas personas] que me dijeron que en Cancún podía haber trabajo, pero no quise arriesgarme y volver a empezar todo de nuevo.

2. Experiencias sobre el abandono de procedimientos de asilo

A la luz de estas respuestas se identifican dos razones principales de abandono del procedimiento ante COMAR, tanto de quienes iniciaron su solicitud de la condición de refugiado estando en detención migratoria, como las que lo hicieron en libertad. Éstas se deben a que 1) experimentaron alguna situación de inseguridad de la cual tuvieron que

huir, o 2) porque se quedaron sin trabajo, sin apoyo económico y sin alternativas para solventar sus necesidades básicas y las de sus familias y se vieron forzadas a moverse de entidad federativa.

Todas las personas entrevistadas para esta investigación que abandonaron sus procedimientos ante COMAR, se encontraban en algún estado del norte del país al momento de participar en este estudio. De acuerdo con lo documentado, estas personas habían iniciado sus solicitudes en Tenosique (3 personas), Tapachula (3 personas), Villahermosa (3 personas) y Palenque (4 personas). El 70% señala que al abandonar la entidad federativa donde había iniciado su trámite con COMAR, se dirigió hacia el Estado de Nuevo León, mientras que las demás se fueron hacia Tijuana, Baja California; y Saltillo, Coahuila. Solo una persona se dirigió hacia Villahermosa, Tabasco inicialmente. De las personas que habían abandonado sus procedimientos, el 61.5% manifestó haber solicitado previamente un traslado ya sea a la COMAR o al ACNUR, y solo la mitad de esta población manifestó haber recibido alguna respuesta por parte de la autoridad, aunque en la mayoría de los casos, ésta fue negativa. Así lo ilustra la experiencia de una mujer solicitante que había sido víctima de violencia de género por parte de su pareja, quien la había amenazado de muerte, por lo cual su vida corría peligro si se quedaba en Palenque:

Llamé a COMAR y a ACNUR para ver si me podían ayudar con el traslado, pero me dijeron que no se podía porque por la pandemia no estaban trabajando. Que si quería, que me esperara a que pasara la epidemia. Lo mismo el ACNUR. Como no me ayudaron, decidí irme yo misma al siguiente día en la noche. Duré 16 días viajando en el tren y

días caminando. En ningún lugar de la ruta encontré albergue para migrantes.

No obstante, de las respuestas recibidas, se identificó que la mitad de las personas entrevistadas no presentaron una solicitud por escrito de traslado, sino verbal. De la misma manera, las respuestas brindadas por parte de la COMAR fueron informales, de manera verbal, comunicándole a varias de estas personas que debido a la pandemia no se estaban autorizando ni proporcionando traslados, pero tampoco se les ofrecía ninguna alternativa adicional. Estas experiencias indican que frente a circunstancias extraordinarias como la emergencia sanitaria por COVID-19, las personas se encuentran en situaciones de riesgo físico y económico, pero las instituciones aún carecen de protocolos adecuados de acompañamiento y protección integral para las personas solicitantes en México en contextos de este tipo.

Otra situación observada es el tiempo de respuesta que toman las solicitudes de traslado en donde existen riesgos de seguridad para las personas. En entrevista, una persona relató que, en 2019, solicitó ante la COMAR en Tapachula su traslado con la oficina central de Ciudad de México por una situación de seguridad que vivía su familia, no obstante, en el transcurso de la semana que demoraba la solicitud de traslado, la familia se vio en una situación de riesgo inminente frente a la que salió huyendo de Tapachula, eventualmente dejando Chiapas y siendo posteriormente detenida en otra entidad del sur.

Los motivos de abandono expresados por las personas entrevistadas se deben a una multiplicidad de circunstancias aconteciendo al mismo tiempo

durante sus procedimientos, a manera de factores de empuje y atracción (*push-pull factors*). Por ejemplo, no contar con los medios de subsistencia suficientes, es una circunstancia que agrava las condiciones de salud frente a la inaccesibilidad de una atención médica. De manera similar, una persona en el sur puede enfrentarse no solo a la imposibilidad de encontrar empleo, sino también a la presencia de sus agentes persecutores; la concurrencia de estas dos situaciones puede resultar decisiva para decidir que la mejor opción es moverse a una ciudad lejos de la frontera sur con mayores opciones laborales. Por otra parte, al tiempo que las personas se enfrentan a estos factores de empuje, suelen existir factores de atracción en los lugares de destino, tales como redes de apoyo en otra ciudad, o mayores opciones de trabajo o de atención médica.

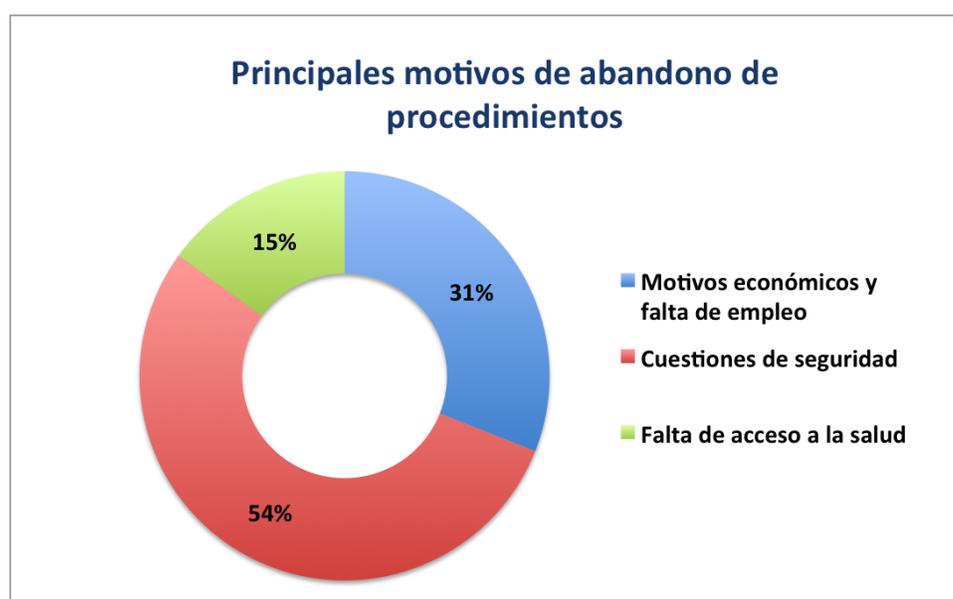
Al menos el 31% de las personas que abandonaron las entidades federativas donde llevaban a cabo su procedimiento ante COMAR, manifestó que la principal razón del abandono se debió a una necesidad económica. Al respecto, una persona compartió la situación por la que su familia se vio obligada a abandonar su procedimiento y buscar un lugar con mayores oportunidades laborales:

*Cerraron la taquería donde trabajaba mi esposo y se quedó sin trabajo.
Nos sacaron del cuarto donde estábamos rentando.*

Por otro lado, el 54% señaló que el motivo principal de haber dejado sus procedimientos ante COMAR en la entidad donde los iniciaron, se debió a una situación de inseguridad en el lugar donde se encontraban esperando, generalmente vinculado con la presencia de agentes persecutores del país de origen. Esta situación se dio en particular en casos de personas del

Norte de Centroamérica. Adicionalmente, el 15% señaló que la imposibilidad de poder acceder a atención médica en el sur del país fue el factor que más pesó sobre su decisión de abandonar su caso.

Gráfica 9. Motivos de abandono de procedimientos en personas solicitantes de la condición de refugiado entrevistadas



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, como ya se ha señalado anteriormente, todas estas personas expresaron que nunca tuvieron la voluntad de abandonar o dejar inconcluso su procedimiento con COMAR, independientemente de si habían abandonado formalmente sus casos al moverse a otro estado o no, pues sabían que no podían regresar a su país de origen y su deseo era recibir asilo en México. Sin embargo, señalaron no haber tenido otra opción al momento de trasladarse.

De hecho, a lo largo de esta investigación, en múltiples entrevistas realizadas que fueron canalizadas por los equipos de Asylum Access México en el sur del país a las investigadoras de este estudio, sucedió que, al contactar a las personas, éstas ya se encontraban en entidades federativas del norte. En la mayoría de los casos de abandonos de procedimientos –el 77%–, las personas se ubicaban en la ciudad de Monterrey.

Por ejemplo, al momento de la entrevista una persona relató que se había trasladado días antes a una ciudad del norte del país para un trabajo de dos semanas, pues se quedó sin sustento económico en el sur debido al cierre de actividades por la pandemia por COVID-19, sumado a que también tenía que apoyar a su familia en Honduras que quedó en situación de calle tras los huracanes *Eta* e *Iota*. Expresó que era su intención regresar a la ciudad del sur donde vivía y consideraba que no había abandonado su solicitud con COMAR, pues es su deseo ser reconocido como refugiado en México debido a una situación de amenazas y reclutamiento forzado en su país de origen que le impide regresar. Al momento de la entrevista, había presentado su solicitud inicial con COMAR hacía aproximadamente cuatro meses.

Adicionalmente, también se identificó que la gran mayoría de las personas entrevistadas desconoce cómo es el proceso de desistimiento formal de los procedimientos ante COMAR y/o INM, ya que solo una persona indicó haber desistido formalmente antes de trasladarse por sí misma al norte del país, donde buscó la reapertura de su solicitud. Así mismo, ninguna de las personas que abandonaron sus procedimientos señaló haber recibido

notificación o citatorio respecto a sus resoluciones con COMAR antes de dejar la ciudad donde comenzaron sus solicitudes.

Por otro lado, el 85% de las personas entrevistadas que había abandonado la entidad en la cual iniciaron sus procedimientos ante COMAR, señaló que al momento de participar en esta investigación, no contaban con un documento migratorio vigente, de las cuales dos de ellas externaron que intentaron renovar su Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) pero que su solicitud fue negada por el INM. Otras personas señalaron no haber tramitado su TVRH, ya sea por desconocer su derecho a hacerlo, porque no pudieron tramitar su documentación migratoria al no contar con su constancia original por parte de la COMAR, o inclusive, por miedo a ser deportadas, como lo expresa el siguiente testimonio:

No [inicié trámite ante el INM para obtener un documento migratorio], porque me dio miedo que me deporten y porque tenían que darme la constancia original para poderme acercar con Migración. No cuento con ningún papel y sí me da miedo que Migración me deporte.

d) Hallazgos y retos sobre el proceso de reapertura

Al menos el 85% de las personas que habían abandonado sus procedimientos iniciales con la COMAR señalaron que desde que dejaron su trámite, habían intentado reabrirlo en otra parte de México. Particularmente, preocupa el caso de una persona solicitante que, al buscar la reapertura de su procedimiento de asilo y la renovación de su TVRH en

Monterrey, tras haber huido de la entidad federativa en la cual esperaba su solicitud al encontrarse amenazada su seguridad, fue informada por el INM que no era posible renovar su documentación migratoria, ya que el programa de expedición de TVRH en el marco de las caravanas había concluido. Expuso que, en las mismas oficinas del INM, las y los funcionarios públicos le aconsejaron cruzar a Estados Unidos, desde donde sería regresada a México –bajo el programa Migration Protection Protocols (MPP) o “Quédate en México”–,⁵⁵ y de esa manera podría tener una regular estancia en el país.

Meses después, desesperada por regularizarse en México y así poder trabajar legalmente para sacar adelante a su familia mientras esperaba su proceso con COMAR, la persona cruzó a Estados Unidos con sus hijos adolescentes y fue puesta bajo el programa MPP. Posteriormente, al comparecer para su audiencia en un punto de entrada en Tamaulipas, la familia fue secuestrada. Al momento de la entrevista para esta investigación, su caso en EEUU se encontraba suspendido, pues las audiencias para personas bajo MPP se suspendieron por la pandemia de COVID-19. Tampoco había recibido respuesta de COMAR sobre su solicitud y solo tenía copia de su constancia, por lo cual tampoco había podido regularizarse ante el INM pues necesitaba la constancia original de su solicitud de la condición de refugiado. La persona expresó que tiene la intención de buscar un estatus migratorio permanente en México.

⁵⁵ Quédate en México (*Remain in Mexico*) o Migration Protection Protocols (MPP), es un programa del gobierno de Estados Unidos implementado en enero de 2019, a través del cual las personas que solicitan asilo en ese país, en la frontera con México, deben esperar la resolución de sus casos en territorio mexicano. El proceso puede tardar meses o años. Para mayor información al respecto, ver: <https://imumi.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf> y <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Boca-del-Lobo.pdf>.

Este caso resulta de suma gravedad, pues frente a la información incorrecta brindada por las y los oficiales de Migración y la omisión del INM para garantizar el derecho a la regularización migratoria, sumado al retraso de la COMAR para proporcionar una constancia original a la persona solicitante, se puso en riesgo la vida e integridad de una familia que buscaba protección internacional en México. La falta de una respuesta efectiva e integral tanto por parte del INM como de la COMAR, frente a situaciones de vulnerabilidad y precariedad en las que se encuentran quienes se han visto forzadas a abandonar sus procedimientos de asilo, lleva a estas personas a exponerse a sí mismas y a sus familias a peligros extremos, dada la desesperación y la ausencia de una protección real por parte del Estado mexicano.

Además, las personas que abandonaron sus procedimientos expresan que se han tenido que enfrentar a riesgos adicionales en sus nuevos lugares de destino, así como a diversos retos para la reapertura de sus solicitudes de asilo. Cabe señalar que al menos el 23% de las personas que participaron en esta investigación, mencionaron que para trasladarse del sureste de México al norte del país utilizaron como medio de transporte el tren.⁵⁶ Todas ellas mujeres, quienes expresaron haber atravesado por alguna situación de peligro durante su trayecto sobre La Bestia, lo cual significó un incremento en las situaciones de inseguridad de las cuales estaban huyendo inicialmente, motivo principal del abandono.

⁵⁶ El tren de carga en México, conocido como La Bestia, es uno de los medios de transporte mayormente utilizado por las personas migrantes en situación irregular --frente al endurecimiento de las medidas de control migratorio y, más aún en el contexto de la pandemia, frente al rechazo social-- para poder movilizarse de sur a norte por rutas clandestinas, y por lo tanto, peligrosas. Al lomo de La Bestia, las personas se exponen no solo a las inclemencias climáticas, sino a la presencia de grupos del crimen organizado, a robos, secuestros e incluso a perder la vida en el camino. Para mayor información sobre el aumento en el uso del tren entre la población migrante en el contexto de la pandemia por COVID-19, ver "Volver a La Bestia: Las rutas oscuras impuestas por la pandemia y la xenofobia", por Rodrigo Soberanes y Javier García para Pie de Página.

Tal fue el caso de una solicitante de la condición de refugiada que tuvo que irse de Villahermosa derivado de múltiples incidentes de seguridad que vivió a manos de policías en esa ciudad y tras haberse encontrado a su agente persecutor. Esta persona relató que a pesar de intentar pedir traslado con COMAR para moverse de entidad, la respuesta que recibió fue negativa. Señaló que por lo tanto se tuvo que trasladar en tren, donde fue víctima de robo y un intento de secuestro.

[Me] tuve que trasladar por el tren donde pasé frío, soledad. [Me] perdí en el tren. Casi [me] secuestran y pude escaparme subiéndome a otro tren.

Asimismo, al menos dos personas entrevistadas señalaron que después de abandonar la entidad donde iniciaron sus procedimientos, también por cuestiones de seguridad, fueron detenidas y puestas en detención migratoria nuevamente. Una de ellas incluso se encontraba en detención migratoria en Nuevo León al momento de la entrevista, después de unos meses de haber recibido su traslado desde Tapachula:

Ha sido un proceso largo, tenemos bastante tiempo solicitando y no salía, dejamos de ir a firmar y ahora pues nos detuvieron de nuevo [...] Ahora dentro de la estación está siendo difícil, probablemente porque es una reapertura, porque dejamos de firmar por falta de recursos económicos. [...] Tenemos miedo de que no acepten la reapertura o a tener que estar encerrados mucho tiempo aquí.

Los testimonios derivados de esta investigación revelan que las personas se enfrentan a situaciones de mucha mayor precariedad durante los

procedimientos de reapertura de sus solicitudes, ya que dejan de percibir apoyos económicos facilitados por el ACNUR o se les complica volver a solicitarlos o volver a recibirlos, sumado a la situación irregular en la que muchas se encuentran por no contar con documentos migratorios que les permita ser contratadas, a pesar de que señalan que en el norte han encontrado mayores ofertas laborales.

Debido a la falta de soporte económico, al menos el 23% de estas personas narraron haber tenido que vivir en situación de calle por un tiempo y/o salir a pedir dinero en las calles. Esto también porque debido a la pandemia, hay menor disponibilidad de albergues para personas en contexto de movilidad humana por razones sanitarias. Así lo expuso una persona que se vio forzado a irse de Palenque al verse amenazado por sus agentes persecutores:

La primera semana que estuve en Monterrey estuve charoleando en las calles y dormía afuera del albergue Casa Nicolás.

Una mujer relató haber tenido que vivir en situación de calle durante un mes a pesar de haber sido víctima de violencia de género en Palenque. En su caso, al momento de la entrevista, se encontraba realizando trabajos domésticos y a cambio recibía un lugar para dormir y algo de comida, más no recibía un pago por su trabajo. Esto cual indica el riesgo que corren las personas con necesidades de protección internacional que intentan reabrir sus procedimientos de ser víctimas de explotación laboral e incluso trata de personas:

Cuando llegué a Monterrey me quedé en el parque como durante un mes, y ahora donde estoy, ayudo a lavar trastes y a hacer otras cosas, me apoya la señora de los cuartos con un lugar para dormir y comida. Cuando he ido a buscar trabajo, no me quieren dar por los papeles. He aguantado hambre, frío, no tengo apoyo económico. No he podido mandar dinero. No me he podido ni acercar ni al ACNUR ni a COMAR por miedo a que me deporten.

A esto se suma la dificultad para encontrar trabajo debido a la falta de documentos migratorios, o al desconocimiento por parte de los empleadores acerca de la TVRH como documento oficial de regular estancia en el país, pues a veces no es reconocida como tal o piden la residencia permanente para contratar a personas solicitantes de asilo. Dado que es imposible para una persona solicitante de la condición de refugiado recibir una Tarjeta de Residencia Permanente (TRP) hasta no contar con una resolución positiva, este requisito resulta una exclusión *de facto* de personas solicitantes de sectores del mercado laboral. Asimismo, una persona reportó dificultad para encontrar trabajo con la TVRH porque su tarjeta no es aceptada por los bancos como documento oficial de identidad para abrir una cuenta bancaria, requisito que necesitaba para su contratación.

El tema de las esperas prolongadas para recibir una documentación migratoria por parte del INM también impacta en las vidas de las personas para poder sobrellevar su situación económica en el norte del país. Varias personas expresaron haber tenido que esperar muchos meses para recibir ya sea la TVRH o la TRP (para quienes ya habían sido reconocidas como refugiadas por la COMAR). Así lo señaló una persona que ya había logrado

el reconocimiento de la condición de refugiado en México, pero que se trasladó desde el sur del país hasta Nuevo León antes de solicitar su regularización migratoria como residente permanente, y que, a la fecha de la entrevista para esta investigación, todavía no contaba con la TRP expedida por el INM:

Yo no logré encontrar trabajo, solo de días, mi esposo no puede trabajar [por su condición de salud]. [...] He ido tres veces a Soriana, allá la señora me dice apenas tengas tu tarjeta en mano te contrato, no se puede solo con constancia de reconocimiento. En Soriana me contratan con sueldo, seguro, bonos de estudio para mis hijos, por eso me urge.

Por otra parte, las personas que se encontraban en el norte al momento de la entrevista y esperaban ya sea su reapertura con COMAR, o recibir su documentación migratoria por parte del INM, expresaron mayores dificultades para acudir a estas instituciones y dar seguimiento al estado de sus procedimientos o a la resolución de sus casos debido a sus largas jornadas de trabajo, o bien, por la dificultad de tener que pedir permiso para ausentarse del trabajo para ir a realizar estos trámites.

Finalmente, a lo largo de las entrevistas, fue posible identificar que existen vacíos en la información brindada por parte de las autoridades de gobierno sobre los procesos de reapertura –o inclusive información errónea, como lo muestra el caso de la persona bajo MPP–. En el caso de este estudio, se identificó que la mayoría de las personas que se encuentran en proceso de reapertura de sus procedimientos sí cuentan o han contado con apoyo o asesoría legal al respecto por parte de Asylum Access México y/o algún

otro socio de ACNUR. Sin embargo, no todas las personas solicitantes de asilo cuentan con estos servicios, por lo cual es importante que las autoridades les informen y atiendan de forma debida. Por otra parte, a través de las entrevistas también se pudo identificar la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional para brindar mayores opciones de apoyo y protección, y flexibilidad de criterios para hacer los procedimientos de reapertura mucho más accesibles para las personas con necesidades de protección internacional que siguen corriendo riesgos en México y se enfrentan a situaciones de mayor vulnerabilidad y precariedad al momento de abandonar sus solicitudes iniciales y buscar reabrir sus procedimientos ante COMAR.

**HALLAZGOS SOBRE
PERSPECTIVAS A
FUTURO DE LAS
PERSONAS
SOLICITANTES Y
REFUGIADAS QUE
SALIERON DE
DETENCIÓN
MIGRATORIA BAJO EL
PROGRAMA SEM**

V. HALLAZGOS SOBRE PERSPECTIVAS A FUTURO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES Y REFUGIADAS QUE SALIERON DE DETENCIÓN MIGRATORIA BAJO EL PROGRAMA SEM

Para fines de esta investigación, también se consideró importante conocer cuáles eran los planes a futuro y aspiraciones de las personas con necesidades de protección internacional que atravesaron por detención migratoria para lograr solicitar asilo, o que se encontraban en proceso de reapertura de sus solicitudes. Esto es relevante ya que sus respuestas brindan hallazgos acerca de las dificultades que se encuentran atravesando estas personas para poder integrarse a la sociedad, así como de los retos que aún existen en México como país de destino y los vacíos en materia de inclusión para personas solicitantes y refugiadas.

Además de la información brindada a lo largo de este informe acerca de los obstáculos que enfrentan las personas entrevistadas para su inclusión sociolaboral en México, así como la discriminación que les ha tocado vivir por parte de las comunidades de acogida o por instituciones del Estado, para estas personas, los aspectos laborales y educativos resultan de mayor relevancia dentro de sus perspectivas a futuro.

Cabe señalar que el 44% de todas las personas entrevistadas a lo largo de esta investigación, señalaron su interés en quedarse a vivir en Monterrey o trasladarse hacia esa ciudad, en su mayoría porque han escuchado que ahí hay muchas mayores oportunidades de trabajo:

[Me gustaría quedarme a vivir en] Monterrey, porque es una zona industrial donde hay trabajo, aquí está una amiga que conocí en la Estación Migratoria de Villahermosa.

Particularmente, como se identificó en este estudio, el Estado de Nuevo León resulta un destino popular entre la población solicitante y refugiada en México debido a las oportunidades laborales que se perciben en dicha entidad, por lo cual se vuelve aún más importante fortalecer las acciones interinstitucionales y promover programas gubernamentales para crear y fortalecer mecanismos de protección e inclusión local en un estado cada vez más multicultural, donde las personas sujetas de protección internacional enfrentan aún grandes retos y necesidades específicas.

Adicionalmente, el 10% de las personas entrevistadas señalaron como ciudad de destino de preferencia Tijuana, y otras hicieron mención de lugares como Chihuahua, Mazatlán, Mérida, Playa del Carmen, Nuevo Laredo, Ciudad de México y Ciudad Juárez. Por otra parte, hay quienes señalaron su intención de quedarse en diversas ciudades del Estado de Veracruz, así como en Tenosique, Villahermosa, Palenque y Tapachula donde se encontraban llevando a cabo sus procedimientos ante COMAR o los habían logrado concluir. Es importante resaltar que el hecho de contar con redes de apoyo o familiares en otros estados o ciudades es un factor que influye fuertemente en las decisiones de las personas respecto a los lugares donde les gustaría rehacer sus vidas en México. El 61% de quienes participaron en esta investigación señalaron tener familia, amigos o redes de apoyo en alguna otra parte del país.

Queremos ir a Tijuana. A mi esposa le gusta el comercio y vender. Queremos buscar una comunidad como una de nosotros, que son haitianos. Establecernos ahí y trabajar. Y que [nuestra hija] vaya a la escuela allá. Tenemos amigos allá, familiares, conocidos en Tijuana. Nos dicen que hay trabajo suficiente.

Si bien los planes a futuro para las personas solicitantes y refugiadas en México dependen en gran parte de sus procedimientos con COMAR e INM, muchas de ellas contemplan aspectos como el trabajo, la educación de sus hijas e hijos, la reunificación familiar de hijos, hijas, parejas o padres que se quedaron en sus lugares de origen, y la revalidación de estudios como primordiales en sus planes de vida próximos. Muchas de las personas entrevistadas expresaron ideas similares a las del siguiente testimonio:

Mis planes son pues conseguir un buen trabajo, poner a mis hijos a estudiar y que la condición médica de mi esposo pueda mejorar un poco. [...] Mi propósito es sacar a mi familia adelante. Sabemos que en Monterrey lo vamos a lograr. No tengo todavía mi tarjeta pero tengo muchas cosas que no tenía allá [en la ciudad del sur donde llevaron su procedimiento de asilo].

En cuanto a aspiraciones personales, al menos cinco personas expresaron que les interesaría emprender un negocio propio, ya que también señalaron contar con experiencia al respecto en sus países de origen. Una persona expresó:

Me gustaría poner un negocio si me dan mi residencia en México, a lo mejor aquí en Acayucan o en otro lugar. Y me gustaría traer a mi familia.

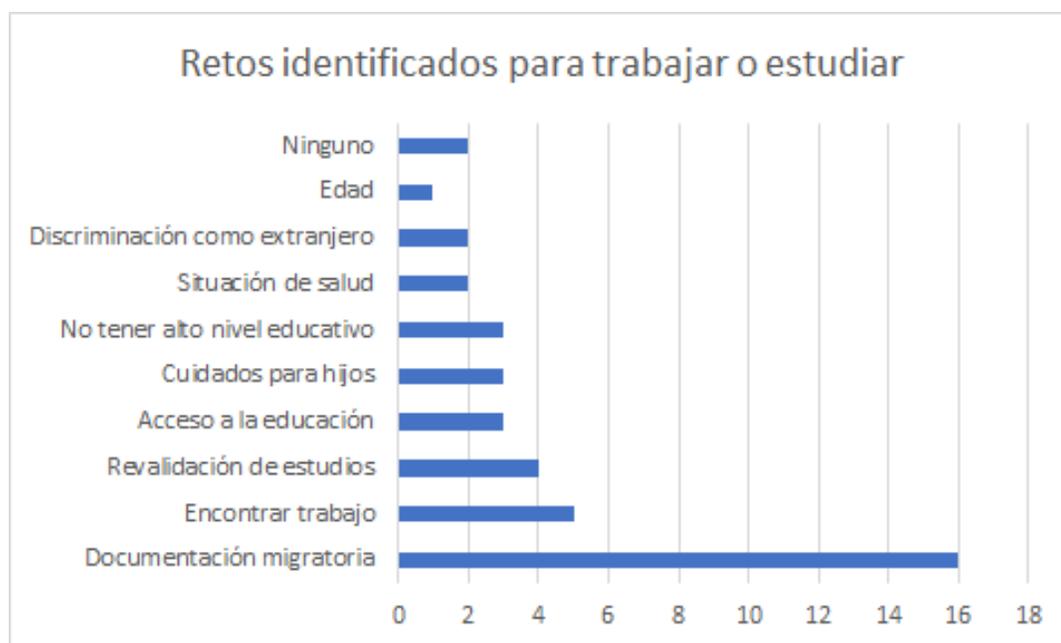
Otra persona, señaló que su esposa contaba con un negocio propio en su país de origen:

[Nos gustaría] quedarnos acá en Monterrey, que mi esposa abra una estética como en nuestro país y yo, pues trabajar en lo que sé, que es construcción o fábricas.

Además de lo anterior, a las personas entrevistadas se les preguntó cuáles consideraban ser los mayores desafíos o limitaciones que identificaban para poder trabajar o estudiar, según sea su caso o el de sus hijas e hijos. Como se aprecia en la siguiente gráfica, el 39% de las personas señalaron que su mayor reto para encontrar trabajo era no contar con documentación migratoria o la falta de reconocimiento de su documento migratorio por parte de los empleadores.⁵⁷

⁵⁷ Si bien es cierto que tanto la Constancia de Solicitud de la Condición de Refugiado, como el Oficio de Regular Estancia por 45 días que emite el INM a muchas personas que salen bajo SEM, como el mismo TVRH, incluyen un permiso de trabajo implícito, muchas personas reportaron que los empleadores a los que se acercaron no reconocieron estas formas de documentación como válidos para trabajar, por lo que sigue representando una barrera en la práctica para el acceso al trabajo.

Gráfica 10. Retos para trabajar o estudiar identificados por personas solicitantes y refugiadas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, las personas identificaron como un obstáculo importante para encontrar trabajo, el lograr obtener la revalidación de sus estudios, sobre todo para quienes cuentan con estudios superiores en su país de origen. Este tema en particular resulta ser una complicación adicional para quienes pudieran ejercer su profesión en México o desean continuar con estudios de especialización o posgrado, pero se enfrentan a diversas barreras burocráticas y a la falta de coordinación interinstitucional entre la COMAR y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Así lo compartió una persona que ya había sido reconocida como refugiado en México:

Lo primero que quiero hacer es terminar con mi documentación como médico – la revalidación de mi título –, yo ya revalidé mi bachillerato.

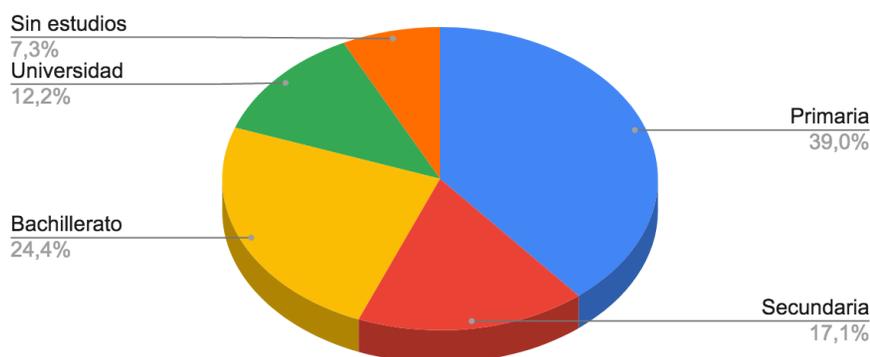
Se me ha complicado un poco el tema de la revalidación de estudios. [...] Me gustaría seguir estudiando una especialidad de mi carrera, pero primero tengo que tener en regla mis documentos. [...] Los desafíos siempre existirán, por ejemplo, antes de volver a estudiar tengo que revalidar y tener mis papeles universitarios.

Otra persona, licenciada en psicología en su país de origen, se encontraba trabajando como ayudante de cocina en un restaurante al momento de la entrevista. Expresaba su interés en revalidar sus estudios para poder ejercer su profesión en México, pero señaló que no había podido avanzar mucho en el proceso por la dificultad de obtener su título que se encuentra en su país de origen. Por otra parte, otra persona expresó que se desempeñaba en una clínica médica en su país de origen y planea cursar estudios de enfermería en México, para lo que necesita orientación sobre las convocatorias universitarias y sobre la disponibilidad de becas de estudio.

Además, para otras personas, la falta de opciones de cuidado para sus hijas e hijos resultó ser una limitante para poder trabajar, así como no contar con estudios formales o con un nivel de estudios alto. Para otras personas, la discriminación y situaciones de salud que impiden trabajar o acceder a ciertos tipos de trabajos, fueron señalados como desafíos adicionales. En este sentido, la siguiente gráfica muestra que más de la mitad de las personas solicitantes y refugiadas que participaron en la presente investigación cuentan con niveles de escolaridad bajos.

Gráfica 11. Grado más alto de educación escolar en personas solicitantes y refugiadas entrevistadas

Grado más alto de educación escolar en personas solicitantes y refugiadas entrevistadas



Fuente: Elaboración propia

No obstante, la gran mayoría de ellas resaltó contar con experiencia laboral amplia sobre todo con conocimientos en diversos trabajos de oficio, entre otras, como albañiles, estilistas, taxistas, pequeños comerciantes, campesinas, trabajadoras domésticas y en la preparación y venta de comida y lavandería. En México, refirieron haber encontrado trabajos en construcción, esteticismo, supermercados, fábricas, restaurantes y en trabajos patrocinados por los Ayuntamientos de Tapachula y Tenosique para la limpieza y mantenimiento de calles y espacios públicos.

Finalmente, en cuanto a los obstáculos para el acceso a la educación, sobre todo en términos de escolaridad primaria para sus hijos e hijas, las personas identificaron diversos retos, además de la dificultad para inscribirles en las escuelas, también les era complicado poder comprarles

útiles escolares, así como contar con una certificación de estudios de país de origen. Sobre estos puntos, una persona comentó:

La limitación es que trabajo en albañilería, necesito herramientas. Y mis hijos necesitan útiles escolares. La limitación es económica.

Esta información, a pesar de ser una muestra no estadísticamente significativa, brinda hallazgos importantes acerca de la diversidad de perfiles y necesidades diferenciadas que enfrentan las personas solicitantes de la condición de refugiado en México y quienes ya han sido reconocidas como tal, para lograr paulatinamente irse incorporando a sus comunidades de acogida y rehacer sus proyectos de vida en su nuevo país.

**CONCLUSIONES
CLAVE DE LA
INVESTIGACIÓN**

VI. CONCLUSIONES CLAVE DE LA INVESTIGACIÓN

- **La detención migratoria representa un obstáculo para acceder al derecho a solicitar protección internacional en México.** Para la gran mayoría de las personas, acceder a solicitar la condición de refugiado en detención migratoria resulta difícil y poco accesible. En primer lugar, las personas son detenidas por el INM aún cuando han expresado su deseo de solicitar asilo en México, lo que suele obstaculizar y demorar la presentación de su solicitud ante COMAR desde el inicio. Al interior de las Estaciones Migratorias, las personas reportaron como una constante vivir diversos desincentivos como desinformación y disuasión para obligarles a desistir de solicitar la condición de refugiado en México y aceptar el retorno asistido, así como malos tratos, maltrato verbal o indiferencia al expresar su deseo de solicitar protección internacional, dificultad para tener contacto con alguna persona representante de la COMAR e imposibilidad para contar con representación legal. Aunado a lo anterior, el estudio resalta que la privación de la libertad genera impactos en la salud física y mental de las personas con necesidades de protección internacional, quienes llegan a pasar en promedio de 17 a 45 días en detención migratoria.
- **El Programa SEM o Alternativas al Alojamiento carece de criterios claros y transparentes, generando discrecionalidad en su implementación y desincentivando el acceso efectivo al asilo.** Las alternativas a la detención a través del Programa de Salidas de Estación Migratoria o de alternativas al alojamiento carecen de regulaciones claras y transparentes como parte de una política pública oficial en México. Al no encontrarse

plasmadas en la legislación mexicana, ni existir información pública oficial al respecto, se desconocen los criterios que rigen dicho Programa y su fundamento legal.

Además de que su existencia depende en gran parte de la buena voluntad entre las instituciones del Estado y las y los funcionarios públicos en turno, su implementación varía dependiendo de la entidad federativa en la que se otorgue la salida. Adicionalmente, el desconocimiento de los alcances legales de recibir una alternativa, resulta ser un factor disuasorio; ya que, por ejemplo, las personas y sus representantes legales desconocen si acceder al Programa pueda acarrear la imposición de alertas migratorias o restringir el acceso a la regularización migratoria por la condición de estancia por razones humanitarias, a pesar de ser solicitantes de la condición de refugiado en México.

Esta situación tiene impactos claros sobre la población con necesidades de protección internacional, ya que al no haber claridad acerca de las características del Programa y los requisitos para acceder al mismo, genera incertidumbre y deja vacíos legales que les pueden afectar en su derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica a lo largo de su procedimiento de asilo y migratorio. Asimismo, mina la confianza de las personas a solicitar asilo ante la COMAR al encontrarse en detención migratoria, al no saber si podrán acceder a una alternativa a la detención o, por el contrario, serán obligadas a permanecer un tiempo prolongado en detención migratoria. Esta situación, cabe resaltar, incentiva que las personas con necesidades de protección internacional acepten su deportación para evitar la detención de forma prolongada o indefinida pese a tener necesidades de protección internacional, situación que constituiría una devolución y comprometería la

responsabilidad internacional del Estado mexicano, así como la vida y seguridad de las personas devueltas.

- **La actual política de detención migratoria incumple las leyes y marcos internacionales en materia de protección internacional y derechos humanos.** A pesar de que la detención migratoria de niños, niñas y adolescentes está prohibida tanto en los marcos legales internacionales como en la legislación mexicana,⁵⁸ a través de esta investigación se constató que esta práctica sigue siendo recurrente en familias con necesidades de protección internacional viajando con sus hijas e hijos pequeños y adolescentes. Se identificó la privación de la libertad por motivos migratorios de niñas y niños de hasta 12 años de edad, así como de bebés de hasta nueve meses. Además de la separación familiar vivida durante la detención migratoria, los testimonios revelaron fuertes impactos en la salud física y mental de los NNA privados de su libertad.

Así mismo, la detención migratoria en México continúa siendo la regla y no una medida excepcional, utilizada de forma sistemática, generalizada e innecesaria en personas sujetas de protección internacional. Adicionalmente, a través de los testimonios recabados, se observa que los agentes migratorios tienden a contravenir la LRPCAP, empezando por el desconocimiento a los principios y criterios de dicha Ley, y al incumplir con su obligación de dar aviso a la COMAR de manera inmediata al tener conocimiento de la pretensión de una persona extranjera de solicitar asilo en México.⁵⁹ Finalmente, también se identificó la omisión para acceder a

⁵⁸ Aunque no fue sino hasta noviembre de 2020 que la prohibición de la detención migratoria de niñas, niños y adolescentes se aprobó en la legislación migratoria mexicana -entrando en vigor en 2021-, esta prohibición ya estaba establecida desde 2014 a través de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

⁵⁹ Artículo 21 de la LRPCAP.

una regularización migratoria por razones humanitarias para personas solicitantes de la condición de refugiado conforme lo marca la propia Ley de Migración, y en su lugar, se identificó el uso discrecional de un Documento Provisional de regular estancia de 45 días al salir de detención migratoria.

- **La falta de coordinación interinstitucional constante para la atención a personas solicitantes que salieron bajo alternativas a la detención genera vacíos de protección por parte del Estado.** La coordinación entre distintos actores tanto gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil al momento de la salida de Estación Migratoria de quienes solicitan asilo en detención y logran acceder al Programa SEM, resulta ser de suma relevancia para garantizar la seguridad y protección de estas personas. La atención directa a las personas desde el momento que salen de la Estación Migratoria evita que corran riesgos mayores o se les orille a encontrarse en situación de calle, facilita su vinculación con apoyos humanitarios y atención legal y favorece su permanencia en el proceso con COMAR al garantizar una mayor estabilidad e impulsar su integración local desde un principio. No obstante, se observó que esta coordinación se lleva a cabo de manera distinta dependiendo de la entidad federativa y los actores presentes a nivel local. Asimismo, se observó que el nivel de coordinación varía con el tiempo, pues inclusive en los casos donde se observaba una mejor coordinación interinstitucional, esta no era una constante, desconociendo de qué depende que se mantenga o no una buena coordinación entre actores a lo largo del tiempo.

Las personas que reportaron las mejores experiencias al momento de salir de detención migratoria fueron quienes recibieron acompañamiento por

alguna organización al instante en el que salían de la estación migratoria y que, posteriormente, fueron trasladadas a un albergue de la sociedad civil, donde recibieron una charla básica de orientación. Es importante resaltar que quienes asumen la mayor parte del acompañamiento son generalmente el ACNUR en coordinación con alguna organización de sociedad civil, mientras no se registra la presencia de las instituciones del Estado para adelantar acciones de protección al respecto. La vinculación inmediata de estas personas con servicios públicos y apoyo a través de una ruta consolidada que involucre a diversos actores, incluyendo a instituciones del Estado, es necesaria.

De manera complementaria, la información pública solicitada para fines de esta investigación evidencia una falta de coordinación entre autoridades responsables frente al Programa de Alternativas al Alojamiento, ya que la información recibida no solo se muestra fragmentada sino que también presenta vacíos respecto al registro y documentación de las personas que solicitan la condición de refugiado al encontrarse en detención migratoria y el estado de sus procedimientos ante la COMAR y ante el INM. En particular, la información pública mostró que el INM desconoce la situación del 76% de las personas beneficiadas por ATD a través de dicho Programa.

- **Es necesario incluir a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución del Programa SEM, al ser quienes asumen gran parte del acompañamiento a personas solicitantes.** A lo largo de las entrevistas a personas solicitantes beneficiadas por el Programa SEM, se identificó que además de la importancia que tienen los apoyos económicos proporcionados por el ACNUR para sobrellevar los procedimientos ante la COMAR, existe una gran demanda en cuanto a los servicios brindados por

las organizaciones de la sociedad civil, tanto en aspectos humanitarios y de albergue, como para el acompañamiento legal y psicológico. Asimismo, las personas recurren a las organizaciones para acceder a diversos servicios y derechos que desde las instituciones públicas se les restringe o niega, como la salud y educación, entre otros. Sin embargo, debido a la discrecionalidad del programa de Alternativas al Alojamiento y la dificultad que presentan las mismas organizaciones civiles para acceder a las personas que se encuentran en detención migratoria al verse restringido su acceso a las Estaciones Migratorias en diversas entidades federativas del país, el acompañamiento a esta población depende de las canalizaciones realizadas por parte del ACNUR o de organismos que tienen acceso mucho más amplio a las personas en detención migratoria. Debido a que la ejecución del Programa SEM en casi todas las ciudades depende fundamentalmente de la disponibilidad y capacidad de los albergues y organizaciones de la sociedad civil para atender a esta población, éstas deberían tener un rol formal o reconocido en el Programa, así como un lugar de participación amplia con voz y voto en el diseño y la ejecución del mismo.

- **Los rezagos en las resoluciones de COMAR y trámites administrativos migratorios acentúan las barreras para la integración local de las personas solicitantes y agrava su situación humanitaria.** Uno de los mayores retos que perciben las personas que han recibido salida de la estación migratoria bajo alternativas a la detención, es que la espera para recibir una resolución de parte de la COMAR es muy larga, llegando a tardar de seis meses, o inclusive, hasta un año. La suspensión de trámites en el contexto de la pandemia por COVID-19 ha generado todavía mayores rezagos. La espera prolongada, en particular en entidades del país donde el

trabajo formal escasea y el acceso a servicios públicos como salud y educación es limitado, resulta una barrera importante para sobrellevar el procedimiento ante la COMAR. A esto se suman las afectaciones ocasionadas por la imposibilidad de contar con condiciones económicas mínimas durante todo el tiempo que en realidad tardan los procedimientos ante la COMAR, y las situaciones de precariedad que esto desencadena debido a la falta de empleo y la naturaleza limitada de los apoyos económicos del ACNUR. En particular, las personas refieren constantemente que su condición de migrantes y la falta de un estatus migratorio adecuado (más allá del Documento Provisional de 45 días brindado por el INM al salir de detención migratoria), les impide acceder a un trabajo formal, lo que afecta la economía de sus hogares y se convierte en un factor de riesgo para el abandono.

Esta situación genera impactos adicionales en la situación humanitaria y condiciones de vida de las personas solicitantes, frente a la falta de un empleo digno y alternativas económicas. Asimismo, incrementa su percepción de estar viviendo en un limbo, sin seguridad sobre su estancia en México ni acerca de en qué ciudad o zona del país buscarán integrarse, lo que retrasa e impide su integración local. Por ejemplo, esta percepción de limbo puede llevar a las familias a no buscar la inscripción de sus hijas e hijos en la escuela durante la espera, lo que puede resultar en que pierdan hasta un año de estudios. Adicionalmente, la incertidumbre ocasionada por la espera genera desconfianza en las instituciones del Estado, así como mucha confusión respecto al estado de los procedimientos de las personas cuyos casos se encuentran demorados.

- **El proceso de solicitud de asilo en México, en particular las esperas prolongadas, genera impactos psicológicos y emocionales en las personas solicitantes.** La detención migratoria significa de por sí una experiencia traumática para las personas solicitantes que han iniciado sus procedimientos con la COMAR al encontrarse privadas de su libertad. Adicionalmente, la gran mayoría experimenta la espera de sus procedimientos de asilo como un limbo prolongado, lo cual, de acuerdo con los hallazgos derivados de esta investigación, les genera incertidumbre, estrés, desesperación, desánimo y otros impactos en su salud emocional y psicológica, situaciones que se van agravando durante el tiempo de espera, y que en el contexto de la pandemia parecieron intensificarse. Asimismo, las personas que esperan poder acceder a la reunificación familiar tras un reconocimiento por parte de la COMAR o en espera de su resolución, tienen que vivir la separación familiar de manera emocionalmente difícil y, en ciertos casos, con síntomas de depresión, situación que se acentúa debido a las situaciones de precariedad económica en las que se llegan a encontrar.

A pesar de esto, las personas solicitantes que han sido beneficiadas por alternativas a la detención a través del Programa SEM, cuentan con un acompañamiento psicosocial limitado o nulo, pues se observa que este elemento no se contempla como prioritario por parte de las instituciones del Estado durante los procedimientos de solicitud de la condición de refugiado y a lo largo de los trámites administrativos migratorios, ni tampoco existe mayor oferta para brindar servicios de este tipo, limitándose generalmente al acompañamiento que proporcionan las organizaciones de la sociedad civil al respecto.

- **Se observan impactos diferenciados en mujeres solicitantes y población LGBTI que han salido de Estación Migratoria y durante sus procedimientos de asilo.** Uno de los motivos principales por los cuales las mujeres, así como personas de la comunidad LGBTI, se ven obligadas a huir de sus países y buscar protección en México, se debe a la violencia de género que han vivido en sus lugares de origen, incluida la violencia sexual, intentos de reclutamiento forzado de mujeres a grupos criminales y la violencia doméstica. Pese a la situación de vulnerabilidad en la que de por sí se encuentran, tanto mujeres como población LGBTI son detenidas sin una evaluación de la necesidad, proporcionalidad y fin legítimo de la detención, ni una detección de necesidades diferenciales.

Para quienes son sobrevivientes de violencia sexual en sus países de origen, los impactos psicoemocionales se acentúan con la detención migratoria y durante sus procedimientos ante COMAR, dada la incertidumbre que experimentan y los traumas de la violencia vivida anteriormente. A esto se suma el peso que les generan los estigmas sociales por su condición tanto de migrantes como de género, y en el caso de las personas de la comunidad LGBTI, derivado de su orientación sexual.

Por otra parte, en lo que respecta a la salud de las mujeres, se observaron consecuencias diferenciadas, no solo en el sentido emocional, sino también, y de manera preocupante, en la salud física, sexual y reproductiva de las mujeres, vinculadas a los tiempos de espera prolongados de los procedimientos de asilo y migratorios. A lo largo de la investigación, se identificaron casos de pérdidas de embarazo en los núcleos familiares de las personas entrevistadas, uno de ellos por los impactos ocasionados de la detención migratoria de su pareja y otro presuntamente derivado de una

atención médica inadecuada a un embarazo de alto riesgo. Así mismo, algunas mujeres relataron presentar condiciones en su salud reproductiva que no habían logrado atender debido a la imposibilidad para acceder a atención médica durante la pandemia por COVID-19, y no contar con medios económicos para recibir atención privada, implicando severas afectaciones en su bienestar y capacidad física. Frente a esto, se observó que la atención en materia de salud sexual y reproductiva para mujeres solicitantes de la condición de refugiada en México es inexistente, y que en realidad no hay opciones médicas al respecto para ellas, sumado a la falta de servicios adecuados de atención a la salud mental.

- **No existe información pública completa que permita conocer la tasa de abandono de personas solicitantes de asilo beneficiadas por el programa SEM, ni comparar esta tasa con la tasa de abandono global.** Como parte del presente estudio, se solicitó información pública al INM y la COMAR acerca del número de personas que han sido beneficiadas por el programa SEM desde 2017, así como el estado de su procedimiento de asilo o la resolución recibida (por ejemplo, si su solicitud fue resuelta de manera favorable, desfavorable, o si abandonó o desistió del procedimiento). La información brindada por ambas instituciones fue consistente en que hasta noviembre de 2020, por lo menos 18,091 personas habían recibido una “Alternativa al Alojamiento”. No obstante, la COMAR informó que no contaba con estadísticas específicas respecto de la resolución de las solicitudes de este grupo, mientras el INM brindó estadísticas parciales que omitieron informar sobre la situación de 76% del total de las personas beneficiarias. Es decir, ninguna entidad pública conoce a cabalidad la tasa de abandono en personas beneficiarias del programa SEM, ni tampoco otros datos relevantes como la tasa de

reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria de esta población.

- **Las situaciones de inseguridad, la falta de trabajo y la falta de acceso a servicios de salud fueron identificados como los principales motivos de abandono. Las personas solicitantes de asilo enfrentan dificultades para el acceso a derechos y la falta de programas laborales que promuevan el trabajo digno.** Uno de los principales retos a los que se enfrentan las personas al salir de Estación Migratoria, además de lograr orientarse en la ciudad en la que se encuentran y contar con un lugar para pernoctar, es a la falta de servicios integrales públicos, de calidad y gratuitos para el acceso a diversos derechos, ya sea a lo largo de sus procedimientos de asilo en el sur del país o durante los procesos de reapertura de los mismos en ciudades del norte de México. En términos del acceso a la salud, las personas refirieron dificultad para contar con atención médica disponible y oportuna para situaciones de salud crónicas, y en el caso de mujeres, contar con acceso a la salud sexual y reproductiva, siendo esta falta de acceso a la salud inclusive un motivo de abandono de los procedimientos de la condición de refugiado en ciertos casos.

En cuanto al acceso a la educación, las mayores barreras que se identifican son la falta de documentación que solicitan las escuelas para poder inscribir a NNA solicitantes y refugiados, como por ejemplo, constancias de estudios de su país de origen, así como la falta de plazas en las escuelas y discriminación. Esto, pese a que la educación pública en México por ley no depende de la documentación o estatus migratorio del niño o niña. Adicionalmente, múltiples personas solicitantes y refugiadas con estudios superiores refirieron como una necesidad o preocupación particular la

revalidación de sus estudios, incluidos títulos universitarios, debido a los obstáculos burocráticos y falta de información clara al respecto.

En cuanto al acceso al trabajo las personas se enfrentan a la ausencia de oportunidades laborales, muchas veces por la falta de una documentación migratoria adecuada, así como por la discriminación que viven debido a su condición migratoria y a su nacionalidad. Algunos Ayuntamientos en ciudades con mayor presencia de personas solicitantes de asilo, como Tapachula y Tenosique, han desarrollado programas parciales para proporcionar opciones laborales a esta población en áreas de limpieza y mantenimiento de calles. Sin embargo, se identificó que, por lo general, los trabajos accesibles para las personas solicitantes de la condición de refugiado en México son informales, inconstantes, de jornadas largas (en casos, hasta de 12 horas) y con sueldos por debajo del salario mínimo, exponiéndoles a riesgos en el trabajo y a violaciones a sus derechos laborales.

- **La falta de condiciones adecuadas durante la espera de las resoluciones ante COMAR y la inaccesibilidad de traslados generan incentivos para el abandono de procedimientos de asilo.** Si bien no existe información oficial registrada o documentada congruente entre la COMAR y el INM acerca de la tasa de abandonos de personas solicitantes que salieron de detención migratoria bajo el Programa de “Alternativas al Alojamiento”, a través de la presente investigación se identificaron a personas que habían iniciado sus solicitudes de la condición de refugiado en alguna entidad del sur, que al momento de la entrevista intentaban retomar sus procedimientos ante COMAR en otras ciudades del norte del país. Los motivos por los cuales las personas llegan a considerar el

abandono de sus solicitudes iniciales se vinculan principalmente a situaciones de inseguridad –generalmente relacionada con agentes persecutores de su país de origen–, cuestiones de salud, falta de trabajo y situaciones de precariedad económica, que se intensifican con las largas esperas de sus resoluciones y que en el contexto de la pandemia se agravaron; así como el hecho de contar con redes de apoyo en otras partes de México.

Resultó notoria una confusión recurrente en las personas acerca de las implicaciones formales y legales de dejar la entidad federativa donde solicitaron asilo. Es decir, aunque hubiesen dejado la entidad federativa donde esperaba su solicitud de asilo, ninguna persona entrevistada manifestó la intención de dejar inconcluso su procedimiento con COMAR, pues su deseo era recibir asilo en México. Frente a circunstancias extraordinarias como la emergencia sanitaria por COVID-19, las personas se encuentran en situaciones de riesgo físico y económico, pero las instituciones carecen todavía de protocolos adecuados de acompañamiento y protección integral de personas solicitantes, incluido la agilización de solicitudes de traslado.

Además, se identificó que los traslados autorizados por la COMAR son muchas veces inaccesibles e inflexibles para las personas, y en ocasiones, existe una falta de respuesta rápida y oportuna en donde se identifican casos de riesgos de seguridad. A ninguna persona se le ofreció desde la COMAR alguna alternativa adicional para salvaguardar su situación. Por lo tanto, se requieren mayores esfuerzos coordinados entre la COMAR y el ACNUR para brindar un mejor acompañamiento a este tipo de casos, así como de respuestas más ágiles. Se reconoce que la pandemia es

excepcional y representa grandes retos al respecto, sin embargo, a partir de las entrevistas, se identificaron múltiples casos de seguridad que recibieron una respuesta negativa al solicitar o preguntar acerca de la posibilidad de contar con un traslado debido a que éstos se habían suspendido a raíz de la pandemia, por lo cual las personas solicitantes decidieron partir por sus propios medios, exponiéndose inclusive a mayores riesgos y vulnerabilidad. Por lo tanto, se torna aún más necesario reactivar estos traslados y hacerlos con celeridad.

Por otra parte, se identificó un número elevado de personas que abandonaron sus solicitudes en el sur del país por falta de sustento económico, en particular en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19. Las personas refirieron haber perdido trabajos o no haber podido encontrar trabajos estables; y al no contar con medios para dar de comer a sus familias y evitar quedar en situación de calle, deciden moverse hacia otras ciudades principalmente del norte del país, donde saben de oportunidades laborales. Al respecto, es importante identificar la espera prolongada para una resolución de la COMAR como un factor principal subyacente para este tipo de abandonos, pues el ACNUR brinda asistencia económica a las personas solicitantes de asilo durante algunos meses, pero ésta resulta insuficiente ante esperas de seis meses a un año.

- **Es necesario fortalecer a las oficinas de la COMAR en el norte de México para la facilitación de los procesos de reapertura y de la agilización de trámites migratorios.** A través de la presente investigación, se identificó que las personas se enfrentan a situaciones de mucha mayor precariedad durante los procedimientos de reapertura de sus solicitudes tras el abandono de los mismos en el sur, y buscar dar continuidad a su

procedimiento de protección internacional en su ciudad de destino. Al respecto, narraron mayor confusión acerca de dónde acudir para solicitar la reapertura y los requisitos de la misma, así como esperas muy extendidas para recibir respuestas a sus solicitudes, sobre todo de parte de la COMAR. Aunado a lo anterior, las personas dejan de percibir apoyos económicos facilitados por el ACNUR o se les complica volver a solicitarlos o recibirlos, sumado a la situación irregular en la que muchas se encuentran al no contar con documentos migratorios. A esto se suman las largas esperas en el norte del país para recibir la regularización migratoria ante el INM (ya sea TVRH o residencia permanente para quienes ya han sido reconocidas como refugiadas por la COMAR), lo que retrasa sus posibilidades de encontrar trabajo formal.

Así mismo, se detectan vacíos en la información brindada por parte de las autoridades de gobierno sobre los procesos de reapertura, inclusive, se les brinda información errónea al respecto. Por ejemplo, se identificó en esta investigación que las mismas autoridades migratorias mexicanas sugieren a las personas intentar cruzar la frontera hacia Estados Unidos para ser consideradas como parte del Programa Quédate en México, y así lograr contar con un documento migratorio provisional, exponiéndose así a riesgos aún mayores a su seguridad.

Por otra parte, a través de las entrevistas también se pudo constatar la necesidad de una mejor coordinación interinstitucional para brindar mayores opciones de apoyo y protección en ciudades como Monterrey y Tijuana, y flexibilidad de criterios para hacer los procedimientos de reapertura mucho más accesibles para las personas con necesidades de protección internacional. En suma, es importante considerar el

fortalecimiento de las oficinas de la COMAR en Monterrey y Tijuana, dotarlas de mayores capacidades institucionales y de mecanismos adecuados para la agilización de trámites.

- **La falta de una política pública en materia de inclusión para personas solicitantes y refugiadas en México afecta de manera negativa su integración local y las expone a xenofobia y discriminación.** La información recabada a través de esta investigación da cuenta de que las percepciones de las personas solicitantes de la condición de refugiado en México sobre la hospitalidad en sus comunidades de acogida son negativas, debido a la discriminación y xenofobia constante que señalan haber vivido en ellas. Esta discriminación también ha sido ejercida por instituciones del Estado y servidores públicos, situación que se hace mucho más evidente cuando las personas solicitantes intentan acceder a ciertos derechos como la educación, salud, trabajo o vivienda, donde su condición migratoria y como extranjeras pareciera ser un factor determinante para la restricción de los mismos. A esto se suman situaciones de inseguridad a las que se han visto expuestas el 41.5% de las personas entrevistadas, tras sufrir algún delito, agresión o discriminación en las ciudades donde comenzaron sus procedimientos con la COMAR. Esto revela una urgente necesidad de realizar intervenciones en las poblaciones locales de acogida, así como con empleadores en las ciudades con mayor presencia de personas solicitantes y refugiadas a lo largo del país, con la finalidad de promover procesos de sensibilización y de diálogo entre la población local y las personas migrantes, solicitantes y refugiadas. La falta de una política pública en materia de inclusión para personas en contexto de movilidad humana en México y con necesidades de protección internacional, merma el acceso a derechos, genera exclusión

y segrega socialmente debido a los estereotipos y estigmas sobre las personas de otras nacionalidades, que se acentúan ante la falta de campañas de sensibilización y programas de inclusión.

**RECOMENDACIONES EN
PALABRAS DE LAS
PERSONAS
SOLICITANTES Y
REFUGIADAS EN
MÉXICO**

VII. RECOMENDACIONES EN PALABRAS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES Y REFUGIADAS EN MÉXICO

Parte del compromiso de las investigadoras en el marco de este estudio, es que las personas solicitantes de asilo y refugiadas encuentren en las organizaciones de la sociedad civil una plataforma para hacerse escuchar y visibilizar sus experiencias a partir de sus testimonios.

Al ser ellas quienes viven los impactos y consecuencias directas del diseño y ejecución de las políticas públicas en materia de protección internacional y programas o acciones destinadas a la población en contexto de movilidad humana (o la omisión de las mismas), conocer sus opiniones al respecto y plasmarlas en este informe resultó de suma importancia para entender hacia dónde dirigir las recomendaciones que resultaron de los principales hallazgos de esta investigación.

Esto permite obtener luces desde las realidades palpables de quienes las viven y padecen, con la finalidad de seguir revisando y mejorando programas como el de Salidas de Estación Migratoria, así como las acciones que permitan avanzar hacia mejores y mayores alternativas a la detención.

Antes de proceder a las recomendaciones prácticas y políticas elaboradas en el margen del presente informe, primero se presentan aquellas proporcionadas por las personas entrevistadas. Para esto, al finalizar las entrevistas se realizó a las personas participantes dos preguntas abiertas

acerca de las recomendaciones que ellas harían a las autoridades y a otras instituciones a raíz de su experiencia en detención migratoria y como solicitantes de la condición de refugiado en México. Las preguntas fueron:

1. ¿Qué considera que deben tomar en cuenta las autoridades en México y otras instituciones para las personas que acaban de salir de detención migratoria?

2. ¿Le gustaría brindar alguna sugerencia o recomendación para las autoridades, instituciones y organizaciones en México para hacer más accesibles los procedimientos de solicitud de la condición de refugiado en el país?

En respuesta a estas dos preguntas, las personas recomendaron lo siguiente:

Recomendación principal	Recomendaciones en sus palabras
--------------------------------	--

<p>Brindar un trato digno y humano a las personas migrantes y solicitantes, principalmente al encontrarse en detención migratoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Que apoyen al inmigrante en este aspecto. Si el inmigrante viene acá, no viene a darse el lujo de viajar y conocer todo el país, sino porque lo necesita, porque tienen problemas allá en sus países. Que respeten mucho más al hondureño, al salvadoreño, al guatemalteco, a los haitianos, a los cubanos porque nos desprecian y todo mundo merece respeto”. ● “Les recomendaría a las autoridades que no traten mal a los migrantes porque todos somos seres humanos”. ● “Que nos den la mano, que nos apoyen. Es difícil cuando uno estuvo encerrado en Migración y luego sale, no tiene nada, ni trabajo, es difícil y sí, uno sufre afuera. Deben tomar en cuenta que somos personas con derechos, con igualdad y con respeto”. ● “Para poder hacer las cosas mejor, primeramente lo que tienen que hacer las autoridades es tener un poco más de educación, acerca de cómo le van a hablar a la otra persona. [...] Porque Migración nos habla a los migrantes de mala forma y nos dicen cosas como: ‘Es que ustedes son burros, qué no entienden que no se les puede atender’”. ● “Cada institución funciona con sus políticas en particular, pero lo que pienso es que al inmigrante hay que tratarlo un poco más con respeto, como un ser humano. [No] porque uno sea inmigrante se debe ver al otro como un extraño”. ● “Que tomen en cuenta que cada migrante tiene su historia y que tomen en cuenta lo que ellos les dicen y que se los dicen de corazón y que no mentimos. Deberían ser más sensibles y tomar en cuenta los impactos que eso ocasiona –lo que le pasó a mi esposa
---	--

	<p>cuando perdió a su bebé porque yo estuve en la EM sin saber si me iban a deportar—”.</p>
<p>Proporcionar un lugar seguro a las personas al salir de la Estación Migratoria y procurar su seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Que les den seguridad a las personas antes de salir, si es muy de noche es peligroso”. ● “En lo que yo viví, tener un poco de ayuda para poder dormir o quedarse, nos sacaron en fin de semana bajo la lluvia y sin dinero. Y que la Casa del Migrante estaba cerrada a las 7 y no abría sábado y domingo”. ● “Que estuvieran más al pendiente, que le dieran un lugar donde irse a refugiar mientras uno se resuelve económicamente dónde alquilar, una o dos semanas”. ● “Es muy importante tener a alguien que la reciba fuera, porque si no tiene a donde ir o no tiene a nadie es más difícil”. ● “Pienso que deberían poner una hora límite [para las salidas], y organizar mucho mejor las salidas para que la gente no tenga que dormir a la intemperie. Coordinarse mejor con la Casa del Migrante, o incluso con la Cruz Roja, en donde la gente pueda pernoctar mucho más segura”. ● “Considero que [deben] tomar en cuenta que uno no sale con nada de efectivo, un lugar donde uno puede ubicarse, conseguir ayuda [...] es como quien llega del desierto, sin nada, me sería útil un croquis, saber cómo dirigirse. Nosotros salimos de EM y no conocíamos nada ni nadie, [me ayudaría] un programa, una charla, que le sugieran lugares, para sobrellevar la cuestión del trámite. No estamos en el país donde nacimos ni conocemos. Lo importante es que al salir de la EM no saben a dónde ir ni dónde quedarse. Necesitan apoyo

	<p>que les visiten, que les hablen y acompañen y que les den seguridad ya que no hay mucha seguridad”.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● “Que le brinden a las personas un poco más de apoyo, que tuvieran un albergue para las personas que no tienen las posibilidades de alquilar. Hay muchas personas que no tienen la posibilidad de alquilar un lugar para vivir. No a todas las personas el ACNUR les ayuda”.
<p>Asegurar una mejor orientación y asesoría sobre el procedimiento de asilo ante la COMAR y acerca de los servicios locales disponibles para población migrante y solicitante</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Más atención sobre el inmigrante, que no lo dejen a la deriva. Que no solo lo saquen de la estación migratoria, pues no sabe para dónde agarrar”. ● “Deberían considerar que las personas que salen de S. XXI no saben cuáles son los servicios de salud a los que se pueden acercar; para poder informarles al respecto”. ● “Deberían asesorar bien acerca de cómo solicitar refugio, una visa, esas cosas, porque hay información que pareciera que no quieren brindar o te brindan información diferente”. ● “Más información antes de salir. Sobre el refugio, cómo es, qué se hace, cuál es el procedimiento, a dónde acudir”.

<p>Otorgar mayor apoyo económico o humanitario al salir de Estación Migratoria y durante el procedimiento con la COMAR, así como en temas de vinculación laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Darles un trabajo en específico mientras esperan el proceso y que la gente pueda alojarse y pagar renta”. ● “Se debería dar más oportunidades para que las personas que salen de la Estación Migratoria puedan mantenerse por sí mismas y proporcionarles servicios de salud”. ● “La ayuda que te da el ACNUR no es parte del gobierno, esto significa que el gobierno no te da ninguna ayuda. Eso me parece que el gobierno debería de brindar una ayuda para estas personas [...] a cada calle que pasas, te encuentras cuatro o cinco hondureños pidiendo a todo el que pasa dinero, esto significa que no tienen nada. De donde salen no tienen nada. Y tienen que pedir porque eso quiere decir que no tienen qué comer. Es algo que deberían de pensar”. ● “Encuentro mucha gente que dice que por qué el gobierno nos está apoyando, y a la gente de México los está dejando afuera. Me he encontrado a muchas personas muy molestas con nosotros los migrantes. Que nosotros estamos quitando el empleo a los de aquí. Pero la gente dice cosas por falta de información, pues el gobierno no nos está ayudando con dinero. Está bien que el gobierno nos apoye con nuestros papeles al migrante, aunque también hay personas que vengan y se dedican a hacer daño, pero para esto el gobierno debe hacer bien su trabajo”.
--	---

<p>Facilitar la documentación migratoria a las personas solicitantes de la condición de refugiado que les permita trabajar y contar con mayor certidumbre.</p> <p>Sensibilizar a las autoridades y entidades privadas para el reconocimiento de dichos documentos migratorios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Lo primero es ver cómo se pueden crear algunos grupos de apoyo para actividades remunerativas, de tal forma que les pudieran brindar los documentos necesarios para que las personas puedan trabajar. Si existiera un documento que realmente sirviera para trabajar en México sin necesariamente tener una residencia permanente”. ● “Asesorar y apoyar a uno para que uno pueda trabajar, para que también las empresas conozcan esos documentos y permisos. Pero sí es una responsabilidad del gobierno brindar información, brindar información correcta”. ● “El tema más preocupante son los documentos que te da Migración porque no sirven para nada”. ● “Como mis paisanos son muy trabajadores, el gobierno de México debería facilitar que puedan recibir documentos para poder ponerse a trabajar pronto”. ● “Tuve la oportunidad de contar con Tarjeta de Visitante y eso es algo bueno para las personas que salen de Estación”. ● “Que el documento que nos entregan nos sirva para cosas legales”. ● “Recomendaría que las autoridades fueran respetuosas con las personas extranjeras pues muchas veces las ignoran y no quieren respetar los documentos con los que viajan, como sucede con las personas que son detenidas a pesar de que viajan con sus Constancias de Trámite”. ● “Otras personas no precisamente salen de la estación migratoria, llegan por su cuenta a COMAR. Y de ahí van al INM para pedir su tarjeta. Por lo que hay que considerar que las personas que están en la Estación
--	--

	<p>Migratoria no tienen esa oportunidad, porque no nos quieren dar tarjeta migratoria y debemos esperar hasta un año aquí en Tenosique. No es necesario que la gente esté en la estación migratoria para pedir refugio”.</p>
<p>Erradicar la disuasión por parte del INM para desanimar a las personas que desean solicitar asilo al encontrarse en detención migratoria y hacer valer su derecho a solicitar protección internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Que dejen de desanimar a las personas para solicitar asilo pues hay agentes del INM que le dicen a las personas detenidas que si piden asilo se quedarán encerradas los seis meses que dura el procedimiento”. ● “Que no les asusten mucho con el tiempo de detención. Que les expliquen las cosas como son, pero que no les brinden miedo”. ● “Que el INM brinde más información sobre el derecho a solicitar protección internacional en México pues lo que hacen es sugerir a los extranjeros detenidos que opten por el retorno a su país de origen y mencionan mucho el tema de los 90 días de duración del procedimiento”. ● “Deberían dejar de desanimar a las personas para solicitar asilo pues hay agentes del INM que le dicen a las personas detenidas que si piden asilo se quedarán encerradas los seis meses que dura el procedimiento. Hay agentes que mienten pues a mí me dijeron que mi hermano de 15 años ya había pedido retorno asistido cuando esto no era cierto”.

<p>Ampliar las posibilidades de solicitar la condición de refugiado al estar en detención migratoria y terminar con la práctica de la detención migratoria de NNA y personas en situación de particular vulnerabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Recomendaría que en el INM dieran información dentro de las estaciones migratorias porque la que recibí, la recibí de ACNUR”. ● “Recomiendo que el INM y COMAR no ignoren a las personas que viajan solas porque no les hacen caso para poder iniciar su procedimiento ante COMAR”. ● “Deberían de tomar en cuenta [...] el tema con los niños que no pueden estar encerrados en la estación migratoria”. ● “Tienen que valorar bien los casos de las personas que están en estación migratoria. Yo vi hasta personas [...] con un padecimiento físico o discapacidad en detención migratoria”. ● “A mí no me trataron mal en la EM, pero la situación a la que tienen a las personas es muy grave. Es como un lugar para delincuentes que están presos y te quitan tus cosas personales”. ● “Que dentro de la estación migratoria le compartieran el teléfono de ACNUR [ya que la persona supo de ACNUR porque tenía el teléfono desde que estaba en Honduras]. De ACNUR y de otras organizaciones”.
---	---

<p>Brindar a las personas solicitantes una atención más constante y oportuna por parte del personal de la COMAR durante sus procedimientos, tanto al momento de solicitar la condición de refugiado en detención migratoria, como antes, durante y después de las entrevistas hasta la resolución de sus solicitudes.</p> <p>Así mismo, valorar la introducción de un sistema o medidas de gestión y seguimiento de casos, como la asignación de una persona funcionaria para dar información oportuna y responder a dudas sobre el procedimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Yo a veces sentía, nos daban muchos números para comunicar, pero sentí que la comunicación se perdía, las respuestas se alargaban, uno tenía dudas de tiempos y no se daba respuesta específica, a mí me afectó el tiempo. Que asignen una persona que pueda hacer una consulta, en horario y protocolo”. ● “Se entiende que ahorita está el tema de la pandemia, pero si por lo menos deberían estar en comunicación con uno, ya sea por llamada o por correo, y hacer saber a las personas cómo van los procesos de las personas. La verdad siento que cuando uno sale de la estación migratoria lo dejan ahí abandonado. Brindar una atención mucho más cercana con las personas”. ● “Debe haber alguien de COMAR en Migración. No siempre están, o las oficinas no están juntas o cercas y dan mala información, no te refieren con la persona que te puede dar la información correcta”. ● “Ahora [durante la pandemia por COVID-19] en Tenosique, están poniendo [fechas para cita] muy largas, no están atendiendo con la atención que se merece, ahora hay mucha gente que ni tiene el permiso porque no contestan los correos, las llamadas, estas familias están en riesgo de deportación, es un riesgo salir de Honduras con menores de edad y ahora no tienen atención en Tenosique, duermen afuera de la Casa del Migrante. Piden requisitos para llegar a COMAR: cubrebocas, guantes, y estos uno los cumple. Pero no hay una lógica de cita; para que a uno le aceptan cuando vaya a pedir asilo, para que acepten los papeles hay que poner un correo [que no todas las personas tienen], luego esperar notificación de cita, luego cuando se da la cita para llenar el formulario, allí uno obtiene el permiso
--	---

	<p>de 45 días, de allí viene y prácticamente no hay firmas, entonces cuando uno pregunta que cuándo es la entrevista, [solo le dicen] que hay que esperar, que el oficial todavía no asigna un día. Avisaron a mi pareja el día anterior de su entrevista. Aguantar nueve meses esperando la entrevista nos ha dañado. Que agilicen y mejoren la atención para que haya un acceso real al proceso”.</p> <ul style="list-style-type: none">● “COMAR tiene que reorganizarse para poder llevar bien este trabajo, y para ayudar también”.
--	---

<p>Garantizar la resolución de las solicitudes de asilo dentro de los 45 días hábiles que marca la Ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Que los casos de las personas los resuelva en el tiempo establecido, no dejar pasar demasiado tiempo para resolver, es desesperante. Que agilicen los casos”. ● “Que duraran menos, los procesos y las respuestas”. ● “Que tengan más prioridad a la madre soltera. Que los papeles salgan primero, porque uno sin papeles no puede trabajar y qué va a comer uno”. ● “Que no se tarden tanto tiempo. Que si dicen que en tanto tiempo saldrá la resolución, que cumplan. Se entiende por qué el atraso, pero hay quienes ingresaron su solicitud antes de iniciar la pandemia y apenas va saliendo respuesta después de la pandemia”. ● “Reducir los tiempos para dar la resolución porque ni siquiera me han entrevistado después de tres meses de haber iniciado mi procedimiento”. ● “Simplemente que respeten los derechos de los migrantes que venimos a pedir asilo. Que se basen en lo que dice la ley. No dejar pasar un año para dar respuesta. Muchas personas que abandonan el caso no es porque quieren sino por la misma situación”. ● “A veces se hacen difíciles los trámites porque, a lo mejor mucha gente se desespera y ya se quiere ir a EEUU, y hay gente que está molesta con los de COMAR o los de Migración que no les están dando respuesta. También entiendo que hay problemas por la pandemia, y quizás por eso todo se está demorando más”. ● “En Monterrey los procedimientos con COMAR tardan mucho más que en Tenosique, todo es más complicado. Es mucho más lento todo. Tampoco en el INM, duran mucho todos los trámites.” ● “Que [la COMAR pusiera] más interés en los casos, en analizarlos, más prioridad en casos que tienen mérito.
---	--

	<p>Sé que no somos los únicos en México, somos miles de personas que solicitan asilo, pero que serían más susceptibles a analizar los casos. Por eso entiendo que graban las entrevistas, con eso tendrían que agilizar los trámites”.</p>
<p>Mayor flexibilidad y facilidad por parte de la COMAR para permitir traslados tanto por motivos de seguridad y de salud, así como por motivos de subsistencia económica durante la espera de los procedimientos de solicitud de asilo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “En cualquier estado debería haber alguien de COMAR, y dar un traslado para que las personas puedan seguir su proceso en otro estado donde puedan trabajar mientras esperan su proceso. Así el tiempo correría más rápido”.
<p>Mayor sensibilidad por parte de las autoridades frente a las personas migrantes y las situaciones de las que vienen huyendo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Nosotros como países centroamericanos vivimos una realidad que no se cuenta, que nuestros gobiernos tapan. En nuestros países, uno de pobre no se muere de hambre porque Dios es grande pero es difícil vivir ahí y tener alimentos. La canasta básica es inaccesible para las personas promedio en nuestros países en Honduras”. • “Pido que traten bien a la gente, si salimos de nuestro país es por un propósito. Algunos quieren ir a EEUU, otros no lo logran, van para tener una vida tranquila en México y salir de varias situaciones difíciles en nuestro país”.

<p>Otras recomendaciones y valoraciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● “Creo que las autoridades de la COMAR, si pidieran recomendaciones [personales sobre mi carácter] me podría facilitar el proceso”. ● “Que la policía la cambiaran pues son muy malos los de Tabasco”. ● “ACNUR y COMAR sí hacen las cosas bien y nos tratan bien. A las personas que vienen a pedir refugio, tener sabiduría para saber cómo hablarle a las instituciones como COMAR y Asylum [Access] para pedir las cosas con educación. Quiero agregar que yo estoy muy agradecido primero con Dios, y con Asylum [Access], con ACNUR, con COMAR y con el gobierno mexicano que tiene mucho que ver con el apoyo que nos dan. Y que nos dan la oportunidad de hacer una nueva vida, porque en nuestro país no es fácil vivir. Honduras es un país en donde no hay libertad, usted sale a un lugar se arriesga a que le pidan extorsión. Estoy muy agradecido con México”. ● “[Entiendo que] es muy difícil el trabajo de [las autoridades migratorias], y pues México es el patio trasero de EEUU, y Tapachula es una cosa, en Iztapalapa otra, Mexicali otra”. ● “Me siento muy agradecida porque siento que es un gran apoyo que México nos permita pedir refugio”.
--	--

RECOMENDACIONES FINALES

VIII. RECOMENDACIONES FINALES

❖ **Acerca de la institucionalización de la existencia del Programa de Salidas de Estación Migratoria o Alternativas al Alojamiento y sobre la seguridad jurídica de personas en detención migratoria:**

A nivel legislativo de acuerdo a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y razonabilidad

1. Reformar la legislación mexicana en materia de asilo y migración, para asegurar que la detención migratoria deje de ser una práctica automática y arbitraria, sino que sea utilizada solamente como un último recurso y proporcional, de acuerdo con un fin legítimo y por el menor tiempo posible.
2. Reformar la legislación mexicana de manera que las personas con necesidades de protección internacional y quienes expresen su deseo de solicitar la condición de refugiado en México no sean ingresadas o presentadas en las estaciones migratorias, sino canalizadas bajo alguna alternativa que le permita continuar con su procedimiento en libertad, dentro de la comunidad.
3. Reformar la legislación mexicana para prohibir la detención migratoria indefinida y asegurar la revisión judicial de la detención administrativa dentro del plazo constitucional.
4. Reformar la legislación mexicana para establecer la existencia de un programa de alternativas a la detención migratoria para personas solicitantes de asilo, mediante regulaciones claras y con criterios transparentes.

A la Secretaría de Gobernación

5. En tanto sea posible reformar la legislación migratoria, establecer mediante una publicación en el Diario Oficial de la Federación lineamientos del Programa de Salidas de Estación Migratoria o Alternativas al Alojamiento como un programa oficial del gobierno, público y transparente, así como su justificación, criterios que rigen su implementación y responsabilidades específicas de las diversas dependencias del Estado involucradas en su cumplimiento

6. Fortalecer políticamente a la COMAR convirtiéndola en un Instituto Nacional de Ayuda a Refugiados y crear una Coordinación Interinstitucional en materia de atención integral a solicitantes de asilo, protección internacional e inclusión a población refugiada, encabezada por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración.

Al Instituto Nacional de Migración

7. Terminar con la práctica arbitraria y discrecional de emitir “Documento Provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas por una temporalidad de 45 días hábiles” a las personas que reciben alternativas a la detención y asegurar el cumplimiento de su derecho legal de recibir una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias como personas solicitantes de asilo, de acuerdo a lo marcado en la misma Ley de Migración.

8. Asegurar que las personas en detención migratoria tengan acceso a una representación legal y a personal de la COMAR en cuanto ingresen a Estación Migratoria, así como garantizar el derecho a defender derechos

por parte de las organizaciones de la sociedad civil mediante su acceso amplio e irrestricto a la población en detención.

9. Asegurar que las personas en detención migratoria tengan un acceso real a la solicitud de asilo en México, absteniéndose de disuadir o desalentar a las personas de ejercer este derecho y asegurando el acceso efectivo de las personas a la COMAR, el ACNUR, las organizaciones de la sociedad civil, la CNDH y Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el Instituto Federal de Defensoría Pública y demás organizaciones al interior de la Estación Migratoria.

10. Publicar las estadísticas de las personas que acceden al programa de alternativas a la detención y que no ingresan a estaciones migratorias.

A la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) y al Instituto Nacional de Migración

11. Asegurar la representación y participación amplia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones encaminados a lograr alternativas a la detención, como el Programa de Salidas de Estación Migratoria o de Alternativas al Alojamiento.

12. Generar un boletín mensual sobre estadísticas relacionadas con el programa de alternativas a la detención.

❖ Acerca de la información pública sobre alternativas a la detención y el Programa de Alternativas al Alojamiento:

A la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

13. Crear y publicar estadísticas acerca del:

a. Número de personas que solicitan la condición de refugiado en México estando en detención migratoria, desagregado por país de origen, edad, género, situación de particular vulnerabilidad y entidad federativa donde se solicita asilo;

b. Número de personas que solicitan la condición de refugiado desde detención migratoria que reciben salida de la estación migratoria, desagregado por país de origen, edad, género, situación de particular vulnerabilidad y entidad federativa donde se recibe la salida;

c. Número de personas que reciben salida de la estación migratoria que:

1. Son reconocidas como refugiadas;
2. Reciben protección complementaria;
3. Reciben una resolución negativa;
4. No concluyen su procedimiento por desistimiento o abandono de su solicitud, desagregado por entidad federativa;

d. De las personas que abandonan su procedimiento de la condición de refugiado, el número de quienes posteriormente solicitan la reapertura de su procedimiento en otra entidad federativa del país, desagregado por entidad federativa.

14. Analizar constantemente las principales razones de desistimiento y solicitud de reapertura expuestas en escritos libres presentados por personas solicitantes de asilo, con miras a monitorear las razones de abandono y desistimiento, y proponer y diseñar políticas públicas efectivas

para atender las situaciones expuestas. Publicar periódicamente estos hallazgos.

A la Secretaría de Gobernación (INM, COMAR y UPMRIP)

15. Publicar información clara y verídica sobre la existencia del Programa de Salidas de Estación Migratoria o Alternativas al Alojamiento, sus requisitos y alcances legales, para permitir a las personas solicitantes de asilo tomar decisiones informadas acerca de su solicitud de asilo y participación en dicho Programa y permitir la defensa jurídica adecuada de estas personas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

16. Fortalecer presupuestalmente a la COMAR y asignar mayor presupuesto a acciones de protección integral a personas solicitantes de la condición de refugiado en México.

❖ Acerca del momento de la salida de Estación Migratoria, orientación y vinculación:

A la Secretaría de Gobernación (INM, COMAR, UPMRIP), a la Secretaría de Salud, a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, al Consejo Ciudadano del INM, al ACNUR y a las organizaciones de la sociedad civil

17. Crear rutas de coordinación interinstitucional claras, mediante acuerdos oficiales y mecanismos transparentes, para la atención a

personas beneficiadas por alternativas a la detención en las diversas ciudades donde éstas son implementadas, contemplando elementos como:

- a. Protocolos de atención para la identificación, la canalización a albergues de sociedad civil o Centros de Asistencia Social (CAS), el seguimiento y gestión de casos y la resolución de los mismos;
- b. Instituciones involucradas en la atención y acompañamiento integral, tanto estatales como internacionales y de la sociedad civil, así como el alcance de sus intervenciones;
- c. Rutas de atención claras que incluyan como mínimo instituciones encargadas y protocolos de: recepción en o afuera de la estación migratoria, traslado, albergue, vinculación con ayuda humanitaria y servicios en la comunidad de acogida, orientación legal, entre otros;
- d. Canales operativos instrumentados que contemplen un tiempo mínimo de aviso por parte del INM a otras instituciones sobre las salidas programadas, para permitir la organización de la atención.

18. Al momento de su salida, asegurarse de orientar a las personas de manera explícita y clara acerca de: la ubicación geográfica de las oficinas administrativas del INM y de la COMAR; la ubicación de otros lugares o centros de apoyo como albergues, oficinas del ACNUR, de OSC y demás servicios disponibles para la población migrante y refugiada; así como sobre los derechos y obligaciones como solicitantes de asilo desde una perspectiva intercultural y psicosocial, considerando que para la gran mayoría la experiencia de haberse encontrado en detención migratoria es traumática y la información recibida puede resultar abrumante en el momento de salir de detención. Es importante que se garantice un adecuado acompañamiento después de salir de la estación migratoria a fin de que el programa de alternativas a la detención sea efectivo.

❖ **Acerca de medios de vida y prevención del abandono de procedimientos:**

A la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública y Secretaría del Trabajo y conatos estatales y municipales

19. Mejorar el acceso efectivo a servicios públicos, por ejemplo en salud y educación, para las personas solicitantes de asilo. Tomar medidas para erradicar la discriminación a esta población en su acceso a los servicios públicos.
20. Acercar servicios gratuitos y de calidad en materia de salud sexual y reproductiva a mujeres solicitantes y refugiadas, mediante una mayor coordinación de la Secretaría de la Salud con la COMAR y el Instituto Nacional de las Mujeres.
21. Asegurar y acercar servicios de atención a la salud mental para personas solicitantes en detención migratoria y a lo largo de sus procedimientos de asilo ante la COMAR.
22. Facilitar la revalidación de estudios y títulos universitarios de personas solicitantes y refugiadas en México, y mejorar la coordinación entre la SEP y la COMAR para estos fines. En particular, establecer rutas institucionales para abordar las barreras particulares que suelen enfrentar estas personas para acceder a documentos y apostillas de su país de origen.
23. Expandir la disponibilidad de información y becas de estudio en instituciones públicas de educación superior en México para personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.
24. Diseñar programas de inclusión laboral y certificación de competencias para personas solicitantes y refugiadas de la mano con

organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ACNUR, entre otras.

Al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

25. Diseñar e implementar campañas de sensibilización en las comunidades de acogida y con mayor presencia de población solicitante de asilo, junto con las autoridades correspondientes, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

26. Generar programas de formación y sensibilización para empleadores en coordinación con la COMAR, el ACNUR, la OIT y organizaciones de la sociedad civil.

27. Facilitar y difundir ampliamente los mecanismos de presentación de quejas entre la población solicitante y refugiada, y dar seguimiento oportuno a las mismas.

A la COMAR

28. Implementar un sistema en línea efectivo para el seguimiento de los procedimientos de la determinación de la condición de refugiado.

29. Implementar un sistema o medidas de gestión de casos para asegurar y mejorar una comunicación fluida y oportuna de información concreta y correcta a las personas solicitantes de asilo respecto del estatus de sus solicitudes.

30. Terminar con la suspensión de plazos y agilizar las resoluciones de los procedimientos de solicitud de la condición de refugiado, asegurando que éstas se resuelvan en el tiempo que marca la LRPCAP.

31. Asegurar que el personal de la COMAR reciba y responda a las solicitudes de traslados de manera escrita y oportuna, mejorando los tiempos de respuesta al respecto. Valorar la ampliación de criterios para conceder traslados a personas que cuentan con redes de apoyo en otra parte del país, así como para personas que enfrentan una situación económica que las podría orillar a abandonar su procedimiento por razones de sobrevivencia.

AI ACNUR

32. Mejorar los tiempos de respuesta institucionales para dar respuesta a solicitudes de traslados, sobre todo en casos de seguridad. Adicionalmente, elaborar alternativas de protección en coordinación con las instancias correspondientes para las personas que buscan traslados por cuestiones de riesgos a sus vidas y seguridad.

33. Expandir criterios para proporcionar acompañamiento en traslados desde el ACNUR, para dar respuestas más rápidas y oportunas a solicitudes de traslado por necesidad económica.

A nivel legislativo

34. Reformar el Artículo 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político acerca de las restricciones de movilidad y abandono de trámites de personas solicitantes de la condición de refugiado, de manera que se facilite la continuidad de los procedimientos en una entidad federativa diferente a la cual se inició el trámite para evitar mayores obstáculos y burocracia para la reapertura de los mismos.

A la UPMRIP

35. Diseñar una política pública en materia de inclusión para personas migrantes, solicitantes y refugiadas en México, así como programas afines desde una perspectiva intersecretarial.





INFORME DE INVESTIGACIÓN
SOBRE **ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN**
PARA PERSONAS SOLICITANTES DE LA
CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

2021