



Medio Universitario /
Derechos Humanos /
Asuntos Migratorios /



Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México

Washington D.C. - 17 de marzo de 2017

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe es elaborado y presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la audiencia pública titulada “*Situación de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México*” a realizarse el 17 de marzo de 2017, en el marco de su 161 periodo de sesiones. En este documento se expone brevemente el contexto prevaleciente en México en torno a la materia referida, así como los retos y obstáculos que aún debe atender el Estado mexicano a fin de garantizar el derecho al asilo, tanto en sus aspectos procedimentales como los relativos a la integración local de las personas refugiadas. Si bien se formulan algunas recomendaciones, nuestro mayor interés se centra en que el gobierno mexicano atienda de manera prioritaria las 3 peticiones que se encuentran al final del documento.

II. CONTEXTO

Como es del conocimiento de la Comisión, el territorio de los Estados Unidos Mexicanos da cabida a las cuatro dimensiones de la movilidad humana. Pero en los últimos cinco años el número de personas necesitadas de protección internacional en México ha aumentado, lo cual ha significado

necesariamente un aumento también en el número de solicitudes de asilo. En efecto, entre 2011 y 2016 ha habido un incremento de más de mil por ciento en dichas solicitudes y se calcula que seguirá creciendo. De acuerdo con proyecciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante “COMAR”), dicho órgano recibirá 22 mil solicitudes de asilo en el año de 2017.

Es importante mencionar que en 2016, 91.6% de las solicitudes de asilo recibidas en México fueron presentadas por personas del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), quienes se ven obligadas a huir de la violencia y la persecución. Cada vez más las familias refugiadas que huyen de estos países manifiestan ver a México como un país de destino y no como un país de tránsito, lo que requiere, en el corto plazo, asegurar condiciones adecuadas para recibir y atender a esta población.

Este incremento significativo de personas con necesidades de protección internacional en México se debe a la falta de capacidades de los Estados de la región para garantizar los derechos de su población y a la presencia y control que ejercen agentes no estatales. Resulta sumamente grave que los niveles de violencia en el TNCA son más altos que en la mayoría de los países donde hay conflicto armado y afecta todos los derechos humanos de las personas¹. Para el 2016 la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se ubicó en 81.7 en El Salvador, en 58 en Honduras y en 27.3 en Guatemala, tasas que están muy por encima de aquella sobre la cual se basa la Organización Mundial de la Salud (OMS) para evidenciar una epidemia de violencia, que es de 10. Aunque el impacto más visible de la violencia es la tasa de homicidios, hay otros indicadores que demuestran la grave situación humanitaria del TNCA como el número de heridos; el reclutamiento y asesinato de niños, niñas y adolescentes; los problemas de acceso a la salud y la educación; la creciente violencia de tipo sexual; la violencia de género., etc.

En este contexto, hay grupos de personas que están siendo especialmente afectados: niñas y niños acompañados y no acompañados en riesgo de ser reclutados por las maras; dueños y empleadores de pequeños y medianos negocios (quienes sufren extorsión); testigos de crímenes graves; personas

¹Taller Expertos: Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina, Panel. Retos Programáticos en el Nuevo contexto de Violencia y Desplazamiento. Panel Retos Programáticos en el Nuevo contexto de Violencia y Desplazamiento. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, School of Advanced Study, University of London. San Salvador, 22-23 Mayo 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9647.pdf>

lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero y travestis (LGBTI); mujeres, etc.² Sin duda, la violencia por motivos de género es un tema que requiere especial atención.

En relación al contexto en México, en diferentes oportunidades tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como sus relatores han podido constatar la grave situación de derechos humanos que prevalece; los grandes retos que todavía enfrenta el Estado mexicano para prevenir violaciones a derechos humanos, en general, y para proteger los derechos de las personas en movilidad, incluyendo las personas refugiadas, en particular.³ La situación actual de violencia, desplazamientos forzosos, entre otras, evidencia el deber del Estado mexicano de prestar la debida protección adaptada a las características de las poblaciones en situación vulnerable y a las dimensiones actuales de la movilidad humana y sus repercusiones.

Por desgracia, a pesar de dicha situación, la respuesta del gobierno mexicano ha sido reforzar su estrategia de seguridad interna y externa, a partir de un enfoque que no ha sido compatible con los derechos humanos. No sobra decir que ambas han estado fortalecidas en coordinación con el gobierno de Estados Unidos a través del Plan Mérida,⁴ cuya implementación ha incluido, entre otras cuestiones, el fortalecimiento de la seguridad en las fronteras a través de la puesta en marcha del Plan Integral Frontera Sur (PIFS) que, como bien sabe la Comisión, “ha enfatizado un abordaje del fenómeno migratorio desde un enfoque de seguridad nacional y de control de flujos migratorios”.⁵

III. FRONTERAS INSEGURAS Y VIOLENTAS

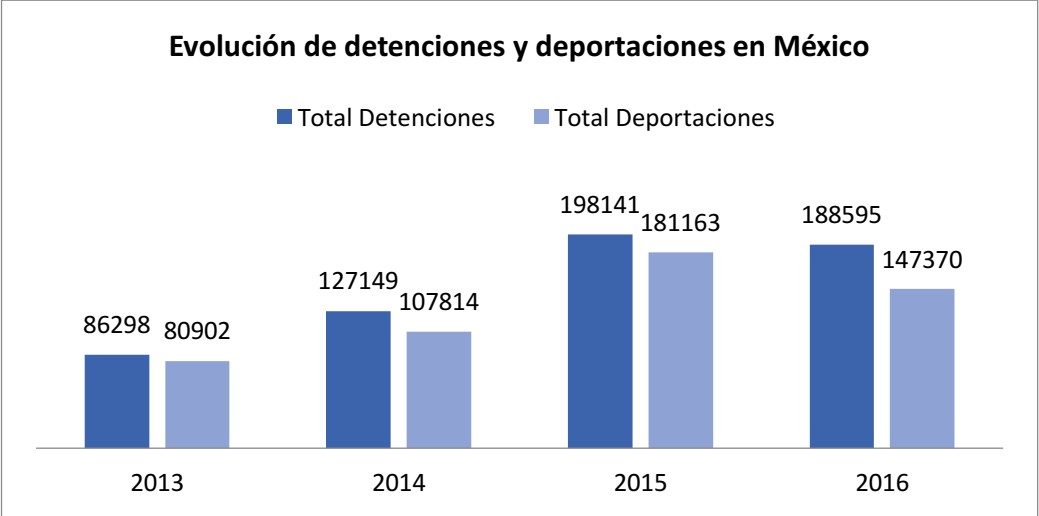
² ACNUR, Declaración de Acción Brasil, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” Brasilia, 3 de diciembre de 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

³ CIDH, Situación de Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II., Doc 44/15, 31 de diciembre de 2015; CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

⁴ El Estado mexicano ha recibido poco más de 2.3 mil millones de dólares asignados por el Congreso de los Estados Unidos, de 2008 a 2015. Además de mil millones de dólares para equipo y entrenamiento. Embajada de Estados Unidos en México. Iniciativa Mérida. Hoja informativa. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/category/iniciativa-merida/>

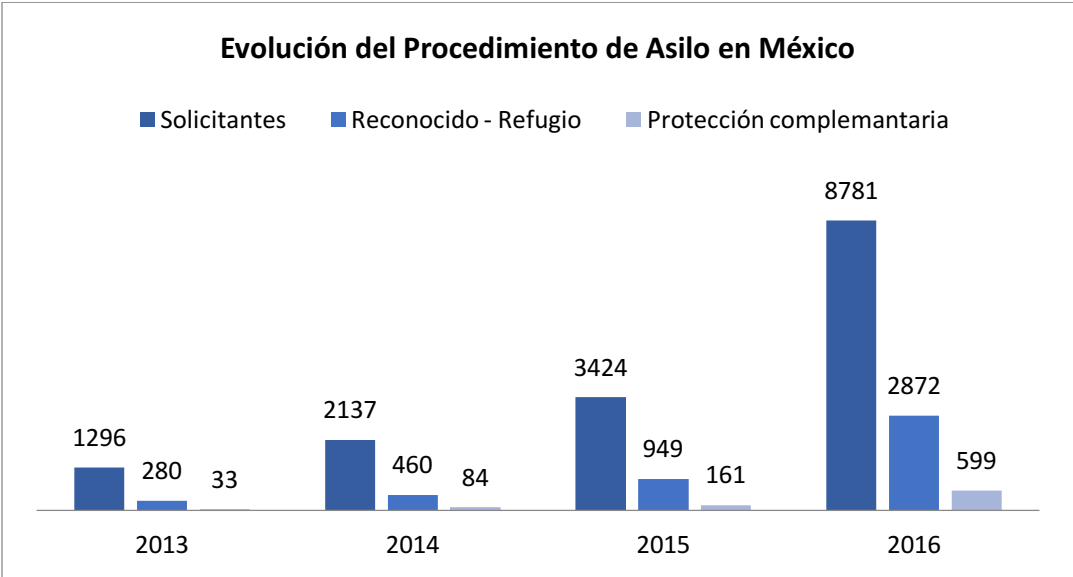
⁵ CIDH, Situación de Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II., Doc 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 278.

Lejos de diseñar e implementar un programa de “Fronteras Solidarias y Seguras”, como lo establece la Declaración del Plan de Acción de Brasil, y a pesar de la creciente necesidad de protección a personas provenientes de Centroamérica, el Estado mexicano sigue privilegiando una política de detección, detención y expulsión expedita al país de origen de las personas en situación migratoria irregular.



Fuente: Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria.

Tan sólo de 2013 a 2016 se registraron 600 mil 183 detenciones y se presentaron 517 mil 249 eventos de deportaciones, situación que como se verá más adelante, afecta mayormente a niños, niñas y adolescentes. En contraste, durante el mismo periodo se ha reconocido a un total de 4 mil 561 personas como refugiadas.



Fuente: Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria.

Estas cifras nos permiten observar con claridad que en el contexto migratorio mexicano se privilegia una política migratoria basada en estrategias de seguridad que terminan por detener y deportar a miles de personas, sin que necesariamente les sea protegido y garantizado su derecho a solicitar asilo o a recibir algún otro tipo de protección internacional. Aunque se han experimentado avances en relación con el trato que reciben las personas solicitantes de asilo, es necesario seguir fortaleciendo la identificación de refugiados/as y su canalización al procedimiento y un debido proceso con todas las garantías para el reconocimiento de dicha condición.

a) *El Plan Integral Frontera Sur*

Como bien sabe la Comisión, el actual modelo de control fronterizo en México en lo referido a su límite con Guatemala y Belice se impuso a partir del año 2014 mediante el PIFS, cuyo objetivo oficial es “reducir la inseguridad, y ordenar y regular el flujo migratorio”.

En este programa federal se coordinan la totalidad de los cuerpos de índole militar, policial, migratoria y de inteligencia, que tiene el país en sus diferentes administraciones (local, estatal y federal), y establece un concepto de frontera que ejerce el control mucho más allá del linde entre estados. Mediante el control fronterizo en la franja estrictamente de frontera, el control interno del territorio de los estados fronterizos (especialmente Chiapas y Tabasco), y la contención en el istmo de Tehuantepec, con lo que el sureste mexicano y la frontera sur del país se han convertido en un inmenso obstáculo para las personas que llegando desde Centroamérica con necesidades de protección intentan ejercer en México su derecho a migrar y a recibir asilo.

SEMAR SECRETARÍA DE MARINA

IV. Programa de Atención Integral a la Frontera Sur

El concepto amplio de la operación coordinada “Frontera Sur Segura” considera el establecimiento de tres líneas de control denominadas: Control Fronterizo, Control Interno y de Contención.

Las operaciones de control y vigilancia estarán bajo la coordinación de la SEDENA y participarán elementos o unidades de las demás dependencias: SEMAR, SEGOB (PF, INM, CISEN) y SHCP (SAT-AGA).

Fuente: Secretaría de Marina.

El PFS, además de instalar las mencionadas líneas de control, ha construido cinco “Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo” (CAITF), donde se ha invertido en una alta tecnificación del sistema de vigilancia, y se han destinado ingentes efectivos de la Secretaría de Defensa, la de Marina, la Administración General de Aduanas, y la Secretaría de Gobernación (incluyendo al Instituto Nacional de Migración, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional). Todo este esfuerzo del gobierno federal está apoyado política y económicamente por el gobierno de los Estados Unidos, que al menos a través de su plan “Iniciativa Mérida”, ha canalizado miles de millones de dólares desde el capítulo para “crear la estructura fronteriza del siglo XXI”.

La afectación para las personas que llegan a México con necesidad de obtener protección internacional es dramática, tal como muestra el incremento de las cifras de detenciones y deportaciones desde la implementación del PFS, y de aquellas que son directamente imputables a este programa. Más de la mitad de las detenciones se producen tan solo en Chiapas y Tabasco.

	2013	2014	2015	2016
Total Detenciones	86298	127149	198141	188595
Total Deportaciones	80902	107814	181163	147370
% Deportaciones	94%	85%	91%	78%

Total Detenciones PFS (*)	38690	64842	111087	101254
% Detenciones PFS	45%	51%	56%	54%

Fuente: Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria.

(*) Impacto del PFS, considerando únicamente Chiapas y Tabasco.

De este modo, una inmensa mayoría de las personas necesitadas de protección que llegan a México por su frontera sur son llevadas a los centros de detención del Instituto Nacional de Migración, que deporta desde su “Estación Migratoria Siglo XXI” de Tapachula a la inmensa mayoría de éstas. El monitoreo por parte de organizaciones sociales de este centro de detención en Tapachula y en otros centros de detención de migrantes ubicados en el territorio afectado por el PFS y en el resto del país, permite conocer que el acceso al procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en contexto de detención está lleno de obstáculos; y que en caso de acceder a éste, el respeto al debido proceso se incumple sistemáticamente.

En definitiva, las personas no acceden a solicitar asilo porque no conocen su derecho o desconocen cómo ejercerlo; por disuasión de las propias autoridades; por el hostigamiento al que se les somete en los centros de detención o porque los servidores públicos presionan a que las personas para regularicen por otras vías, lo cual acota la protección. Si, en el mejor de los casos, acceden al procedimiento enfrentan obstáculos que pueden derivar en la denegación de protección, siendo mínima la proporción de personas que son identificadas y protegidas bajo el estatuto de refugiado o bajo algún otro tipo de protección dispuesta en la normativa mexicana.

Por desgracia, la situación no es diferente en la zona norte del país, donde se ha podido observar que la mayoría de las prácticas tanto de COMAR como del INM son discrecionales. En particular el INM congela a las personas solicitantes de asilo los trámites de regularización como visitante por razones humanitarias. Se prolonga la privación de la libertad en los centros de detención, a pesar de ser solicitante de asilo, y –en el caso de algunas personas que sí acceden al procedimiento- se les deporta sin haberse resuelto el recurso de revisión o el juicio de nulidad que impugna la negativa del reconocimiento de la condición de refugiado. Por su parte, la COMAR no ha homologado sus criterios de tal manera que un mismo asunto es abordado de distinta manera por cada una de sus tres oficinas.

b) Alternativas a la detención administrativa

Desde la sociedad civil celebramos que, en 2016, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la COMAR en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) implementaron un programa interinstitucional de alternativas a la detención migratoria para personas solicitantes de la condición de refugiados. Esta iniciativa sostenida durante todo el año, ha sido benéfica no sólo por el considerable número de solicitantes que han sido liberados de detención por el Instituto, sino porque ha influido en la adopción de otras medidas y garantías a los derechos de las personas solicitantes previstas por la legislación pero que no eran implementadas o respetadas por éste.

En virtud de esta iniciativa, las personas solicitantes liberadas en una alternativa a la detención, dejaron el centro de detención migratoria con un oficio que les autoriza a una estancia temporal. Mediante la labor humanitaria y de asistencia que realizan actores de la sociedad civil, las personas cuentan con un soporte mínimo a su subsistencia en el entorno social, para la continuación de sus procedimientos ante la COMAR.

Aun así, vemos con profunda preocupación el considerable aumento de detenciones por razones migratorias que ascendieron a la cifra de 600 mil 183 en el periodo de 2013 a 2016 y de estas 517 mil 249 finalizaron en deportaciones, muchas de ellas violando el principio de no devolución. El monitoreo a estaciones migratorias por parte de organizaciones de la sociedad civil sigue condicionando, en particular, la representación legal.

Además es preciso seguir avanzando en los retos que existen para hacer de dichas acciones positivas se traduzcan en un programa oficial con el soporte institucional de alternativas a la detención que cuente con procedimientos de atención integral y mecanismos claros, transparentes, formales y oportunos de implementación; personal especializado y presupuesto asignado. En ese sentido, es también necesario que en la implementación de las alternativas a la detención se fortalezca la identificación y liberación oportuna de las personas solicitantes de la condición de refugiados. Con frecuencia ocurre que son liberados después de tiempos innecesarios de detención y muchas personas solicitantes permanecen detenidas sin ser beneficiarias de estos programas. Se identifican así constantemente casos de solicitantes de asilo en detención, con similares perfiles (por ejemplo familias con hijos o mujeres transexuales), en los que de modo arbitrario a unos se les aplica alternativa a la detención y a otros no.

Se requiere de mecanismos de identificación y evaluación que sean transparentes y objetivos y que reduzcan la toma arbitraria de las decisiones y fortalezcan la gestión de casos en la comunidad, con programas y recursos concretos desde el gobierno a las organizaciones o instituciones que brindan servicios de asistencia a las personas.

En cuanto a la estancia por razones humanitarias, el actual mecanismo utilizado para su garantía fija un estándar inferior al que por ley tienen derecho los solicitantes de la condición de refugiados, puesto que no se les expide la tarjeta migratoria, sino un oficio que comúnmente limita sus posibilidades de empleo y acceso a otros derechos, como se verá más adelante. Siendo además muy tardados los trámites ante el INM, donde se les exigen múltiples requisitos que no siempre las personas pueden cumplir o les lleva a demorarse varios meses en la obtención de la residencia.

IV. DERECHO A SOLICITAR Y RECIBIR ASILO

Un análisis somero de la información oficial reportada por COMAR revela avances en el reconocimiento de personas refugiadas. Del total de las personas que concluyeron el procedimiento en 2016, se observa que disminuyó el número de resoluciones negativas en un 17% en relación con el año anterior, correlativo de un incremento del 13% en el número de personas reconocidas como refugiadas y 4% en protección complementaria.

De las 8 mil 781 solicitudes de la condición de refugiado en 2016, al cierre del año 1 mil 883 se encontraban en trámite y 6 mil 898 fueron resueltas. De estas últimas, en el 70% de los casos las personas concluyeron sus procedimientos. Asimismo, de éstas, 63% obtuvieron alguna decisión favorable a la protección, ya sea como refugiados o en protección complementaria. Ello significa así, un incremento comparativo del 175% de resoluciones positivas en relación con el 2015.

Lamentablemente aún prevalecen diversos retos para que las personas refugiadas puedan acceder al procedimiento y ejercer sus derechos procesales. Algunos de esos retos tienen que ver con el marco normativo, otros con las prácticas de las autoridades de asilo, concretamente de la COMAR. Otros problemas están vinculados a la rotación del personal o la falta de personal suficiente (problema vinculado directamente a la asignación insuficiente de presupuesto), lo cual hace poco efectivo su trabajo, incluyendo en relación a la detección de necesidades o en entrevistas de elegibilidad.

Vemos con preocupación el contraste que existe entre las personas con necesidad de protección internacional y la cantidad de personas que efectivamente acceden al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Es preocupante la creciente práctica por parte de la COMAR de exigencia de un test probatorio con carga a las personas en necesidad de protección internacional que quieran acceder a su solicitud de asilo y hayan excedido en el plazo de 30 días para realizar dicha solicitud.

a) Retos asociados al derecho a la defensa

El marco normativo mexicano en materia de asilo contiene diversas disposiciones que lo hacen un instrumento legal de avanzada.⁶ Sin embargo, a reserva de elaborar un análisis más minucioso sobre la legislación en otra oportunidad, el gran reto que enfrentamos en la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (“Ley sobre Refugiados”) reside en reducir la brecha entre la legislación y la aplicación oportuna y correcta de la norma, desde un ámbito sustancial y no meramente formalista. En ese sentido, persisten obstáculos y barreras a la garantía efectiva derecho a la defensa que hacen débil la implementación del marco normativo.

A pesar de que la Ley sobre Refugiados hace referencia a la posibilidad del refugiado/a de realizar algunos trámites dentro del procedimiento a través de su representante legal o de contar con la presencia de éste en las diversas actuaciones (e.g. la entrevista), la Ley no reconoce explícitamente el derecho a la defensa, no abunda ni especifica en qué consiste y no establece un mecanismo para garantizar que toda persona solicitante cuente con asesoría y representación legal.⁷

⁶ México es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y firmante de la Declaración de Cartagena. La Constitución Política de México reconoce en su artículo 11 el derecho a buscar y recibir asilo (recientemente reformado) y el artículo primero establece un parámetro de regularidad constitucional [bloque de constitucionalidad]. Contamos con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que incorpora las definiciones de refugiado convencional, regional y *sur place*, y regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Además la Ley cuenta con su Reglamento.

⁷ El artículo 20 del Reglamento señala que “[e]l solicitante podrá ser asistido por su representante legal en cualquier momento del procedimiento”, pero tampoco establece un mecanismo para garantizar que la persona refugiada cuente con representante legal, en caso de que ésta no pueda nombrar uno.

Lo anterior, además de no ser convencional,⁸ tiene serias repercusiones en el procedimiento y en las posibilidades de ser adecuadamente identificado como refugiado/a. Ello en virtud de que el/la representante legal es quien tiene las herramientas y el conocimiento para detectar inconsistencias y/o malas prácticas en los diversos actos procesales e instar oportunamente a las y los funcionarios de COMAR a que las subsanen. En última instancia la presencia de un representante legal le permite a la persona solicitante conocer y hacer valer sus derechos de manera más eficaz, así como evitar posibles irregularidades de parte de los servidores públicos involucrados.

La asistencia letrada como parte del derecho a la defensa, así como a contar con los medios necesarios para ejercer la defensa de manera oportuna y adecuada, presenta retos diarios que incluyen demoras o requisitos innecesarios para la acreditación de la representación jurídica, que llegan incluso a nulificar el acceso a un representante o su oportunidad.

En particular constituye una preocupación los obstáculos y retrasos en la acreditación de la representación legal de personas solicitantes de asilo que se encuentran en detención, así como los obstáculos para que la sociedad civil brinde orientación, asesoría y representación a las personas en contexto de movilidad sobre el derecho al asilo en estaciones migratorias. En particular, sobresale este reto cuando la persona solicitante es menor de edad no acompañada, donde se utilizan barreras derivadas de considerar que está incapacitada para otorgar la representación por su minoría de edad y la necesidad de intervención de una autoridad protectora de la niñez, que luego pocas veces interviene, para impedir que asociaciones de defensa puedan asistir al NNA en todo el procedimiento.

En ese sentido, los procedimientos establecidos por la COMAR y el INM para acreditar y permitir a las y los abogados el acceso a las y los solicitantes en detención pueden demorar semanas, y no son claros, ni transparentes. Por el contrario, están investidos de una amplia discrecionalidad que da lugar a actuaciones arbitrarias. Aunado a lo anterior, el acceso a los expedientes y la expedición de copias del mismo, en no pocas ocasiones tiende a consumir los plazos establecidos para recurrir la decisión o

⁸ Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado que el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es aplicable también a los procedimientos de carácter administrativo. Específicamente en relación a los procedimientos administrativos para la determinación de la condición de refugiado la Corte Interamericana manifestó en el caso de la familia Pacheco Tineo que existe un deber de garantizar al solicitante el acceso a asesoría y representación legal. Corte IDH. [Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C. No. 272, párr. 159 a)].

bien, a no resolverse. El encierro de las y los solicitantes y su restringida comunicación con quien pudiera constituirse como su representante legal, anula por completo el ejercicio del derecho a una defensa efectiva.

b) Retos asociados a otros aspectos del debido proceso

En general, el procedimiento de la condición de refugiado carece de etapas procesales definidas que permitan generar certeza y seguridad jurídica sobre los momentos procesales oportunos para ejercer la defensa. La entrevista prevista por la Ley sobre Refugiados como una de las provisiones indispensables para determinar la condición de refugiado, hace indispensable que las/os funcionarios que las practiquen cuenten con los conocimientos, capacitación del contexto, técnicas de entrevista y sensibilidad suficientes para conducir de manera no adversarial dichas entrevistas y así promover que el solicitante este en posibilidad de expresar de manera completa y detallada las razones por las que huye de su país.

Aunque sí se identifican avances en este sentido, aún se observa que es necesario buscar soluciones a problemáticas como las siguientes:

1. La norma secundario de inadmitir las solicitudes que se realicen pasados 30 días hábiles después del ingreso a México, deja en indefensión a muchas personas necesitadas de protección, principalmente quienes han sido detenidas y serán inminentemente deportadas.
2. Utilización del formulario inicial de recogida de datos, donde se tienen que exponer muy brevemente los motivos de persecución y que es muy extenso y burocrático, como pre-entrevista, iniciándose la valoración de los hechos en este momento. Dejándose la entrevista para el último momento del plazo del procedimiento, pues se realiza muchas veces 1 o 2 días antes de que venza el plazo para la primera decisión, donde el caso ya muchas veces está decidido en base a la información exigua del formulario.
3. En el caso de personas solicitantes que se encuentren en detención, han de completar el cuestionario sin asistencia por parte de funcionarios de COMAR.
4. Conductas, expresiones y actitudes de intimidación, descrédito, desconfianza y desinterés hacia las y los solicitantes.
5. Entrevistas basadas fundamentalmente en preguntas cerradas, repetitivas y/o interrupciones constantes en el relato de la persona en tanto que obstaculizan un relato fluido y un clima de confianza.

6. Hacer vigente la presunción de veracidad en relación al relato del solicitante. La realización inapropiada de confrontaciones en el desarrollo del relato de la persona solicitante, con un aparente propósito de señalar incoherencias.
7. La descripción apresurada de los derechos de las personas y el uso de un lenguaje que no necesariamente le es familiar al solicitante.
8. Evitar trasladar la carga probatoria al solicitante.
9. Garantizar el derecho a formular alegatos de cierre en el procedimiento administrativo.
10. La prolongación de tiempo de respuesta tanto de expedición de constancias, notificación de acuerdos así como de resoluciones sobre el reconocimiento de la condición de refugiado.
11. La persistencia en prácticas de realización de entrevistas de elegibilidad bajo la modalidad telefónica.
12. La falta de motivación y fundamentación de las resoluciones emitidas por la COMAR.
13. Falta de valoración de las pruebas o información de país de origen presentada por el solicitante.

Además de lo anterior, es práctica común de la COMAR limitarse a entrevistar sólo al padre o sólo a la madre en los casos de familias monoparentales y biparentales, cuando de los hechos narrados por el o la solicitante principal queda evidenciado que quienes requieren protección son otros integrantes del grupo. Queda sujeto a discreción del oficial de COMAR si, además de entrevistar al padre, entrevista también a la madre y a los hijos/as. Lamentablemente, no se observa una práctica sistemática orientada a ofrecer una protección amplia e integral a través del conocimiento proactivo de la situación de cada una de las personas de la familia, incluso cuando de la narración de alguno de los padres se aprecia una situación de riesgo o persecución en contra de otro integrante.

Lo anterior es distinto cuando la familia cuenta con representante legal y éste interviene durante la entrevista para que el oficial se dirija también a los demás integrantes de la familia. Pero, como ya quedó establecido en el inciso a) de esta sección del presente informe, no todas las personas tienen acceso a un representante. El riesgo de ello naturalmente es que el oficial de COMAR no llegue a identificar que los/as acompañantes (en muchas ocasiones niños y niñas) del solicitante principal son refugiados, con las consecuencias que ello pueda tener en caso de que la resolución sea en sentido negativo. En otras palabras, esta arbitrariedad puede tener repercusiones en la identificación adecuada de todas las personas que requieren protección internacional y puede generar discriminación por razones de edad o género.

c) Retos asociados a la interpretación y aplicación de la Ley sobre Refugiados

Además de los retos asociados al marco normativo, es preciso señalar los oficiales de COMAR incurren aún en errores y vicios en la interpretación y aplicación de Ley sobre Refugiados, que impactan seriamente en el goce y el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo.

En primer lugar, en muchas ocasiones al momento de analizar los casos concretos a la luz del artículo 13, fracción I, de la Ley sobre Refugiados (que contiene la definición convencional de refugiado), apreciamos una interpretación del concepto de temor fundado de persecución que, desde nuestro punto de vista, es equivocada o al menos contraria al objeto y fin de la institución del asilo.

En este sentido, no es raro que la COMAR resuelva negativamente solicitudes en las que de hecho constata y asienta que las personas solicitantes *han sufrido* amenazas o daños a su integridad (presumiblemente como consecuencia de la situación de riesgo o persecución en la que se encuentran), alegando que las amenazas y/o daños no fueron suficientemente gravosos, o que, después de haber ocurrido éstos, la persona solicitante no volvió a sufrir algún tipo de daño adicional.

En otras palabras, no son aislados los casos en que incluso la COMAR reconoce que la persona solicitante ha sido víctima de amenazas y/o actos concretos de violencia directa o indirecta y luego, contrario a toda razón, niega el reconocimiento a la condición de refugiado por considerar, por un lado, que “tras la presunta amenaza, no se presentaron en su contra [del solicitante], ni la de su familia, acciones subsecuentes que transgredieran sus derechos humanos fundamentales” y, por otro, que la amenaza recibida “fue un hecho aislado de delincuencia común, no personalizado en contra del solicitante”, ignorando elementos importantes de la narración del solicitante, del contexto general que se vive en el país de origen de la persona solicitante, o de la situación particular de sus acompañantes (a quienes por regla general no suele entrevistar) que demuestran que no se trata de hechos aislados o azarosos.

Al condicionar el reconocimiento de la condición de refugiado con base en argumentos como los anteriores la COMAR está sugiriendo que las personas deben esperar a que el acto respecto del que tienen temor se configure de hecho o que ocurran actos adicionales a los ya sufridos para poder ser reconocidas como personas refugiadas. Con ello, la COMAR está, por una parte, haciendo una apreciación distorsionada de los elementos que constituyen la condición de “refugiado/a” y, por otra,

privando al derecho de solicitar y recibir asilo de todo contenido. A continuación citamos los párrafos relevantes de 3 resoluciones en los cuales se puede apreciar lo anterior. Es importante resaltar que estos casos no son aislados, sino que se trata de una práctica recurrente:

Caso 1

"No existen elementos objetivos para respaldar que la motivación de la amenaza de muerte que el solicitante sufrió seis meses después del homicidio de su primo, y el atentado con arma de fuego suscitado en su contra, estén originados en el hecho de que miembros de esta pandilla tengan a la familia como "enemigos o rivales"[...] Tampoco resulta razonable que el señor "XXX" considere que esta estigmatización por parte de la pandilla MS contra él y sus familiares, tenga relación con el hecho de que en el pasado se negó a formar parte de la pandilla, tomando en cuenta que dichos requerimientos se suscitaron entre los años 1997 y 1999 y pudo continuar viviendo con normalidad en la misma propiedad a pesar de su rechazo" [...] Desde las amenazas de muerte que "Little Man" lanzó en su contra seis meses después del homicidio de "XXX" y hasta el mes de mayo de 2011, el solicitante continuó residiendo en el domicilio familiar, mismo que es ampliamente conocido por los pandilleros MS. [...] de sus declaraciones se desprende que durante este periodo de tiempo, se suscitaron al menos dos homicidios de familiares suyos frente a las fábricas localizadas en la propiedad en que vivía, presuntamente perpetrados por integrantes de la MS, razón por la cual es razonable que de haber sido su intención, los pandilleros MS hubieran podido actuar en su contra.[...] no es posible descartar que los homicidios de sus familiares y algunos trabajadores, perpetrados presuntamente por integrantes de la pandilla MS a través de los años, pudieran estar relacionados con motivos diversos a las conjeturas del solicitante, respecto a que son considerados "enemigos o rivales" de dicho grupo delictivo. En relación con lo señalado, se considera que no existen elementos objetivos que sustenten que el temor del señor "XXX", sea fundado. [...] Considerando que tras estos hechos permaneció con su familia en Santa Tecla, la libertad, y en Juayua, Sonsonate, localidades donde realizaron diligencias ante diversas autoridades, sin que se denote que él mismo hubiera enfrentado violaciones a sus derechos humanos fundamentales, es posible creer que en caso de considerar que Santa Ana, ya no es un lugar seguro para él y su familia, podría residir en alguno de estos lugares. En ese sentido, es posible concluir que no se presentan elementos para acreditar una persecución a futuro."

Caso 2

"Teniendo en consideración que el presunto jefe de la pandilla 18 de la localidad de residencia del solicitante, fue quien presuntamente ordenó la agresión a "XXX" sobrino del señor "XXX", al considerarlo responsable de que su hija hubiera ingerido drogas y bebidas alcohólicas en un convivio, y que el solicitante impidió que los integrantes de la pandilla ejecutaran esos planes, se estima razonable que el señor "XXX" hubiera sido golpeado, y que con posterioridad ambos fueran amenazados de muerte, en caso de no abandonar la localidad. A pesar de que transcurrieron sólo tres días entre la recepción de estas amenazas y su salida del país, tiempo que pasaron en Caluco, Localidad ubicada a cinco kilómetros de donde ocurrieron los hechos, dicha situación podría justificar su temor y sufrir represalias en la zona donde fue amenazado. Es por lo anterior que esta autoridad concluye que en el caso del señor "XXX" existen indicios para estimar que su temor es fundado" [...] En cuanto a la persecución [...] Del análisis de las declaraciones del señor "XXX" se desprende que vio violentados sus derechos a sus seguridad e integridad al ser golpeado como consecuencia de su intervención cuando integrantes de la pandilla 18 pretendían agredir a su sobrino, hecho que causó además que ambos fueran amenazados de muerte en caso de no abandonar la localidad en que vivían. En relación con

ello, a pesar de que la información objetiva refiere la existencia de un clima de inseguridad en El Salvador, también indica que las personas que se ven afectadas de alguna manera por las actividades de las pandillas organizadas califican para la protección internacional. [...] En ese sentido a pesar de que se documentó que efectivamente, la pandilla 18 tiene presencia en cantones y colonias de Izalco, Sonsonate, y que el solicitante y sus sobrino solo permanecieron tres días más en su país de origen, en un sitio ubicado a cinco kilómetros de Izalco, es posible descartar que la enemistad surgida por intervenir en un conflicto entre su sobrino y los pandilleros de la zona en que residía pudiera traer al solicitante un riesgo futuro de ver vulnerados sus derechos humanos fundamentales, pues las amenazas se limitaron a requerirle que se fuera del lugar, acción que realizó inmediatamente. Resulta poco razonable concluir que, si le pidieron irse de la localidad, una vez cumplido dicho pedimento, emprenderían acciones para buscarlo en otras partes del país, pretendiendo hacerle daño. Es por lo anterior que se concluye que en el caso del extranjero "XXX", no se establece la existencia de una persecución.

Caso 3

[...] tras lo anterior expuesto y tomado en consideración la buena credibilidad recaída sobre los hechos materiales en los cuales el extranjero (xxx), de nacionalidad haitiana, fundamenta la presente solicitud, se considera razonablemente posible que derivado de su participación en el partido UNITE de Haití, haya recibido amenazas verbales por parte de un simpatizante del partido político opositor, en el contexto de la situación política en Haití en el contexto político y social, lo anterior, encuentra sustento en que la información objetiva refiere..." [...] no obstante la misma información hace hincapié en que: " los conflictos entre simpatizantes o partidos políticos fueron coyunturales y , a pesar de ser altamente violentos, no formaron parte de un a constante, marcaron tendencia , como tampoco fueron estrategia gubernamental". [...] por lo que se considera que aún dicha amenaza tuviese lugar, derivado del contexto político en el que se encontraba Haití en ese momento por las denuncias de fraude e irregularidades en el proceso electoral, lo cual se respalda con lo antes expuesto y que : " durante la primera vuelta electoral, la mayor parte de las agresiones fueron perpetradas por simpatizantes del entonces candidato Michel Joseph Martelly en contra de la ex primera dama Mirande Manignat y en un ocasión, contra ella misma", no es posible considerar que derivado de dicha amenaza el solicitante se encontraría, en caso de regresar a su país de origen en un riesgo inminente que minara el goce de sus derechos humanos fundamentales, tomando en consideración que la participación del solicitante en el partido UNITE, se limitó a un periodo de tiempo y su perfil político fue resultado de las elecciones presidenciales imperantes en ese momento, con actividades de promoción y entrega de información publicitaria entre las personas de Saint Marc. Ahora bien, días después de la amenaza expuesta en el párrafo precedente, se presentó el saqueo y posterior incendio en un establecimiento comercial propiedad del solicitante, ubicado en su domicilio particular, sin embargo se considera que dicho acontecimiento pudo derivarse de una circunstancia aislada ya que él mismo no tiene certeza de quienes realizaron dicha acción, sin embargo, el solicitante continuó radicando en el mismo lugar, sin que se presente actos constitutivos de persecución que hayan vulnerado el goce de sus derechos fundamentales. [...] "En el caso en particular, derivado de la amenaza por simpatizantes del partido opositor y el incendio de la negociación comercial que argumenta el solicitante al desconocer quienes fueron los perpetradores de dicho incidente , en el entendido que presuntos agentes del persecución tenían pleno conocimiento sobre su identidad y su domicilio, no se han realizado acciones concretas de forma reiterativa en su contra de sus familiares, que alcancen el umbral de persecución referido en el artículo 13 de la LSRYP. Por lo anterior, en el caso en particular, no se acreditaron actos que por sí solos o en su conjunto, configuren actos persecutorios en contra de la solicitante. Es por lo anterior, que esta autoridad

determina que, en el caso en particular, no se establece la existencia de un temor fundado de persecución.”

Más allá de la presencia recurrente de errores en la nacionalidad o nombre de los solicitantes, no hay un desarrollo argumentativo coherente y congruente entre los hechos del caso, la información objetiva y las conclusiones o decisiones que se adoptan. En un caso fue posible constatar que la resolución inicial que niega la condición de refugiado confrontada con la resolución que reconoce necesidades de protección tras haberse interpuesto recurso de revisión, esgrime textualmente los mismos argumentos y razonamientos y, sin embargo, arriba a decisiones contrarias.

En segundo lugar, es visible y constatable que al abordar la definición regional (fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados), la COMAR realiza un análisis de carácter “formal” y no de fondo en sus resoluciones. En efecto, preocupa que dicho “análisis” se limita a copiar y pegar, con ligeras modificaciones, un texto relativo a la supuesta inexistencia de un riesgo de daño, sin confrontar los hechos alegados por la persona con los elementos de dicha definición y sin realizar una auténtica motivación de la decisión de reconocer o *no* la condición de refugiado a la luz de la fracción referida (cabe mencionar que negar la condición de refugiado con base en esta definición es una práctica sistemática).

Con ello la COMAR podría estar negando el asilo a personas cuyas situaciones particulares se encuentran de hecho protegidas por la legislación nacional, tornándola al menos parcialmente inefectiva e incurriendo posiblemente en violaciones al principio de no devolución. A continuación se transcriben algunos ejemplos de lo anterior:

Caso 1

“Por su parte, el artículo 13 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria establece en su fracción II que también se considera como refugiado a la persona que huye de su país porque existe un nivel de riesgo contra su vida, seguridad o libertad, el cual debe derivarse de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Para que una persona sea reconocida como refugiada, habrá de cumplir con el elemento de amenaza, entendido como un nivel de riesgo personal, en contra de su vida, seguridad, y libertad, sin embargo, el hecho de que un país experimente una situación como las antes señaladas, no constituye por sí mismo un motivo suficiente para que todo nacional de dicho territorio pueda ser reconocido como refugiado. Para obtener tal reconocimiento, la solicitante debe demostrar que se encuentra fuera de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas y existe un vínculo directo y objetivo entre los acontecimientos en cuestión y el daño que potencialmente pueda sufrir. En este sentido, las circunstancias que hicieron al menor abandonar su país de origen, no están relacionadas con los requerimientos

para la determinación de la condición de refugiado estipulados en la fracción II del artículo 13 de la LSRYPC”.

Caso 2

“Que el artículo 13 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establece en su fracción II que también se considera como refugiado a las personas que huyen de su país porque existe un nivel de riesgo contra su vida o seguridad o libertad, el cual debe derivarse de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Para obtener el reconocimiento, el solicitante debe demostrar que se encuentra fuera de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas y existe un vínculo directo y objetivo entre los acontecimientos en cuestión y el daño que potencialmente pueda sufrir, debiendo acreditarse un riesgo personal. En el caso del extranjero ‘xxx’, la información objetiva consultada no establece que, en El Salvador, país de origen del solicitante se experimente una situación objetiva que pueda ser calificada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan afectado gravemente el orden público”.

Caso 3

“Por su parte, la fracción II del artículo 13 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria establece en que también se considera como refugiado a la persona que huye de su país porque existe un nivel de riesgo contra su vida, seguridad o libertad, el cual debe derivarse de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Para que una persona sea reconocida como refugiada, habrá de cumplir con el elemento de amenaza, entendido como un nivel de riesgo personal, en contra de su vida, seguridad y libertad, sin embargo, el hecho de que un país experimente una situación como las antes señaladas, no constituye por sí mismo motivo suficiente para que todo nacional de dicho territorio pueda ser reconocido como refugiado. Para obtener tal reconocimiento, el solicitante debe demostrar que se encuentra fuera de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas y existe un vínculo directo y objetivo entre los acontecimientos en cuestión y el daño que potencialmente pueda sufrir. En el caso en particular, si bien el nivel de inseguridad en Honduras es considerable, las condiciones en dicho país, no son equiparables a las causales antes referidas, por lo que no es posible determinar que el temor alegado por la joven ‘(xxx)’, guarde relación con lo estipulado en dicha fracción”.

d) Consideraciones especiales sobre niñas, niños y adolescentes

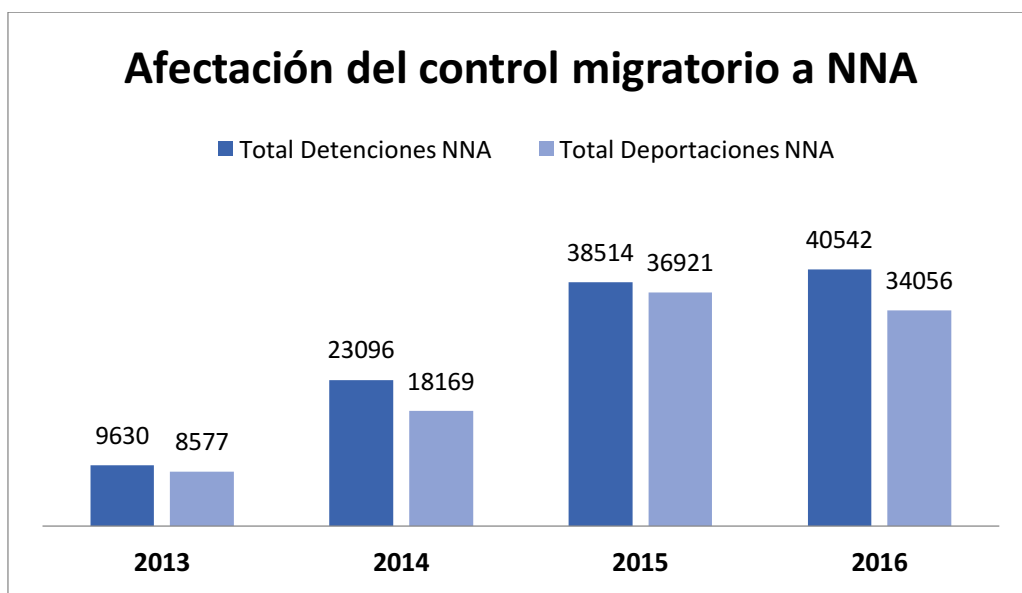
Valoramos de manera positiva la apertura del albergue para niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado en el Estado de Tabasco, como línea de acción idónea de cumplimiento de estándares internacionales en materia de protección de derechos a esta población.

Sin embargo, es importante mencionar que la presión que ejercen los sistemas de control fronterizo afectan de una manera determinante a las niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes y refugiados que llegan a México, tanto si son acompañados como no acompañados.

	2013	2014	2015	2016
Total Detenciones	86298	127149	198141	188595
Total Detenciones NNA	9630	23096	38514	40542
Total Deportaciones NNA	8577	18169	36921	34056
% Deportaciones NNA	89%	79%	96%	84%

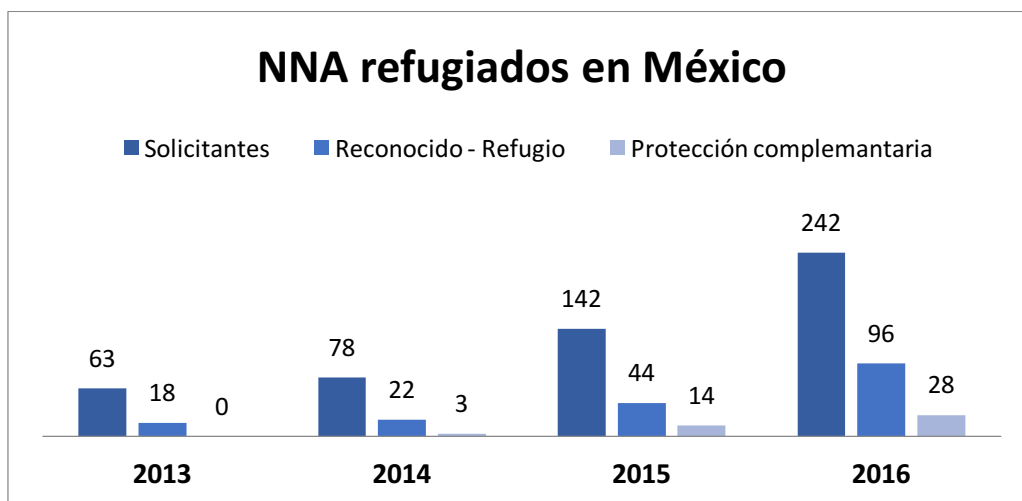
Fuente: Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria.

Señalando el último año con cifras oficiales, de las 188 mil 595 personas detenidas por razones migratorias en México, una quinta parte fueron NNA (40 mil 542), de los cuales el 84% fueron finalmente deportados a sus países de origen (fundamentalmente de El Salvador, Guatemala u Honduras).



Fuente: Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria.

El gráfico muestra como la represión contra NNA migrantes y refugiados se ha incrementado en los últimos años, efecto también de la “eficiencia” PIFS. La abrumadora tasa de deportación de NNA contrasta con las cifras ínfimas de acceso a la protección internacional. Pese a que el número de solicitudes de asilo y de resoluciones positiva se han ido doblando año tras año, en 2016 únicamente 242 NNA pudieron solicitar asilo en México, de los que 96 obtuvieron estatuto de refugiado y 28 protección complementaria.



Fuente: Secretaría de Gobernación – Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado.

Frente a 40 mil 542 NNA detenidos, son 124 a los que se les concede protección, pese a que la mayoría de ellos llegan huyendo de una situación de violencia estructural en el Triángulo Norte de Centroamérica, en el marco de los efectos del conflicto armado, del problema de las maras y el crimen organizado, de la corrupción y la impunidad que dejan a la población en constante amenaza y absoluta desprotección. Ello indica que hay aún una gran deuda pendiente en la identificación y acceso a los procedimientos de la condición de refugiado para esta población en situación de vulnerabilidad.

La puesta en vigor de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su Reglamento y los Sistemas de Protección Integral a NNA no han venido a alterar la tendencia de los últimos años, como muestran las cifras y el monitoreo de los albergues de los Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia, que aun manteniendo condiciones menos carcelarias que los centros de detención del INM, constituyen lugares de privación de libertad para NNA migrantes y solicitantes de asilo.

14. INTEGRACIÓN: ACCESO A DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La integración local es una de las tres “soluciones duraderas” para las y los refugiados.⁹ Las otras soluciones duraderas son la repatriación voluntaria al país de origen y el reasentamiento en un tercer país. Con la integración, se estimula a las y los refugiados a que formen parte de las comunidades locales y, con el tiempo, puedan llegar a obtener la residencia permanente o la ciudadanía, en cuyo caso dejarían de ser refugiados.

⁹Mayor información disponible en: ACNUR. <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/>

La integración local es un proceso gradual que tiene lugar en tres ámbitos:

- Legal: a las y los refugiados se les otorga progresivamente un más amplio rango de derechos, similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía;
- Económico: las y los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local;
- Social y cultural: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad.

Incluso cuando la integración local no se persigue como una solución duradera, promover la autosuficiencia entre las y los refugiados puede ayudar a alcanzar las otras dos soluciones duraderas. En particular, el ACNUR señala que la dimensión económica implica permitir a las y los refugiados crear medios de vida sostenibles y un nivel de vida comparable al de su comunidad de acogida.

La idea es que la integración económica, la autosuficiencia y los programas de iniciativa empresarial impulsados beneficien tanto a la comunidad local como a las y los refugiados. La dimensión social de la integración local utiliza marcos sociales y culturales para que los refugiados puedan acceder a servicios educativos y sociales, además de participar en el tejido social de la comunidad. Desarrollar un sentimiento de pertenencia social y cultural conduce a mejorar la cohesión social a largo plazo. La dimensión legal implica el establecimiento de un marco jurídico en el cual las y los refugiados alcanzan gradualmente un rango más amplio de derechos en el Estado de acogida, que posiblemente, pero no necesariamente, conduce a la plena ciudadanía y naturalización.

En México, a pesar de que la Ley sobre Refugiados establece en su artículo 54 la obligación de la COMAR de “[adoptar] las medidas para brindar asistencia institucional a los refugiados y apoyarlos para facilitar su integración al país”, aún no existe una política de integración de población refugiada, dado que hasta el momento solo existen programas aislados y algunos de ellos coyunturales. Por ejemplo, organismos internacionales como el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han firmado acuerdos de colaboración con el gobierno municipal de Tapachula, los cuales no han dado resultados a largo plazo, ya que son acciones aisladas. Ello deja a la población refugiada y a las organizaciones de la sociedad civil la mayor parte de la responsabilidad de los

procesos de integración. De manera que, al no haber una política clara en esta materia, parte de los refugiados reconocidos tienen que abandonar el país en busca de mejores condiciones y oportunidades de vida.

Desde la sociedad civil hemos observado que las personas reconocidas como refugiadas en México suelen vivir en situaciones de precariedad durante años. Pese a contar con el documento migratorio de residente permanente, tienen dificultades para acceder a trabajo, salud, educación y vivienda por motivos de discriminación. Estas personas se ven ante la necesidad de solicitar su naturalización para así finalmente poder gozar plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales, los cuales les suelen ser vedados simplemente por no poder presentar un acta de nacimiento o un pasaporte. La COMAR ha fallado en ser una institución que ilustre a las autoridades de los tres niveles de gobierno para que adecuen sus procedimientos a esta población en particular.

Además, la invisibilización del problema por parte del gobierno eleva el riesgo de fomentar la xenofobia, sobre todo en las comunidades que tradicionalmente estaban fuera de las rutas migratorias. El gobierno no ha llevado a cabo campañas de sensibilización que lleven a que la población acoja a quienes ya han sido admitidos por el estado mexicano para que hagan su vida en el territorio. Un derecho de particular relevancia para los refugiados es el de la reunificación familiar. La unidad familiar incrementa la autosuficiencia de los refugiados y a largo plazo reduce los costos sociales y económicos; y sirve para proteger el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, la COMAR ha impuesto requisitos económicos exorbitantes a los refugiados para poder traer a sus hijos y parejas, aún cuando se le ha manifestado que aquel familiar corre peligro en su país. Tampoco se consideran a fondo cuestiones culturales sobre las dinámicas familiares de otros países, lo que ha llevado a resoluciones que discriminan al refugiado por su género, su edad y su nivel educativo.

Es necesario implementar una coordinación interinstitucional que involucre no sólo a la Secretaría de Gobernación, sino a otras dependencias del Estado, como las Secretarías de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Vivienda, Salud para desarrollar un plan nacional de integración con igualdad de condiciones a programas sociales y donde quienes encabecen los programas de integración sean las secretarías del ramo social.

Si bien hay una reciprocidad en la responsabilidad que asume la población refugiada y el país que brinda la protección, hay un puente que aún no se construye en materia de integración y acceso a

derechos. La precariedad en la que se encuentra esta población se ilustra con el caso de una persona migrante de origen centroamericano que al enfrentar un problema de salud y no contar con los recursos económicos suficientes para costear el tratamiento médico (el salario que percibía era muy bajo), tomó la decisión de dejar de pagar la renta e irse a vivir a un albergue. El negarles el acceso a un derecho a las personas refugiadas impacta negativamente en el acceso a otros derechos, frenando su integración y una vida digna.

Dado que ni siquiera se cuenta con información estadística suficiente y actualizada para la elaboración adecuada de dicha política, el primer paso que debe tomar el gobierno mexicano es generar información sobre esta población y generar informes periódicos sobre el acceso a derechos que tiene esta población. Al respecto, cabe mencionar que en el año 2011 el ACNUR y la COMAR realizaron una Encuesta sobre la Población Refugiada en México, a partir de la cual elaboraron un informe.¹⁰ No obstante, el ejercicio no se ha vuelto a repetir y no se tiene información acerca del seguimiento que la COMAR hizo, en su caso, a los resultados ahí reportados.

En segundo lugar, es necesario que el gobierno mexicano identifique y resuelva los obstáculos que impiden a las personas refugiadas integrarse a la sociedad mexicana. A partir de nuestra experiencia de trabajo podemos identificar los siguientes problemas concretos:

1. Derecho a la identidad: Los órganos de la administración pública local y federal, y otras entidades de servicio como los bancos, desconocen los documentos migratorios como documentos de identidad, lo cual les obstaculiza la posibilidad de hacer diversos trámites para acceder a otros derechos como los que a continuación se mencionan.
2. Derecho a la vivienda: Los programas gubernamentales de vivienda no consideran la situación de las personas sujetas a protección internacional al solicitar documentación que éstas difícilmente tienen, por ejemplo, comprobantes de pagos de salarios (hay que recordar que su fuente principal de trabajo se encuentra en la economía informal). En este contexto, muchas familias refugiadas terminan viviendo en condiciones precarias.
3. Derecho a la salud: A pesar de que el acceso al sistema de salud pública está garantizado en la atención primaria y/o urgente, aún es necesario fortalecer mecanismos que garanticen el

¹⁰Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado y Centro de Estudios Migratorios. 2012. *Refugiados en México. Perfiles Sociodemográficos e Integración Social*. México. Véase también Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, 2009.

acceso al derecho sin necesidad de canalizaciones o acompañamiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil o dependencias gubernamentales. En Chiapas, por ejemplo, existe el programa de la cartilla de salud por 90 días que el sistema de salud del gobierno del estado ha instalado. Sin embargo, esto no significa que la atención a la salud sea de forma integral, ya que las personas refugiadas, al cumplirse los 90 días de haber obtenido esta cartilla, deberán esperar que el INM les otorgue la tarjeta de residente permanente e inscribirse nuevamente en el seguro popular. A continuación se detallan algunos casos:

- a. Caso D.: Salvadoreña, edad 13 años, solicitante de refugio, se le detecta un problema de salud, que requiere estudios médicos el hospital no cuenta con los aparatos necesarios para realizar el estudio, por lo que tienen que su madre solicita al Acnur apoyo para el pago de los estudios. Cuando acude nuevamente al hospital ya con los resultados le programan una cita con el pediatra, en tanto pasaron los días y el seguro popular por noventa días se vence, y D. junto con su familia, es reconocida como refugiada. Deberá iniciar el procedimiento para obtener la tarjeta de residente permanente, la cual le permitirá reactivar su seguro popular y tener derecho a la atención especializada.
 - b. Caso J.: Salvadoreña, solicitante de refugio que presentó problemas de salud mental, el cual acudió al hospital para su valoración psiquiátrica. Fue diagnosticada distimia (depresión crónica), y le fueron recetados medicamentos, los cuales no le fueron proporcionados aun cuando en varias ocasiones acudió al hospital, además de que el no tomarlos en tiempo podrían agravar la situación de salud de J., pero además son medicamentos que tienen que ser controlados.
 - c. Caso S.: Hondureña, diagnosticada con esquizofrenia por el psiquiatra del hospital general de Tapachula, en donde informan a los familiares que este hospital no cuenta con lo necesario para su atención y el médico general ordena el alta, y que tendrá que pedir una cita médica con el psiquiatra para su valoración (aun cuando en el diagnóstico de psiquiatra se lee que hay que trasladarla a un centro especializado) el hospital la da de alta.
4. El acceso al sistema de salud pública está garantizado en la atención primaria y/o urgente. En general las personas sujetas a protección internacional pueden acceder a servicios médicos en caso de enfermedad. Sin embargo, muchas veces no se garantiza el acceso si no se cuenta con un aval por parte de instituciones como COMAR u organizaciones de la sociedad civil que acompañen el proceso.

5. Derecho al trabajo: Los empleadores suelen exigir diversos documentos que las personas refugiadas no tienen.¹¹ Por lo tanto, la mayoría termina trabajando en la economía informal en empleos mal remunerados y en condiciones de abuso y explotación. Adicionalmente, enfrentan discriminación laboral por su condición migratoria. En este sentido, de acuerdo con el estudio elaborado por el ACNUR y la COMAR, referido anteriormente, el ingreso mensual promedio de los refugiados en México en el 2011 era de aproximadamente \$13 mil pesos para los refugiados de Sudamérica y \$4 mil 319 para los centroamericanos.¹² El desconocimiento por parte de las empresas o empleadores respecto de la figura de refugiado, suele ser una condicionante ya que al no contar con una tarjeta migratoria, suele ocurrir que las personas tanto solicitantes como refugiadas no obtenga un empleo o de hacerlo sean empleos mal pagados, en condiciones de explotación (sin prestaciones sociales, jornadas de más de 8 horas, etc.) y son víctimas de despidos sin pagarles los días trabajados.
 - a. Caso M.: Salvadoreño, solicitante de refugio, trabajó como albañil en una construcción particular, el jefe de la construcción únicamente le pagaba 200 pesos a la semana argumentando que por no tener una tarjeta de migración no podía firmar recibos de pago, que cuando obtuviera la tarjeta le pagaría todo, lo cual no fue así. El Sr. M. tuvo que recurrir a un recurso ya que le fue negado el refugio.
6. Derecho a la Educación. La documentación migratoria y documentos de identidad generados por la COMAR son desconocidas por muchas autoridades e instituciones educativas, lo cual hace imposible que las personas refugiadas puedan inscribirse. Además de ello hay que mencionar los obstáculos que enfrentan para acreditar su nivel de escolaridad, requiriéndoseles en algunos casos traer documentos escolares de sus países de origen, de imposible obtención por haber tenido que salir huyendo. En el caso concreto en los sistemas Cobachs en Chiapas, existen requisitos específicos para personas extranjeras que solicitan su ingreso, como son cuotas más altas o documentos de legal estancia,
7. Derecho a la no discriminación. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010 del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED), casi 7 de cada

¹¹ Información recabada en la reunión con integrantes de la Coordinación de Atención y Servicios de la organización Sin Fronteras realizado el 7 de octubre de 2015.

¹² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado y Centro de Estudios Migratorios. 2012. *Refugiados en México. Perfiles Sociodemográficos e Integración Social*. México.

10 personas considera que los migrantes ocasionan divisiones en la comunidad.¹³ Es preocupante que el racismo y la xenofobia se acentúen hacia personas centroamericanas o afrodescendientes, indígenas, mujeres, y comunidad LGBTTTI, lo cual pone en peligro su integridad y agrava los problemas de salud física, mental y emocional.

8. RECOMENDACIONES

A partir de lo anteriormente dicho observamos que algunos de los retos que el gobierno mexicano aún debe resolver son:

- a) Establecer directrices y medidas en materia de capacitación a los diversos cuerpos de seguridad implicados en el control fronterizo, para garantizar el respeto a los derechos humanos de toda persona que acceda a México por la frontera sur con necesidades de protección internacional.
- b) Implementar alternativas a la detención para las personas solicitantes de asilo.
- c) Asignar recursos adecuados y suficientes para atender las necesidades de carácter humanitario que se dan en contexto de frontera.
- d) Establecer medidas para garantizar el acceso a la información, al procedimiento de solicitud de asilo y, en última instancia, al derecho a no ser devuelto al país de origen.
- e) Garantizar que las personas que son rechazadas en frontera o en aeropuertos no tengan necesidades de protección internacional
- f) Realizar las reformas legislativas, administrativas y de otro carácter necesarias para garantizar el derecho a la defensa.
- g) Fortalecer las capacidades de análisis y aplicación normativa entre el personal de la COMAR.
- h) Mejorar las capacidades y las técnicas de entrevista del personal de la COMAR, a fin de mejorar la posibilidad de identificar personas refugiadas.
- i) Hacer efectiva la legislación vigente en materia de derechos de infancia, para garantizar la igualdad de derechos y las medidas de protección especial para NNA migrantes y refugiados, para su adecuada integración social, acceso a la educación, a la salud, etc.
- j) Cumplir la ley en lo referido a la prohibición de la detención de NNA por razones migratorias, y el alejamiento del INM respecto a la tutela de NNA.

¹³ Consejo Nacional para prevenir y Eliminar la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010*, http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf

- k) Desarrollar los Sistemas de Protección Integral a NNA a nivel nacional, estatal y local, y garantizar que éstos asuman la protección de los NNA migrantes y refugiadas; con capacidad de identificar aquellos con necesidades de protección internacional para canalizar las solicitudes a la COMAR.
- l) Crear políticas públicas de integración que repercutan en la protección de los derechos humanos de las personas refugiadas
- m) Creación de un programa nacional de integración que impulse acciones que favorezcan un proceso de integración y el acceso a derechos para las personas refugiadas en igualdad de condiciones.
- n) Garantizar que la población refugiada sea considerada en los programas sociales de reintegración puesto en marcha por el Gobierno Federal para la población retornada.
- o) Generación de información estadística en materia de acceso a DESC de población refugiada.
- p) Solicitamos que los procesos que se deriven de esta audiencia estén acompañados de ACNUR.
- q) Sostener una reunión de seguimiento a los acuerdos de esta audiencia en el marco las próximas audiencias.

9. PETICIONES

A la luz de todo lo expuesto, solicitamos al gobierno mexicano, por conducto de la Comisión Interamericana, las siguientes acciones prioritarias:

1. Que la Comisión promueva el establecimiento de un grupo de trabajo para la creación de un mecanismo de monitoreo independiente de carácter tripartito (con participación de las organizaciones e instituciones que suscriben el presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Estado mexicano), para la evaluación del procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado, que permita detectar áreas de mejora y fortalecimiento en los procedimientos desde la presentación de una solicitud hasta su resolución final.
2. Que esta Comisión exhorte a los Estados Unidos Mexicanos a la construcción e implementación de herramientas de identificación de perfiles de personas con necesidad de protección internacional y de identificación de necesidades especiales de protección, particularmente en zonas de frontera, por parte de todas las autoridades facultadas para efectuar detenciones migratorias.

3. Que la Comisión exhorte a los Estados Unidos Mexicanos a integrar inmediatamente a la población refugiada o con necesidades de protección internacional dentro de los planes, programas y proyectos sociales en igualdad de condiciones y respetando los principios de progresividad y no regresividad de derechos. Paralelamente, en cumplimiento a las obligaciones establecidas por los acuerdos SEGUNDO y TERCERO del Decreto de creación del órgano intersecretarial denominado Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y garantizando la participación de la sociedad civil, buscar soluciones permanentes a través de la creación de políticas públicas de integración que incluyan metas e indicadores claros y verificables, que permitan evaluar niveles de inclusión social, cultural y económica y mecanismos interinstitucionales de seguimiento y evaluación de la política pública, respetando los criterios de singularidad y especificidad de la población refugiada y solicitante de asilo.

Solicitamos a la Comisión que retome e impulse el grupo de trabajo creado en el marco de la audiencia temática celebrada el 28 de julio del 2011, donde se estableció la mesa de trabajo en materia de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en la que participen las instituciones del Estado que por sus competencias o acciones, afecten al ejercicio de derechos de las personas necesitadas de protección internacional, así como sociedad civil y universidades. El objetivo de retomar esta mesa de trabajo es generar un espacio de diálogo abierto para analizar la situación de las personas migrantes en México y elaborar propuestas al respecto. Se solicita respetuosamente a la Comisión brinde seguimiento a la mesa de trabajo y a la implementación de estas medidas, incluyendo a través de su Relatoría sobre los derechos de los migrantes.