

Informe sobre la situación de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México

Presentado por
Grupo Articulador México del seguimiento a la Declaración del Plan de Acción de Brasil (GAM-PAB)¹

I. RESUMEN

El presente informe recopila información sobre la situación de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México de 2014 a 2017, haciendo especial énfasis en la situación en las violaciones al debido proceso para el reconocimiento de la condición de refugiado, rechazo en fronteras y detención de las personas sujetas de protección internacional. El informe también hace especial énfasis en el retroceso de garantizar los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. El presente informe concluye con recomendaciones al Estado mexicano.

II. INTRODUCCIÓN

1. El Plan de Acción de Brasil fue descrito como “una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en Latinoamérica y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”². Fue diseñado para impulsar los compromisos originales de la Declaración de Cartagena. Su implementación de éstos fue dividida en programas, que a su vez se dividen en acciones³.

2. En México se formó un grupo articulador nacional, identificado como GAM-PAB, en el que participan ocho organizaciones⁴ y el cual tiene como principal objetivo posicionar y

¹Como parte de la Iniciativa Cartagena +30, el 3 de diciembre de 2014, en Brasilia, veintiocho países y tres territorios¹ refrendaron los compromisos humanitarios y propusieron nuevas estrategias para implementar la Declaración de Cartagena, con el objetivo de mejorar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas de la región.

² Ver nota al pie no. 4.

³ En la siguiente liga se puede consultar el Plan de Acción de Brasil: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

⁴ En México se formó un grupo articulador nacional, identificado como GAM-PAB, en el que participan las siguientes ocho organizaciones: **American Friends Service Committee**: una organización sin fines de lucro, basada en los principios cuáqueros de respeto a la dignidad y a la valía de cada persona, la cual ha trabajado desde 1917 con refugiados de guerras y personas desplazadas en varias partes del mundo. Mediante diferentes perspectivas y trabajando con personas de diversos orígenes, fomenta las semillas del cambio y el respeto por la vida humana que transforman las relaciones sociales y los sistemas. **Asylum Access México**: una organización no lucrativa que trabaja para mejorar el debido proceso y el acceso a la justicia para los refugiados que buscan asilo en México. Mediante la utilización de los servicios jurídicos, la potenciación legal de la comunidad, y la promoción de políticas, faculta a los refugiados y solicitantes de asilo para exigir sus propios derechos. **Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.**: el CDH Fray Matías contribuye corresponsablemente a la transformación de la sociedad mediante la promoción y acompañamiento de procesos con y para las personas en contexto de movilidad humana, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género, así como el establecimiento de alianzas. **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos**: es una organización civil con amplia experiencia en defensa efectiva de los derechos humanos en México. La CMDPDH cuenta con un área especializada en el estudio

visibilizar los temas de la libre movilidad, protección internacional y procesos de integración en la región, así como el acceso a la justicia y al debido proceso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Lograr que los programas y propuestas recogidas en el Plan de Acción de Brasil sean implementados por los Estados garantizando el trabajo en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales que tienen un mandato vinculado a los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

III. CONTEXTO

3. Durante los últimos años el número de personas que se han visto obligadas a salir de sus hogares y a buscar la condición de refugiadas ha crecido de forma significativa.

4. En México en los últimos tres años, se han incrementado las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, teniendo que, en el año 2017, la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) registró 14, 596 solicitudes al 31 de diciembre⁵. El número de solicitudes sigue creciendo exponencialmente, si se compara con las 2,137 solicitudes que se presentaron durante el año 2014. Sin embargo, no ha crecido al mismo ritmo las capacidades del Estado para recibir, procesar y brindar protección internacional a las personas que requieren la protección internacional por parte del Estado Mexicano.

5. Así como aumenta el número de solicitudes, aumentan los eventos de detención y de rechazos en aeropuertos. Según el Instituto Nacional de Migración, en el 2016 se registraron más de ciento ochenta mil eventos de detención⁶. En ese mismo año, más de catorce mil personas fueron rechazadas en aeropuertos en el año 2016, un incremento del

del fenómeno del desplazamiento interno forzado en México y se ha constituido como la única organización a nivel nacional que representa y litiga casos de desplazamiento interno mediante el litigio estratégico. De igual forma, la CMDPDH acompaña a víctimas de desplazamiento forzado internacional, mediante la representación legal de casos de solicitantes de asilo y sujetos a protección complementaria. **Casa del Migrante de Saltillo — Frontera con Justicia, A.C.:** una organización de la sociedad civil sin fines de lucro ni filiación partidista que se dedica a la promoción y defensa de los derechos humanos de personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en Coahuila. **Programa Casa Refugiados, A.C.:** una asociación civil que brinda asistencia humanitaria a las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiada, apátrida y beneficiarias de protección complementaria, mediante apoyo material limitado, apoyos para personas con necesidades específicas, promoción de iniciativas para la integración local y apoyo a los procesos de reunificación familiar. **Sin Fronteras, I.A.P.:** una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria y apátridas para dignificar sus condiciones de vida mediante la atención directa e incidencia en la agenda pública. **Coalición Internacional contra la Detención (IDC,** siglas en inglés): es una red global integrada por más de 300 organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, académicos, profesionales y personas que trabajan en 70 países de todo el mundo. Las actividades que desarrollan son diversas y van desde investigación, capacitación, incidencia, defensa, monitoreo y hasta la prestación de servicios directos en favor de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

⁵ Las estadísticas completas de la COMAR, están disponibles en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf

⁶ Para más detalles, ver:

http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2016.pdf

38% con respecto al año anterior⁷. Entre estos rechazos, destaca el aumento en los nacionales de Venezuela, cuyo perfil hasta hace unos años no figuraba entre la población migrante, y que ahora representa un nuevo reto para el sistema de asilo nacional.

6. Sigue existiendo la falta de acceso de información para las personas solicitantes de asilo y refugiadas toda vez que el Instituto Nacional de Migración no cumple con su obligación de detectar personas con necesidades de protección y de brindar información clara y oportuna sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Lo anterior está obstaculizando que personas en aeropuertos o en estaciones migratorias puedan acceder al procedimiento de asilo. Si se compara el número de devoluciones —casi ciento sesenta mil en el 2016— con el número de solicitudes de asilo —que no llegan a las nueve mil—, se advierte una gran deuda en el tema de acceso a la protección internacional.

7. Por otra parte, el plazo legal vigente de treinta días hábiles para solicitar asilo deja sin posibilidades a un gran porcentaje de la población, sobre todo a los grupos más vulnerables que no tienen acceso a la información y que deben buscar satisfacer sus necesidades más básicas en un país de detención indiscriminada. El plazo está provocando que los solicitantes se tengan que concentrar en los estados del sur y del centro, en vez de fomentar que la persona haga su solicitud en la entidad que más le favorezca, por ej., en términos de redes de apoyo. Así mismo, en los procedimientos de asilo, existen violaciones de debido proceso, así como el derecho de audiencia, acceso a la justicia y representación legal para quienes están en detención.

8. En atención a lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el mes de octubre de 2017, dio a conocer una recomendación en contra del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), por violaciones a derechos humanos a personas solicitantes de asilo y refugiadas durante los años 2015 y 2016⁸.

a) Obligaciones Internacionales

⁷ Números obtenidos mediante hecha en la Plataforma Nacional de Transparencia.

⁸ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_035.pdf

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación No. 35/2017, único pronunciamiento a la fecha que analiza a profundidad las irregularidades y omisiones de la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado de 16 solicitantes de asilo. El organismo nacional autónomo reconoció también la responsabilidad del Instituto Nacional de Migración por detener o privar arbitrariamente de la libertad a dichas personas, por el tiempo que duró el procedimiento para reconocer su calidad de refugiados.

La Recomendación No. 35/2017 reconoce que tanto la COMAR como el INM, ambas instituciones que dependen de la Secretaría de Gobernación, violaron el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal y principio del interés superior del niño. Determino que a 16 víctimas se les aplico un procedimiento lleno de irregularidades, negándoles el reconocimiento de la condición de refugiado, mientras que el INM los obligó a permanecer arbitrariamente detenidos por 120 días.

9. El Estado Mexicano (en adelante “el Estado” o “México”) ha firmado y ratificado diversos convenios en materia de derechos humanos y en materia de refugiados, en el año 2000, ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

10. Anteriormente, en el marco de las crisis de refugiados de los años ochenta, en noviembre de 1984 se celebró en Cartagena, Colombia, el “Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. Al cierre, se publicó una declaración conjunta entorno a los problemas humanitarios y jurídicos que afectaban a las personas desplazadas, principalmente por la violencia en Centroamérica. Fue el primer paso hacia desarrollar un marco regional armonizado de protección de refugiados en el contexto de crisis humanitarias⁹, mismo que complementa a la protección prevista en la Convención de 1951.

11. **La declaración representa una respuesta humanitaria de Latinoamérica al desplazamiento de personas que huyen de conflictos y otras formas generalizadas de amenazas a la vida, seguridad y libertad¹⁰. En ella, destacan las siguientes conclusiones, relevantes hasta el día de hoy:**

- i. **Promover la ratificación sin reservas de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, y la adopción de normas internas que faciliten su aplicación.**
- ii. **Ante la afluencia masiva de refugiados provenientes de Centroamérica, ampliar la definición de refugiado para que englobe “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹¹.**
- iii. **Reiterar la importancia del principio de no-devolución —incluida la prohibición del rechazo en las fronteras— como “piedra angular de la protección internacional”.**
- iv. **Poner en marcha programas destinados a la integración de los refugiados en la sociedad de acogida, con vista en que puedan acceder a los derechos económicos, sociales y culturales.**
- v. **Fomentar la coordinación entre las OSC, el ACNUR y las autoridades nacionales competentes en materia de asilo, con el objetivo de que se implementen estas conclusiones.**
- vi. **Difundir en todos los niveles de gobierno las normas internacionales y nacionales de protección de derecho humanos en general, y de asilo en particular.**

⁹ “Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. ”Pág. 1. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>

¹⁰ Íd.

¹¹ Declaración de Cartagena sobre refugiados. Pág. 4. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

12. Expertos convocados por el ACNUR llamaron a la Declaración de Cartagena “una sólida herramienta de protección para la región de las Américas”¹², pese a su naturaleza jurídica como *soft-law*, consistente en un instrumento que no tiene por sí mismo el carácter de obligatorio. Sin embargo, ya para el año 2013, la definición ampliada había sido incorporada en catorce legislaciones nacionales¹³, entre ellas, la mexicana, específicamente en el artículo 13 fracción II de la LSRPCAP.

13. **Así mismo, en el año 2014, en Brasilia, veintiocho países y tres territorios¹⁴ refrendaron los compromisos humanitarios y propusieron nuevas estrategias para implementar la Declaración de Cartagena, con el objetivo de mejorar la protección de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas de la región. Se retomó la idea de presentar un plan de acción como se hizo en el 2004 en México, en lo que fue entonces la Iniciativa Cartagena +20. Además de seguir impulsando la implementación de la definición ampliada de refugiado, los países participantes se comprometieron a mejorar en los temas de debido proceso; el enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad; no-devolución; niñez migrante; integración; y en la cooperación entre gobiernos, las OSC y el ACNUR.**

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

- i. Implementar la Declaración y su Plan de Acción durante los diez años siguientes.
- ii. Continuar fortaleciendo su órgano de determinación de la condición de refugiado, lo que incluye asignar mayores recursos, reforzar su presencia en frontera, capacitar a su personal y establecer canales de cooperación regional.
- iii. Garantizar el acceso al procedimiento de asilo, atendiendo situaciones de vulnerabilidad, en particular el Interés Superior de NNA acompañados y no acompañados.
- iv. Adoptar medidas alternativas a la detención, en especial para NNA.
- v. Garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y laborales, de forma que facilite la integración.
- vi. Erradicar la apatridia.

b) Marco constitucional y legislativo

15. El Estado Mexicano, a fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos a nivel internacional en materia de derechos humanos, el 27 de enero de 2011 se publicó la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y en el mismo año, se reforma el artículo 11 constitucional para incorporar la figura del derecho al asilo en el ámbito constitucional.

¹² “Reunión de expertos: Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Pág. 1. Op. cit.

¹³ Para un análisis jurídico de cada uno de los elementos que integran la definición de refugiado de Cartagena, consultar el vínculo señalado en la nota no. 1.

¹⁴ Antigua y Barbuda, Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, las Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela.

16. La reforma constitucional al artículo 11 y la publicación de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ha sido un gran avance, sin embargo, su implementación no ha sido de la manera más adecuada y en los últimos años ha tenido algunos retrocesos por su indebida implementación.

III. ACCESO AL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO/A

a) Acceso al Procedimiento y Debido Proceso

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

18. El Instituto Nacional de Migración (INM) no detecta proactivamente personas con necesidades de protección; no lo hace en los puntos de internación, en sus oficinas, en sus retenes ni en las estaciones migratorias. La información que se les brinda a las personas que están dentro de las estaciones migratorias no es clara ni oportuna además de que la información que está visible como carteles en tales instalaciones es muy limitada. En ocasiones, los oficiales del INM parecen desconocer que existe la condición de refugiado.

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

20. Ni siquiera en la zona metropolitana de la Ciudad de México las autoridades migratorias canalizan a las personas a la oficina central de la COMAR. La persona extranjera debe saber que ésta existe y acudir directamente a sus oficinas —dentro del plazo legal para solicitar asilo—. En el resto del país, las dificultades pueden ser insuperables, puesto que la COMAR tiene poca presencia en la frontera sur; y nula presencia en frontera norte y en aeropuertos: quedan a merced de que el INM les brinde la información y les reciba la solicitud.

b) Derecho a intérpretes

21. La COMAR debería de contar con intérpretes especializados e imparciales, sin embargo, en el año 2017 se les acabó el presupuesto para este rubro, y los casos que involucraban idiomas distintos al inglés y francés quedaron suspendidos indefinidamente, sin dar una explicación a los solicitantes de asilo. En atención a lo anterior, la COMAR en algunos casos, es quien realiza las entrevistas en inglés y francés. La LSRPCAP establece que las personas tienen derecho a un intérprete, entendido como tal alguien que está capacitado para ello, que además conoce la cultura y es capaz de hacer mucho más que una traducción literal; el personal de la COMAR no está capacitado para interpretar, y

muchas veces ni siquiera hablan bien el inglés o el francés; a pesar de ello, instan a los solicitantes a proceder con sus entrevistas pese a tales deficiencias.

22. Por otra parte, cuando la COMAR notifica su resolución, no traduce la resolución al idioma del solicitante, dejando a las personas solicitantes de asilo en estado de indefensión, medrando así su derecho a impugnar. Incluso la transcripción de la entrevista de elegibilidad se elabora en español, y se le requiere al solicitante que la firme.

c) Representante legal; intérprete

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

d) Resoluciones conforme a Derecho; plazo; procedimiento de buena fe

24. La COMAR no hace un estudio a fondo de la aplicación de la definición ampliada de Cartagena (Artículo 13 fracción II LSRPCAP) ni de la protección complementaria: simplemente manifiesta que “no es aplicable” sin justificar, y se usa el mismo párrafo en todas las resoluciones.

25. Así también, se puede constatar que en el tema de “copia y pega” de las resoluciones es un problema general en todas las resoluciones que se emiten donde no se otorga la condición de refugiado. El Departamento Jurídico de la COMAR, que resuelve los recursos de revisión, no hace nada al respecto por mejorar las resoluciones cuando han detectado errores recurrentes que comenten los oficiales de Protección. Se usan los mismos fundamentos tanto para negar como para reconocer. Es común que se equivoquen y dejen datos personales del solicitante anterior: han llegado a confundir hasta nombres y nacionalidades.

26. Que las resoluciones no sean construidas con argumentos jurídicos sino con formatos y mezclas de resoluciones anteriores quiere decir que no se analiza cuidadosamente: el perfil del solicitante; las necesidades de protección de sus acompañantes (en particular si son NNA); y la razonabilidad en su reubicación interna.

27. Tampoco se otorga el beneficio de la duda a la mayoría de las personas, ya que por lo general la COMAR espera a que las personas solicitantes de asilo tengan pruebas fehacientes o heridas graves para otorgar el estatus de refugiada. Esto ocurre principalmente con quienes ellos sospechan que pertenecieron a una pandilla: niegan sin

analizar formalmente si aplica la cláusula de exclusión. En un caso, la COMAR amplió el procedimiento, notificando dicho auto el mismo día en que notificó la resolución.

28. En el año 2017, la COMAR no está otorgando la resolución dentro del plazo de 45 días hábiles, sino que, por falta de recursos, deben ampliar el plazo a otros 45 días hábiles¹⁵. Esto lo hacen sin notificar a los solicitantes, lo que a éstos genera incertidumbre y ansiedad por no recibir una explicación.

IV. PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN

29. Son muchos casos en los que la COMAR no informa a las personas de su derecho a regularizarse por razones humanitarias: ello obedece a que no tienen suficiente personal para hacer las solicitudes regularización, entonces ellos “escogen” a quienes sí y a quienes no quieren apoyar con dicho trámite. El documento de visitante por razones humanitarias es importante tramitarlo cuanto antes, ya que el INM suele alargar el trámite para esperar una respuesta de COMAR: si es negativa, no le entregará el documento, y dejará a la persona sin condición regular.

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

31. En el tema de rechazos en punto de internación, el Poder Judicial emitió una tesis que hace más difícil que el solicitante a punto de ser rechazado puede obtener la suspensión, lo que le permitiría quedarse el país para pelear su caso de asilo¹⁶. Desde el año 2016 está en aumento el número de solicitantes venezolanos que llegan vía aérea — la gran mayoría con necesidades de protección—. Los números de rechazos en aeropuertos se han disparado, en condiciones de arbitrariedad, aún de personas que manifiestan claramente que el motivo de su viaje es pedir la condición de refugiado. Se ha documentado que 101 venezolanos han sido rechazados en aeropuertos en lo que va del 2017¹⁷.

32. También, se ha documentado casos en los cuales solicitantes de asilo en recurso de revisión fueron devueltos a su país. En julio de 2017 ocurrió lo mismo con una familia. Las condiciones de detención son tan degradantes que constituye un obstáculo para que la persona solicitante pueda ejercer su derecho a la no-devolución; es decir, al no poder aguantar las condiciones, piden ser devueltos (firmando el desistimiento de su solicitud de asilo, mismo que es procesado rápidamente por la COMAR), pese a exponerse a ser encontrados por sus agentes de persecución.

¹⁵ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_046.pdf

La CNDH hace un llamado urgente al gobierno federal ante el posible colapso del sistema de protección a refugiados en México.

¹⁶ Tesis: i.2o.p.3 k (10a.). suspensión de oficio y de plano prevista en el artículo 126 de la ley de amparo. contra el acta de rechazo aéreo emitida por el instituto nacional de migración es improcedente conceder esa medida cautelar.

¹⁷ información obtenida mediante el portal de transparencia.

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

a) RECHAZO EN FRONTERAS

34. El gobierno Mexicano ha optado por reforzar la seguridad interna y externa de sus fronteras en coordinación con el gobierno de Estados Unidos a través del Plan Mérida,¹⁸ 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, ha enfatizado un abordaje del fenómeno migratorio desde un enfoque de seguridad nacional y de control de flujos migratorios. Se ha detectado presencia de agentes migratorios de EEUU en lugares como Tapachula, aparentemente para brindar entrenamiento a agentes mexicanos. La autoridad no ha brindado información al respecto.

35. 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.

Tampoco la COMAR ha brindado una campaña exhaustiva de capacitación para los servidores públicos en la ruta migratoria. La autoridades migratorias del INM (El grupo BETA), quienes son los encargados de monitorear zonas peligrosas en la ruta migratoria en el país, no brindan información sobre el derecho a solicitar asilo. Diversas organizaciones han documentado que, cuando las personas se han acercado al INM pidiendo el apoyo para llegar a la COMAR, agentes del INM los han trasladado a una EM.

36. La situación se ha hecho visible en zonas aeroportuarias, debido a la poca claridad de cómo se procesarán solicitudes de asilo en aeropuertos, donde a través de mecanismos de control migratorio se ha procedido a prohibir el ingreso de personas en necesidad de protección internacional bajo criterios de admisibilidad migratoria, como la no acreditación de recursos económicos suficientes, esto sumado a la poca claridad. En el año 2017 se solicitó al INM información sobre solicitudes de asilo hechas en aeropuerto, y contestó que no lleva registro de ello. Considerando que los rechazos se hacen muchas veces sin emitir un acta, es casi imposible determinar el número de personas con necesidades de protección que están siendo rechazadas a diario¹⁹

¹⁸ 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/>

¹⁹ La CNDH acreditó violaciones a derechos humanos cometidas por 17 servidores públicos del INM contra 21 personas provenientes del extranjero, quienes llegaron por las Terminales del Aeropuerto de la Ciudad de México,

V. DETENCIÓN

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

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

39. Para el caso de los solicitantes de la condición de refugiados existen diversas problemáticas de acuerdo a los implementadores de las alternativas; por ejemplo, que las personas salen una vez que está muy avanzado su procedimiento²⁰, lo que afecta el acompañamiento legal, las personas tienen que acudir al INM y a la COMAR de manera semanal a firmar para asegurar que continúan los procedimientos. Ello afecta la economía de las personas, y dificulta conseguir empleos ante las ausencias semanales. Hasta ahora las autoridades no están permitiendo que las personas en estos programas salgan de la entidad para reunirse con familiares en otros lados del país.

40. Persiste la necesidad de procesos de colocación adecuados, lugares de alojamiento para diferentes perfiles (atención a adicciones, a casos psiquiátricos, familias, etc.).

entre el 6 de julio de 2014 y el 17 de junio de 2015, por lo cual se emitió la Recomendación 42/2015, dirigida al Comisionado del INM, la cual contiene 9 puntos recomendatorios que deberá atender y que no han sido debidamente atendidas en tanto que a la fecha siguen ocurriendo detenciones arbitrarias y devoluciones a país de origen donde las personas corren riesgo.

²⁰ Datos recabados en un cuestionario a propósito de la Mesa Nacional de Alternativas a la Detención (julio 2017).

Además, falta una adecuada coordinación interinstitucional para acelerar una resolución de los casos.

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

a) Alternativas a la detención

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

42. Para el caso de los solicitantes de la condición de refugiados existen diversas problemáticas de acuerdo a los implementadores de las alternativas; por ejemplo, que las personas salen una vez que está muy avanzado su procedimiento²¹, lo que afecta el acompañamiento legal, las personas tienen que acudir al INM y a la COMAR de manera semanal a firmar para asegurar que continúan los procedimientos. Ello afecta la economía de las personas, y dificulta conseguir empleos ante las ausencias semanales. Hasta ahora las autoridades no están permitiendo que las personas en estos programas salgan de la entidad para reunirse con familiares en otros lados del país.

43. Persiste la necesidad de procesos de colocación adecuados, lugares de alojamiento para diferentes perfiles (atención a adicciones, a casos psiquiátricos, familias, etc.). Además, falta una adecuada coordinación interinstitucional para acelerar una resolución de los casos. Los beneficios de alternativas no han sido para todas las personas solicitantes de asilo ya que se ha documentado casos de personas con nacionalidad cubana que no tienen este beneficio.

44. Por otra parte, el INM no ha querido regularizar a los solicitantes que han salido de una estación migratoria mediante una alternativa a la detención, solamente se les entrega un papel sui géneris que autoriza su salida y que dice ser de visitante por razones humanitarias, pero que no es una credencial migratoria propiamente como el resto de los documentos migratorios.

²¹ Datos recabados en un cuestionario a propósito de la Mesa Nacional de Alternativas a la Detención (julio 2017)

RECOMENDACIONES AL ESTADO MEXICANO

1. Desarrolle una política pública en materia de intérpretes para los casos de personas solicitantes de asilo de lengua no castellana, con los respectivos protocolos de actuación
2. Diseñe e implemente protocolos obligatorios de actuación de solicitud de asilo en aeropuertos y puertos mexicanos, estos protocolos deben contener líneas de responsabilidad claras y mecanismos de coordinación interinstitucional
3. Desarrolle una política pública de alternativas a la no detención, acorde a los estándares internacionales existentes, en los que se defina procedimientos y reglamentaciones aplicables.
4. Asegure que las resoluciones que adopte la COMAR cumplan con los requerimientos técnicos de motivación
5. Adopte medidas de coordinación interinstitucional, ya sea manuales o protocolos de actuación y capacitación entre el INM y demás instituciones para asegurar a) El cese inmediato de rechazos en frontera b) el irrestricto cumplimiento del principio de no devolución de personas en necesidad de protección
6. Implemente mecanismos efectivos y permanentes de monitoreo en zonas fronterizas de la correcta implementación de procedimientos para la identificación de personas en necesidad de protección internacional y su acceso al sistema de asilo mexicano