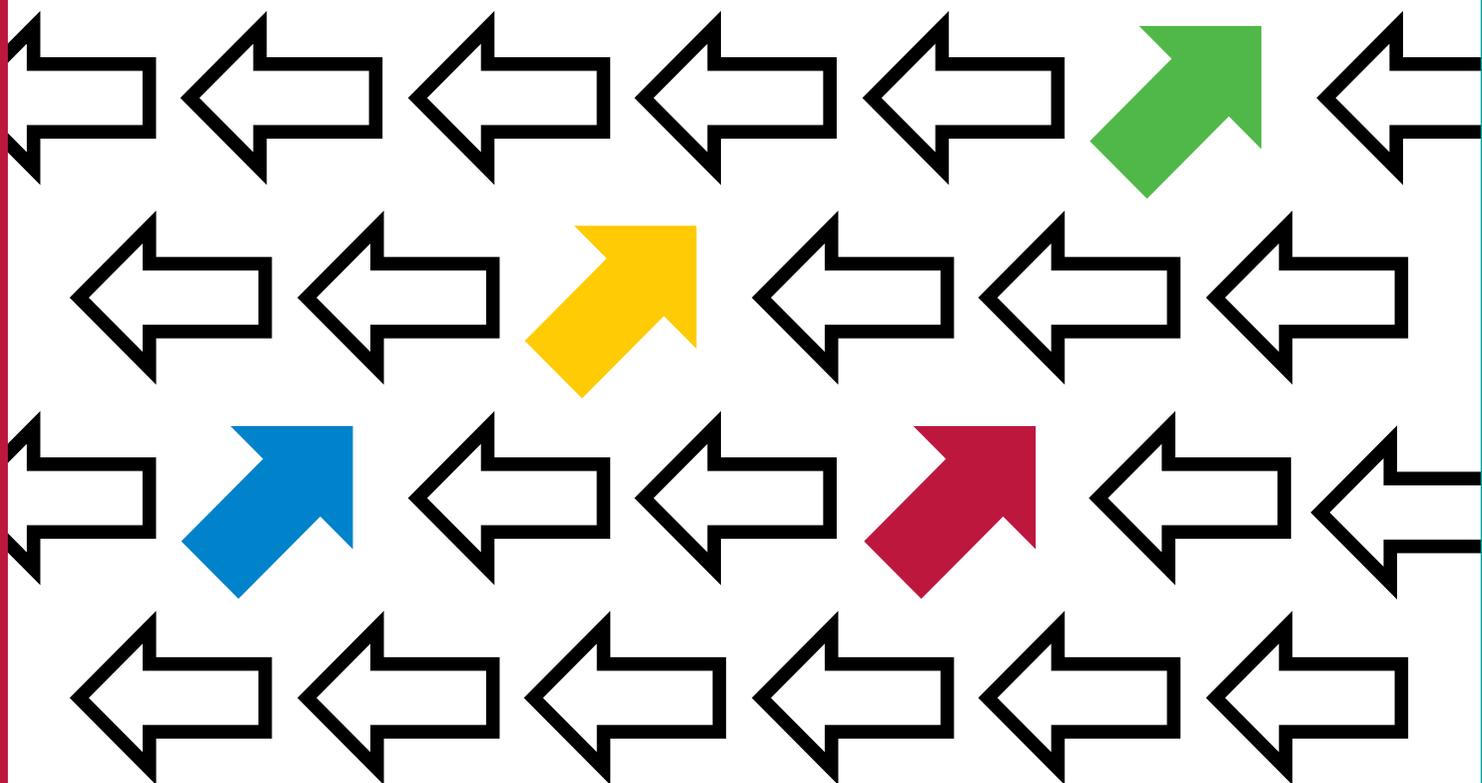




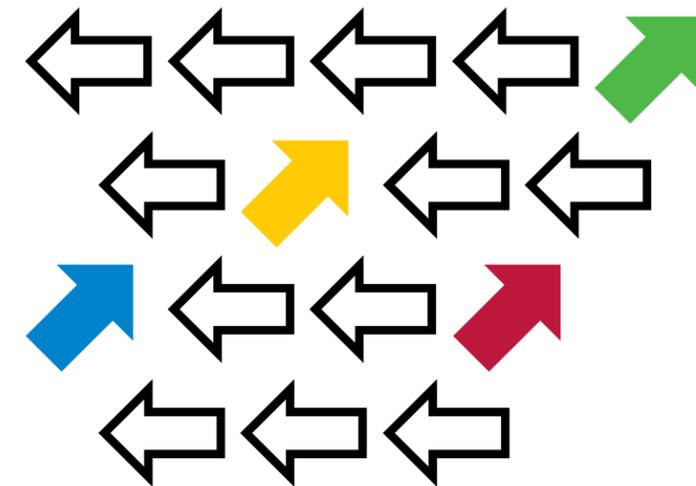
CENTRO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"
CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Informe especial Caravanas 2021: nuevos retos para las movilidades en México





CENTRO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"
CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS



Informe especial
Caravanas 2021:
nuevos retos para las
movilidades en México

Contenido

PRESENTACIÓN	7
ABREVIATURAS	9
I. ANTECEDENTES:	
MIGRAR EN CARAVANA, HECHOS Y DERECHOS	11
La caravana: nueva forma de movilidad	11
I.1. Derecho al refugio: marco internacional y nacional	12
I.2. Procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en México	17
I.3. Emergencia asociada al incremento en las solicitudes de refugio y al procedimiento de solicitud de la condición de persona refugiada: el origen de las caravanas 2021 en que se sustenta este Informe	23
I. 4 Políticas de integración para las personas refugiadas	25
II. METODOLOGÍA	28
III. ACCIONES Y HECHOS.	
CONTEXTO EN QUE SE DESARROLLAN LAS CARAVANAS EN MÉXICO	29
III.1 Gobernanza migratoria	30
III.2 Expectativas sobre la figura de refugio en México: indicadores de desarrollo humano	32
III.3 El caso haitiano y sus nacionales en México	35
III.4. Actuaciones de la CNDH en el acompañamiento a las personas y familias que integraron las caravanas 2021	37
III.5. Caracterización de las personas que integraron las Caravanas 2021	42
IV. OBSERVACIONES	49
V. PROPUESTAS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA MIGRACIÓN EN CARAVANA	51

Informe especial Caravanas 2021:
nuevos retos para las movilidades en México

Edición digital: diciembre, 2022

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
demarcación territorial La Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México.

Dirección editorial: Benjamín Alejandro García González
Diseño y formación: Jessica Quiterio Padilla

Editado en México

VI. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROTOCOLO
DE ATENCIÓN A LAS EMERGENCIAS RELATIVAS
A LAS NUEVAS FORMAS DE MOVILIDAD

53

VII. FUENTES

57

Presentación

La lucha por el respeto a los derechos de las personas en movilidad toma nuevas formas. En México, a partir de agosto y hasta diciembre de 2021, con el nombre de “caravana”, un grupo conformado, al comienzo, principalmente por personas, familias y grupos de nacionales de Haití, lo hizo a manera de manifestación itinerante, que pugnaba por la reducción de los plazos de espera para la resolución de sus solicitudes de reconocimiento de la condición de personas refugiadas.

Las caravanas de 2021 nacieron en Tapachula, Chiapas, y se ramificaron en diversas rutas por el país, hasta llegar, en diciembre del mismo año, a la Ciudad de México. A diferencia de las caravanas de 2018, estas no cruzaron fronteras.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) caminó junto a las mujeres, niñas, niños, hombres, familias en situación de migración, y activó, mediante gestiones, integración de expedientes de quejas y solicitud de medidas cautelares, un mecanismo ágil de atención que incluyó prácticas exitosas como apoyar en la reunificación familiar.

Del 28 de agosto al 5 de septiembre de 2021, frente a las oficinas de representación en Tapachula, Chiapas, tanto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) como del Instituto Nacional de Migración (INM), se llevaron a cabo cinco manifestaciones de personas migrantes solicitantes de la condición de refugiado, en las que denunciaban actos que retrasaban o impedían su regularización migratoria. Desde el 29 de agosto de 2021, la CNDH ha atendido dichas caravanas, realizando gestiones ante la COMAR y el INM a fin de agilizar los procedimientos y trámites migratorios de las personas en contexto de movilidad internacional que se encuentran en el estado de Chiapas, en la ciudad de Tapachula, para prevenir y evitar hechos violatorios de derechos humanos de difícil o imposible reparación en su contra.¹

¹ CNDH, “CNDH exhorta a COMAR e INM a fin de agilizar trámites en favor de personas migrantes en Tapachula, Chiapas”, Comunicado de Prensa DGC/216/2021, 29 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/COM_2021_216.pdf

Desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instruí desplegar de manera continua a diversos grupos de Visitadores Adjuntos, médicos, psicólogos y personal de apoyo, para acompañar a las y los hermanos migrantes por el camino que atravesaron las caravanas.

El presente Informe analiza el nacimiento de las caravanas en México como forma de protección de las personas migrantes para hacer el camino de la migración, viajando en grandes contingentes, buscando superar, en grupo, el miedo a la delincuencia organizada que lucra con su necesidad.

En este Informe se exponen, desde una perspectiva de los derechos humanos, los matices de las caravanas 2021 en atención específica al incremento en las solicitudes de refugio. Abordamos el marco jurídico del derecho al refugio y explicamos claramente el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en nuestro país, con la finalidad de que cualquier persona interesada en el tema tenga claridad sobre el mismo y pueda identificar las problemáticas asociadas a los plazos establecidos, en un contexto de personas que huyen de sus comunidades y países de origen.

Caracterizamos a los actores y llamamos a fortalecer el trabajo interinstitucional para lograr que los plazos y los términos se adapten a las necesidades de las personas en movilidad.

Finalmente, proponemos una guía de acción hacia la construcción de protocolos de atención que deben tener carácter diferenciado, perspectiva de género y criterios tan determinantes como son la interculturalidad e intersectorialidad de las personas migrantes, abordando la importancia de considerar políticas de integración.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3 y 6, fracciones II, III, VII y VIII; 15 fracción VIII, 32 y 46, 48 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 16, 174 y 175 de su Reglamento Interno, se presenta a la opinión pública y a las autoridades competentes, el “Informe Especial Caravanas 2021: nuevos retos para las movilidades en México.”

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALC	América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CURP	Clave Única de Registro de Población
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias
DOF	Diario Oficial de la Federación
EN48EM	Encuesta Nacional en 48 Estaciones Migratorias
EUA	Estados Unidos de América
FMM	Forma Migratoria Múltiple
FMP	Fuerza Multinacional Provisional
GN	Guardia Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INB	Ingreso Nacional Bruto
INM	Instituto Nacional de Migración
IRC	Comité Internacional de Rescate
LM	Ley de Migración
LRPCAP	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
NNA	Niñas, niños y adolescentes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PCI	Programa de Comparación Internacional
PIB	Producto Interno Bruto
PIL	Programa de Integración Local
PCR	Programa Casa Refugiados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RLM	Reglamento de la Ley de Migración
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESA	Secretaría de Salud de la Ciudad de México
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
TVRH	Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

I. Antecedentes: Migrar en caravana, hechos y derechos

LA CARAVANA: NUEVA FORMA DE MOVILIDAD

Las personas se ven obligadas a migrar. En el mejor de los casos lo hacen porque buscan nuevas oportunidades laborales, económicas o educativas. Pero, cada vez más, las migraciones son forzadas por afectaciones derivadas del crimen organizado, cambio climático, desastres naturales, extrema pobreza, persecuciones, entre otras. Son forzadas porque la vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia, o prevalecen condiciones de violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturban el orden público.

Nadie camina kilómetros en malas condiciones, con hambre, sed, calor, enfermedad, situación de embarazo, solo por el gusto de recorrer el mundo.

Migrar en “caravana” es una forma en que las personas migrantes se han organizado de manera colectiva para poder ingresar, transitar y/o llegar a un país determinado. En México estas expresiones de la migración han cobrado mayor relevancia desde 2018, con el propósito de llegar a los Estados Unidos de América (EUA) y evidenciar todos los peligros que enfrentan durante su camino como son: robos, extorsiones, secuestros, homicidios, desapariciones, trata de personas, violencia sexual, discriminación, abuso de autoridad y uso excesivo de la fuerza en su contra.²

Este Organismo Nacional ha emitido recomendaciones e informes especiales sobre las condiciones que enfrentan las personas migrantes durante su tránsito por el territorio nacional, el más reciente, fue el “Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020”³, y para el caso específico del derecho al refugio, recientemente la CNDH publicó las Recomendaciones: 38/2019, 79/2019, 24/2020, 61/2020 y 83/2020.

² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentó las situaciones que afectan los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en el Informe sobre los *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

³ Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-de-la-cndh-sobre-el-estado-que-guarda-el-trafico-y-el-secuestro-en>

El desplazamiento masivo que implica la caravana se hace caminando o a través de aventones, pernoctando en albergues, iglesias, hoteles, calles, plazas, casas, deportivos o los lugares que las autoridades locales habilitan para alojar temporalmente a personas migrantes; con el apoyo, algunas veces articulado, otras veces improvisado, de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, nacionales e internacionales, ciudadanía y algunas autoridades municipales, estatales o federales, como es el caso del Grupo Beta del INM.

Las caravanas que transitan por México se organizan a través de las redes sociales, van sumando personas de países centroamericanos o incluso de otras nacionalidades, logrando tener visibilidad durante su desplazamiento gracias a la cobertura de los medios de comunicación, lo que resulta positivo respecto a su seguridad y también para dar voz a sus demandas. Son también un movimiento social, porque implican una lucha o protesta de las personas migrantes que tienen objetivos individuales y comunes, en todo caso su conformación ha representado un desafío a las fronteras nacionales.

Uno de los antecedentes más importantes en el tema fue la “Caravana Migrante” que inició en Centroamérica a mediados del mes de octubre de 2018 y logró reunir a 10 000 personas⁴ aproximadamente originarias de Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, que recorrieron el territorio mexicano en su ruta hacia los EUA.

Tres años después se han seguido formando caravanas de personas migrantes. Del 28 de agosto al 5 de septiembre de 2021⁵, la CNDH documentó 5, todas ellas organizadas desde la ciudad de Tapachula con la intención de manifestar su inconformidad por el trato y la demora en sus trámites por parte del INM y de la COMAR, que vulneraban principalmente sus derechos humanos como personas solicitantes de la condición de refugiado.

I.1. DERECHO AL REFUGIO: MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Derecho internacional de los derechos humanos

El derecho de asilo o al refugio está relacionado con la protección internacional que debe brindársele a toda persona que se encuentre fuera de su país y no puede regresar porque, de hacerlo, su vida estaría en peligro y su país de origen no puede o no quiere protegerla.

⁴ CNDH, *Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA%5B1%5D.pdf>. De acuerdo con información de ACNUR, a mediados de noviembre de 2018, el número de personas que transitaron por Guatemala al norte se estimó en 16 000. Cfr. https://www.acnur.org/op/op_fs/5bf3380e4/respuesta-regional-a-las-caravanas-de-refugiados-y-migrantes-en-centroamerica.html

⁵ La primera conformada el 28 de agosto; la segunda y tercera, el 30 de agosto; la cuarta el 1 de septiembre y la quinta el 4 de septiembre todos del 2021.

Existe un consenso sobre la consideración del “refugio” como el derecho de las personas para solicitar protección a las autoridades de un Estado del cual no son nacionales, derivado del temor que les causa ser víctimas de hechos que pongan en peligro o afecten su vida, libertad o integridad en su país de origen o residencia habitual.

Los términos “asilo” y “refugio” suelen manejarse como sinónimos, sin embargo, son distintos, el primero es otorgado a una persona cuya vida, libertad o seguridad está en peligro por considerarse como perseguida por motivos o delitos políticos y puede ser solicitado por vía diplomática o territorial, en este caso, el Estado al que llegan no tiene por qué explicar las razones para negarlo. En cambio, el refugio es de carácter humanitario, cuando las personas se ven obligadas a huir de su país por temor a la persecución, al conflicto, a la violencia generalizada u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público y como consecuencia requieren de protección internacional, en este caso el Estado receptor debe fundar y motivar el rechazo.

Los derechos de las personas refugiadas están integrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por una parte, y en el Derecho Nacional de los Estados, por otra. Dentro del primer conjunto se encuentran aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos que son aplicables a toda persona independientemente de su condición migratoria, que incluye el derecho al refugio o al asilo.

El artículo 14 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**⁶ plasma el derecho que tiene toda persona a buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país, en caso de persecución.

El principio fundamental de la “no devolución” está previsto en el artículo 33 de la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**⁷ que determina que: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligrare por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.” Este principio es el pilar del sistema jurídico protector de los refugiados, que es aceptado y reconocido por la comunidad internacional en su conjunto como una norma imperativa de derecho internacional que no admite norma en contrario.

La **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes**⁸ establece, en su artículo 3, la prohibición para los Estados Parte de expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

La **Convención sobre los Derechos del Niño**⁹ mandata, en su artículo 3.1, que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las ins-

⁶ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

⁷ Adoptada el 28 de julio de 1951 en la ciudad de Ginebra, Suiza.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984.

⁹ Adoptada en la ciudad de Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

tituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos se atenderá al interés superior del niño. La Convención establece también en los artículos 2, 6 y 12 diversos principios fundamentales aplicables a la niñez migrante como la igualdad y no discriminación, el derecho a expresar su opinión, a ser escuchado y el derecho a la vida.

En el ámbito regional, la **Convención Americana de Derechos Humanos**¹⁰ dispone, en su artículo 22.7 que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los mismos, de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

Por su parte, la **Declaración de Cartagena sobre Refugiados**¹¹ determinó, en la conclusión TERCERA, la necesidad de extender el concepto de refugiado, para considerar “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.”¹²

Legislación nacional en materia de refugio

El artículo 1º de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)** establece que, todas las personas —nacionales o extranjeras— gozan de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección y la obligación que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El artículo 11 de la CPEUM consagra el derecho para entrar y salir del país, así como viajar por el territorio, y establece que el ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, esta última respecto a las limitaciones impuestas en la legislación migratoria y la sanitaria, lo que se traduce en la decisión discrecional de permitir o no el ingreso de personas al país. Asimismo, de conformidad con el artículo 33, las personas extranjeras gozan de los derechos que otorga la Constitución.

La **Ley de Migración (LM)** regula la entrada y salida, tránsito y estancia de las personas extranjeras en el territorio nacional, “en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos” (art. 1) sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes (NNA), mujeres, indígenas, adultos mayores, así como víctimas del delito.

En su artículo 11, la LM establece los derechos de las personas migrantes al acceso a la procuración e impartición de justicia en México, al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos. Además, en el artículo 37, fracción III, inciso e), determina que las personas extranjeras solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor NO NECESITAN VISA para internarse al país.

El **Reglamento de la Ley de Migración (RLM)**¹³ en su artículo 63, dispone que la autoridad migratoria podrá autorizar por razones humanitarias mediante acta de internación debidamente fundada y motivada, el ingreso de personas extranjeras que no cumplan con alguno de los requisitos de internación y se ubiquen, entre otros, en los supuestos de ser solicitante de la condición de refugiado, de asilo político o que requiera iniciar un procedimiento de determinación de apátrida; o por causa humanitaria, a la persona extranjera que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelto a su país de origen, o no esté en posibilidad de seguir su viaje.

De acuerdo con los artículos 137 y 139 del RLM, la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se podrá autorizar, entre otros supuestos, a la persona extranjera que demuestre ser solicitante de asilo político o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria. Esta condición se otorgará a la persona extranjera que demuestre, entre otros, tener reconocimiento de la condición de refugiado, otorgamiento de protección complementaria, asilo político o determinación de apátrida; mientras que el artículo 141 considera que el visitante por razones humanitarias podrá cambiar a la condición de estancia de residente permanente.

Este Organismo Nacional subraya que el artículo 144 del RLM, establece que podrá autorizarse la regularización de su situación migratoria a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, cuando se trate, entre otros, de solicitantes de la condición de refugiado, de asilo político o que inicien procedimiento para la determinación de apátrida, hasta en tanto concluye el procedimiento respectivo.

Según el artículo 158 del RLM, en el caso de las personas extranjeras a quienes se haya otorgado la condición de estancia de residente permanente por haberles reconocido la condición de refugiado, la tarjeta de residen-

¹⁰ Adoptada en la ciudad San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1979.

¹¹ Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

¹² ACNUR ha reconocido que nada se opone a que una víctima de pandilla organizada, cuyo Estado no la protege, sea refugiada según la definición clásica; el nexa causal probablemente es la pertenencia a determinado grupo social o su opinión política.

Cfr. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9203.pdf

¹³ Publicado en el DOF el 28 de septiembre de 2012.

cia que les expida el Instituto acreditará el permiso para salir del territorio nacional y para reingresar al mismo durante su vigencia.

En el caso de niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, el INM en conjunto con la Coordinación General de la COMAR, determinará su interés superior, adoptando las medidas que mejor le favorezcan, en términos de la legislación aplicable (art. 177 del RLM).

Por su parte, la **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político** (LRPCAP)¹⁴ regula el otorgamiento del asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, además, establece las bases para la atención a las personas solicitantes y asistencia a las asiladas y refugiadas que se encuentran en el territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos (art. 3).

La LRPCAP recoge, en su artículo 5, los principios que deben de aplicarse para las personas solicitantes de refugio o refugiadas tales como: no devolución, no discriminación, interés superior de la niñez, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular y la confidencialidad. Sobre el principio de no devolución, establece que ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de la propia Ley:

1. Por fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
2. Que haya huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; y
3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

¹⁴ Publicada en el DOF de 27 de enero de 2011, última reforma publicada el 18 de febrero de 2022.

La LRPCAP comprende el refugio y el asilo político, entendiendo por este último, de acuerdo con el marco internacional de los derechos humanos, la protección que el Estado mexicano otorga a una persona extranjera considerada perseguida por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro; este recurso podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial.

Asimismo, se incorpora la figura de “protección complementaria”, definida como la protección que se otorga a la persona extranjera que no es reconocida como refugiada en los términos establecidos por la Ley, consistente en no devolverla al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El **Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**¹⁵ establece las reglas para la definición de refugiado y del reconocimiento de la condición de refugiado y del otorgamiento de protección complementaria, así como el procedimiento que se sigue ante la COMAR para obtener la condición de refugiado o de protección complementaria.

En el siguiente apartado se desarrolla la problemática presentada durante las caravanas 2021, relativa al procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de personas refugiadas. Cabe señalar que este Organismo Nacional trabaja en la difusión de este procedimiento para que quienes vienen a México con la esperanza de encontrar un país amigo, lo conozcan, y propone a las autoridades nacionales su revisión, para lograr que responda a las necesidades de quienes se ven obligados a solicitar el apoyo de nuestro país.

I.2. PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en México está previsto en la LRPCAP y su respectivo Reglamento. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es la institución responsable de recibir, analizar y decidir sobre la condición de refugiado.

Toda persona extranjera que se encuentre dentro del territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí o por su representante legal o por interpósita persona el reconocimiento de la condición de refugiado en México. Se trata de un procedimiento gratuito de carácter administrativo.

Si la solicitud se hace a través de otra persona, deberá ratificarla ante la COMAR en un plazo de 3 días hábiles, en caso contrario, se tendrá por no presentada (LRPCAP art. 11). El representante legal debe acreditar, mediante carta poder firmada ante dos testigos, que cuenta con dicha representación (art. 20 del Reglamento).

Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado,

¹⁵ Publicado en el DOF de 21 de febrero de 2012.

deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la COMAR en un término no mayor a 72 horas, para que tome las medidas necesarias a fin de iniciar el procedimiento.

En este sentido, deben considerarse las siguientes etapas:

1. Solicitud. Puede realizarse en cualquiera de las oficinas de la COMAR, y en las Oficinas de Regulación Migratoria del INM en el resto del país, dentro de un plazo de 30 días hábiles a partir del día hábil siguiente de haber ingresado al territorio mexicano o, en su caso, cuando le haya sido materialmente posible presentarla; el Reglamento prevé que la COMAR, de manera excepcional, dará trámite a las solicitudes presentadas después de dicho plazo, cuando la persona extranjera acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue posible presentarla a tiempo.

Actualmente dicha autoridad cuenta con oficinas en Ciudad de México; Acayucan, Veracruz; Tenosique, Tabasco; Palenque y Tapachula, Chiapas; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Saltillo, Coahuila y Tijuana, Baja California.

Una vez presentada la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen de la persona solicitante, a menos de que tenga evidencia del consentimiento expreso de ésta, hasta que no sea resuelta la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

2. Formulario. La persona solicitante deberá llenar a mano un formulario en presencia de una persona servidora pública de la COMAR o del INM, en su propio idioma o lengua y, si no sabe leer ni escribir, o no puede expresarse por escrito en el idioma o lengua de su comprensión, las autoridades podrán auxiliarse de un traductor o intérprete, deberá asentar sus declaraciones en un acta circunstanciada en la que constará la firma o huella digital. En dicha solicitud se deben explicar las causas que obligaron a esa persona a salir de su país de origen. Si la persona está acompañada de su familia, deberá incluirla en su solicitud, si su familia se encuentra en su lugar de origen también debe indicarlo.

3. Constancia de trámite.¹⁶ La COMAR otorgará una constancia de trámite que prueba que se ha iniciado el procedimiento y garantiza que la persona solicitante no sea devuelta a su país. Se trata de un documento oficial con los datos y fotografía de la persona y que, en su caso, también incluye a los familiares que la acompañan; sin embargo, no se considera como un documento de identidad.

En cada caso, la COMAR deberá solicitar por escrito al INM que se abstenga de tomar medidas para devolver a la persona, o personas solicitantes, a su país de origen.

El procedimiento inicia a partir de la fecha de expedición que aparece en la constancia.

La constancia es válida dentro de la entidad federativa en la que se inició el procedimiento, y si la persona solicitante sale de esa entidad, el trámite se considera como abandonado. Sin embargo, el artículo 23 del Reglamento de la LRPCAP establece que:

El solicitante podrá promover ante la Coordinación [COMAR] la autorización para continuar con el trámite de su solicitud en una entidad federativa distinta a aquella en la cual la presentó, debiendo exponer las causas en las que funde su petición, así como las pruebas que estime convenientes. La Coordinación deberá resolver la petición del solicitante en un término no mayor de 3 días hábiles.

La persona solicitante debe presentarse en las oficinas de la COMAR o del INM a firmar en los días que se le indiquen. En caso de faltar, el procedimiento será considerado como abandonado.

La constancia no es un documento de regularización migratoria, la persona solicitante de la condición de refugiado deberá contar con algún documento emitido por el INM como la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias o el Documento Provisional de Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas.

4. Entrevistas (artículos 23 de la LRPCAP, así como 27 al 34 de su Reglamento). La COMAR hará las entrevistas que sean necesarias a la persona solicitante.

- a) Las entrevistas de elegibilidad se realizan a fin de allegarse de más información para el análisis del caso y es una oportunidad para que se expongan las razones por las que no desea o no puede regresar y para proporcionar todos los detalles posibles.
- b) Las entrevistas de asistencia sirven para identificar las vulnerabilidades de la persona solicitante que requieran atención especial: si hay niñas, niños o adolescentes en la familia, mujeres embarazadas, personas indígenas, personas con alguna discapacidad o enfermedad que requiera de servicios médicos, etc.

Las entrevistas deben ser realizadas individualmente, la persona solicitante puede elegir si la realiza un hombre o una mujer, también tiene derecho a un intérprete o traductor en caso de no hablar español, durante todo el procedimiento. Durante las entrevistas deberá tenerse en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.

Las entrevistas podrán realizarse en la COMAR, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para ello, de preferencia en un sitio acondicionado para asegurar la confidencialidad de la información y generar confianza al solicitante.

¹⁶ Art. 22 de la LRPCAP.

5. Análisis del caso

- a. La COMAR debe solicitar un análisis de las condiciones del país de origen de la persona solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La Secretaría tiene un plazo de 15 días hábiles para hacer entrega de la información. En caso de no existir reporte, se asume que no existe una opinión y/o información al respecto.
- b. La COMAR podrá solicitar información respecto a los antecedentes de la persona solicitante a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; a la Fiscalía General de la República; al Poder Judicial de la Federación; a los gobiernos estatales y sus respectivas dependencias y entidades, y a los poderes judiciales locales.
- c. La Comisión estudia los casos y tiene 45 días hábiles para tomar una decisión, 10 días para informar a la persona solicitante el resultado, sin embargo, la COMAR puede ampliar el plazo por otros 45 días hábiles.
- d. En el análisis del caso, se debe considerar lo siguiente:¹⁷
 - Los derechos fundamentales violados y, en su caso, el daño alegado;
 - Los riesgos objetivos a su vida, seguridad o libertad;
 - La inminencia o potencialidad del riesgo;
 - El agente de persecución;
 - Causa que da origen a la persecución;
 - La protección efectiva de su país de origen;
 - La posibilidad de reubicarse dentro de su país de origen; y
 - Credibilidad de sus declaraciones.
- e. La COMAR determina la veracidad de los hechos declarados por la persona solicitante, para lo cual debe valorar la congruencia entre la información que ésta proporciona y la información solicitada a la SRE y a las demás entidades y dependencias arriba mencionadas.

6. Resolución

La resolución debe tener fundamentos, motivos, y ser notificada de manera íntegra por escrito al solicitante o a su representante legal dentro de los 10 días siguientes a su emisión. Las resoluciones deberán ser notificadas también al INM.

- a. En caso de que no se reconozca al solicitante la condición de refugiado, se le debe informar que tiene derecho a presentar un recurso de revisión ante la propia COMAR,¹⁸ si se le niega por segunda

ocasión, tiene derecho a recibir apoyo de un abogado¹⁹ para continuar su apelación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a través de un juicio de nulidad²⁰ y, en última instancia, presentar un juicio de amparo en caso de que se le niegue nuevamente, para lo cual cuenta con 15 días hábiles.

La COMAR deberá determinar si la persona solicitante a la que no se le reconoció la condición de refugiado requiere protección complementaria, lo cual se le informará a la persona solicitante.

- b. Si la resolución es positiva, la persona solicitante tendrá que acudir al INM para tramitar su residencia permanente en México como refugiado. Los familiares incluidos en la solicitud serán reconocidos como refugiados.

Las personas solicitantes de la condición de refugiadas que son liberadas de estaciones migratorias reciben un “Documento Provisional de Visitante” con permiso para realizar actividades remuneradas con una vigencia de 45 días hábiles. Este documento puede ser renovado hasta que la COMAR emita la resolución relativa al reconocimiento o no de la condición de refugiado, por lo que es necesario que la persona solicitante acuda al INM por lo menos 10 días antes del vencimiento del documento para solicitar la renovación.

En el contexto del derecho al refugio, ante la COMAR se realizan otros trámites como la solicitud de reunificación familiar de refugiados, la solicitud de apoyo para la obtención del documento de identidad y viaje, solicitud de recomendación para efectos de naturalización; aviso de salida al país de origen, aviso de cambio de residencia y aviso de renuncia a la condición de refugiado o al otorgamiento de protección complementaria.

7. Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Es importante que toda persona que haya solicitado la condición de refugiado ante la COMAR acuda al Instituto Nacional de Migración (INM) para solicitar la TVRH y la Clave Única de Registro de Población (CURP) temporal.

La CURP temporal permite el acceso a trámites y servicios públicos. Con la constancia, la persona solicitante puede solicitar al INM su TVRH, la cual le permite trabajar durante el trámite.

De acuerdo con los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios²¹ (art. 11), se otorga la condición de visitante por razones humanitarias en los siguientes supuestos:

¹⁷ Art. 42 del Reglamento.

¹⁸ Deberá ser presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes a partir de la notificación de la resolución negativa, en caso de ser admitido, puede tardar hasta 90 días naturales para conocer su resolución. Arts. 39 de la LRPCAP y 59 y 60 del Reglamento.

¹⁹ ACNUR puede ayudar a la persona solicitante de refugio a obtener el apoyo de un abogado, o bien, puede acudir al Instituto Federal de la Defensoría Pública.

²⁰ Para ello, cuenta con 30 días hábiles después de haber recibido la notificación de la COMAR.

²¹ Publicado en el DOF de 8 de noviembre de 2012, última reforma de 30 de diciembre de 2012.

- a) Exista riesgo a la salud o vida de la persona extranjera y requiera permanecer en el territorio nacional;
- b) Su grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido;
- c) Tenga en territorio nacional a un familiar directo bajo custodia del Estado y sea necesaria su autorización para prestarle asistencia médica, psicológica, o bien, su intervención para reconocimiento o recuperación de cadáver;
- d) Requiera asistir a un familiar directo en estado grave de salud que se encuentre en territorio nacional;
- e) Sea niña, niño o adolescente que se encuentre sujeto a un procedimiento de sustracción o restitución internacional.

Para tramitar la TVRH es necesario llenar la Forma Migratoria Múltiple (FMM) y presentarla ante la oficina del INM más cercana al domicilio de la persona solicitante. Cada miembro de un grupo familiar debe tramitar su respectiva TVRH, presentando:

- f) Original y copia del pasaporte, del documento de identidad y viaje o del documento oficial expedido por autoridad de su país de origen que contenga nombre, nacionalidad, fecha de nacimiento y fotografía; sin embargo, si no se cuenta con ese documento, puede acudir a la COMAR o comunicarse con el ACNUR para recibir apoyo.
- g) Documento migratorio, en caso de que la persona haya tenido una condición de estancia y copia de la Constancia de inicio de reconocimiento de la condición de refugiado emitida por la COMAR.
- h) Comprobante de domicilio, y si no cuenta con éste, acudir a COMAR y solicitar un oficio que le permita presentarlo ante el INM. Si la persona solicitante está en contacto con un albergue o una organización de la sociedad civil, pueden brindarle apoyo con este requisito.
- i) Carta bajo protesta de decir verdad donde señale la fecha de su ingreso a México y los motivos de regularización con firma autógrafa. Y en caso de viajar con niñas, niños o adolescentes, es necesario presentar su acta de nacimiento.

La obtención de la TVRH acredita la situación migratoria regular en México y, por ende, la persona no debe ser detenida ni deportada; da autorización para trabajar; permite el libre tránsito por el país recordando que si es solicitante de la condición de refugiado ante la COMAR, la persona está obligada a no salir de la entidad federativa donde presentó su solicitud, y puede ser válida por un año y renovada en tanto la COMAR, en su caso, resuelva el procedimiento de la condición de refugiado.

La persona extranjera documentada en la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias podrá permanecer en dicha condición de estancia hasta que concluyan los motivos que originaron su otorgamiento, debiendo promover en tiempo las renovaciones necesarias de su documento migratorio. Cuando concluyan las causas que motivaron el

otorgamiento de esta condición de estancia, la persona extranjera podrá solicitar en los casos aplicables, cambio de condición de estancia a residente temporal o permanente, o salir del territorio nacional.

8. Tarjeta de residente permanente. Si la solicitud de la condición de refugiado o protección complementaria es favorable, se le otorga la condición de estancia de residente permanente.²²

- a. Para solicitarla es necesario llenar un formulario y que la persona extranjera se presente ante las oficinas del INM con la documentación requerida para la TVRH y original y copia de la resolución de la COMAR en la que se reconozca su condición de refugiado o se le otorgue protección complementaria.
- b. La persona que obtenga la condición de residente permanente tiene la obligación de comunicar al INM cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una distinta utilizada para ingresar, domicilio o lugar de trabajo, dentro de los 90 días posteriores al cambio.

I.3 EMERGENCIA ASOCIADA AL INCREMENTO EN LAS SOLICITUDES DE REFUGIO Y AL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA: EL ORIGEN DE LAS CARAVANAS 2021 EN QUE SE SUSTENTA ESTE INFORME

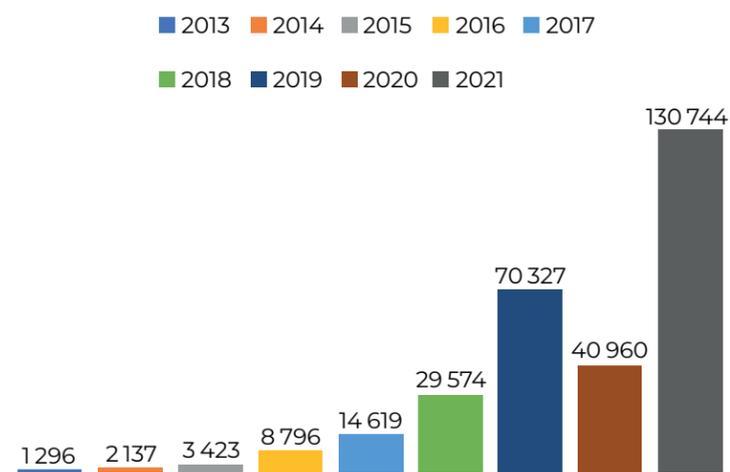
De acuerdo con información de la COMAR²³, a partir del 2013 se reportó el primer incremento de solicitudes debido a que solo en ese año se recibieron 1296; sin embargo, al concluir 2021, el número de solicitantes de la condición de refugiado en México cerró con 130 744²⁴, **lo cual representa un incremento del 10 088.27%**. Esta situación se agravó por los efectos de la pandemia ocasionada por la propagación del coronavirus SARS-Cov-2.

²² De conformidad con el artículo 54 de la misma Ley.

²³ COMAR, "Avances en la atención a las personas refugiadas y solicitantes", Conferencia de Prensa, 14 de julio de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=tm1Sd_EvFo0&t=12s

²⁴ La COMAR en números, Marzo de 2022, 01 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-298468?idiom=es-> NOTA: El número de solicitantes, no necesariamente es el número de solicitudes en trámite, toda vez que puede haber anexiones o algunas de ellas se encuentran aún en prevención.

PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO EN MÉXICO, COMAR



Asimismo, la COMAR informó²⁵ que los solicitantes de refugio en México en el 2021 provienen principalmente de los siguientes países de origen: Haití (51 372), Honduras (36 266), Cuba (8 302), Chile (6 936), Venezuela (6 199), El Salvador (6 000) y Guatemala (4 135).

Cabe destacar que las personas de nacionalidad chilena son hijos de haitianos nacionalizados en Chile, lo que muestra que el número de personas originarias de Haití es mayor. Igualmente, por primera vez, las personas de nacionalidad hondureña ocupan el segundo lugar; pero desde el 2013 habían tenido el primero.

Además, durante 2021, en las dos delegaciones de la COMAR, en Chiapas (Tapachula y Palenque), se ingresaron 95 329 solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, lo que equivale al 72.9% de los trámites iniciados a nivel nacional.

Ese mismo año, la COMAR recibió 27 175 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado por parte de NNA acompañados (25 949) y no acompañados (1 226)²⁶. Esta suma en conjunto representa el 20.78% del total de solicitantes de la condición de refugiado en México.

Este resumen identifica la magnitud del tema de refugio en México, en donde nacionales de Haití, Honduras, Cuba, Venezuela y El Salvador encabezan la lista de solicitudes ante la COMAR, cuyo trámite se inicia en mayor medida en el estado de Chiapas, y conjuga la causa del problema humanitario que se vive en la ciudad fronteriza de Tapachula, lo que originó las caravanas de personas migrantes en el 2021.

²⁵ *Idem.*

²⁶ COMAR, Mujeres y niñas, *Estadística Febrero 2022*, 02 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/es/articulos/mujeres-y-ninas-295874>. NOTA: El número de solicitantes, no necesariamente es el número de solicitudes en trámite, toda vez que puede haber anexiones o algunas de ellas se encuentran aún en prevención.

I. 4 POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN PARA LAS PERSONAS REFUGIADAS

De acuerdo con ACNUR,²⁷ una solución duradera es aquella que logra poner fin a los problemas relacionados con el desplazamiento y que permite a las personas reanudar una vida normal en un entorno seguro. Se reconocen tres tipos de soluciones duraderas: 1) retorno o repatriación voluntaria, cuando las personas regresan a sus hogares después de tomar tal decisión de manera libre y con base en información suficiente; 2) reasentamiento, cuando resulta difícil o imposible regresar al país de origen o permanecer en el país de asilo; entonces se busca que los refugiados puedan ser admitidos en un tercer país donde existan programas de reasentamiento, y 3) la integración local, que es la que se propone para la situación que viven las personas solicitantes y refugiadas que se suman a las caravanas por México.

La integración local se logra cuando las personas refugiadas pueden reconstruir su vida en un país donde han encontrado condiciones de seguridad y con el tiempo pueden llegar a obtener la residencia permanente o la ciudadanía. Se trata de lograr la autosuficiencia y dar un paso más allá de la asistencia humanitaria. Para ello, se debe garantizar su acceso al trabajo, la educación, los servicios de salud y otros servicios básicos, así como su integración en el ámbito social y cultural en las comunidades que les han dado acogida.

Mediante el Programa de Integración Local (PIL) para personas refugiadas y sus familias, ACNUR-México²⁸, la sociedad civil y autoridades mexicanas buscan brindar a las personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, herramientas para lograr su independencia y plena incorporación a la sociedad, construyendo una vida en México. Los apoyos consisten en el traslado a otra ciudad, para encontrar seguridad, empleo, tener un hogar y acceso a la salud y educación, para así establecerse y comenzar una nueva vida.

Este organismo nacional considera que la COMAR podría gestionar y coordinar integralmente apoyos que puedan articular un modelo como el PIL, con apoyo de las instituciones mexicanas.

Los requisitos que establece ACNUR para ser parte del PIL son:

- Ser personas reconocidas como refugiadas o beneficiarias de protección complementaria por la COMAR.
- Contar con residencia permanente y CURP.
- Al menos un miembro de la familia debe ser mayor de 18 años, además de tener ganas y capacidad de trabajar.
- Hablar español.

²⁷ Paspalanova, Mila (coord.) *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, México, ACNUR, 2009. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26522.pdf>

²⁸ Cfr. ACNUR, *Conoce el Programa de Integración para personas refugiadas y sus familias*, 28 de octubre de 2021. Disponible en: <https://help.unhcr.org/mexico/2021/10/28/conoce-el-programa-de-integracion-para-personas-refugiadas-y-sus-familias/>

El Programa establece que, en ocasiones, también aplica para personas con constancia de reconocimiento de COMAR pero que aún no tramitan su residencia permanente, así como para solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado con TVRH y CURP temporal.

Los pasos para aplicar son:

1. Llamar a la oficina de ACNUR para agendar una cita. También puede preguntar al equipo de Programa Casa Refugiados (PCR) o del Comité Internacional de Rescate (IRC).
2. Acudir a entrevista con ACNUR para valorar su caso. Se valorarán sus opciones y se determinará si pueden ser considerados. En la entrevista se debe compartir cualquier necesidad especial o situación que sea relevante.
3. Después de la entrevista, ACNUR avisa si fueron seleccionados para participar en el programa y cuál es la ciudad que brinda mejores oportunidades de integración.

Beneficios del programa:

- Transporte terrestre a la ciudad asignada.
- Apoyo económico para cubrir los alimentos del viaje.
- Alojamiento por un periodo máximo de 7 días, mientras encuentra donde vivir en paz.
- Apoyo económico por única ocasión, para ayudar a cubrir necesidades básicas durante el primer mes en la nueva ciudad. La cantidad depende del número de integrantes de la familia.

Además, se les brindará orientación para que puedan:

- Buscar empleo formal.
- Buscar oportunidades de empleo para quienes desean trabajar y continuar sus estudios.
- Acceder a servicios de salud.
- Ingresar a escuelas públicas.
- Certificar estudios o conseguir nivelación académica de personas mayores de 15 años.
- Acceder a programas sociales, como banco de alimentos, actividades culturales, deportivas y becas.
- Realizar trámites migratorios (si es necesario, con asesoría legal gratuita).

Es importante recalcar que, pese a que contarán con el apoyo de ACNUR y sus aliados, para conseguir una integración satisfactoria, todos los participantes deberán cumplir con sus responsabilidades, como colaborar en la búsqueda de empleo y vivienda en su nueva ciudad, aprovechar las oportunidades y servicios que se les faciliten gracias al PIL y no descuidar sus documentos ni hacer un mal uso del apoyo económico que reciban.

Todos los trabajos que se consiguen mediante la participación en el Programa de Integración son empleos formales.

La propia Agencia de Naciones Unidas subraya la importancia de que el PIL ayude a gestionar empleos formales que, desde la CNDH se consideran el pilar para iniciar un proceso de integración total:

- ✓ Salario estable. Ingreso económico fijo. La decisión sobre la contratación depende del empleador, así como de las capacidades y conocimientos de la persona solicitante de empleo.
- ✓ Afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Una de las prestaciones o beneficios que el empleo formal permite, es acceder a los servicios del IMSS, tales como atención médica, seguro de maternidad y ayuda en especie; protección contra accidentes y enfermedades por desempeñar su trabajo, seguro de invalidez y muerte, pensión y guarderías, entre otros.
- ✓ Vivienda. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) tiene como objetivo cumplir el derecho a la vivienda para que las personas cuenten con una mayor calidad de vida. El empleador hará una aportación bimestral a la subcuenta de vivienda, que equivale al 5% del salario y que se convierte en un ahorro para el trabajador o trabajadora. Al cumplir con la antigüedad requerida, estos ahorros pueden servir para conseguir un crédito y comprar una vivienda nueva o usada, construir o reparar vivienda, liquidar un crédito hipotecario o mejorar la pensión al momento del retiro.
- ✓ Algunos empleos formales también incluyen prestaciones como vales de despensa, bonos de asistencia o comedor. Todo ello deberá consultarse con el empleador.

II. Metodología

La elaboración del Informe Especial Caravanas 2021: nuevos retos para las movilidades en México, se realizó desde una visión de los derechos humanos y se fundamenta en diversas fuentes:

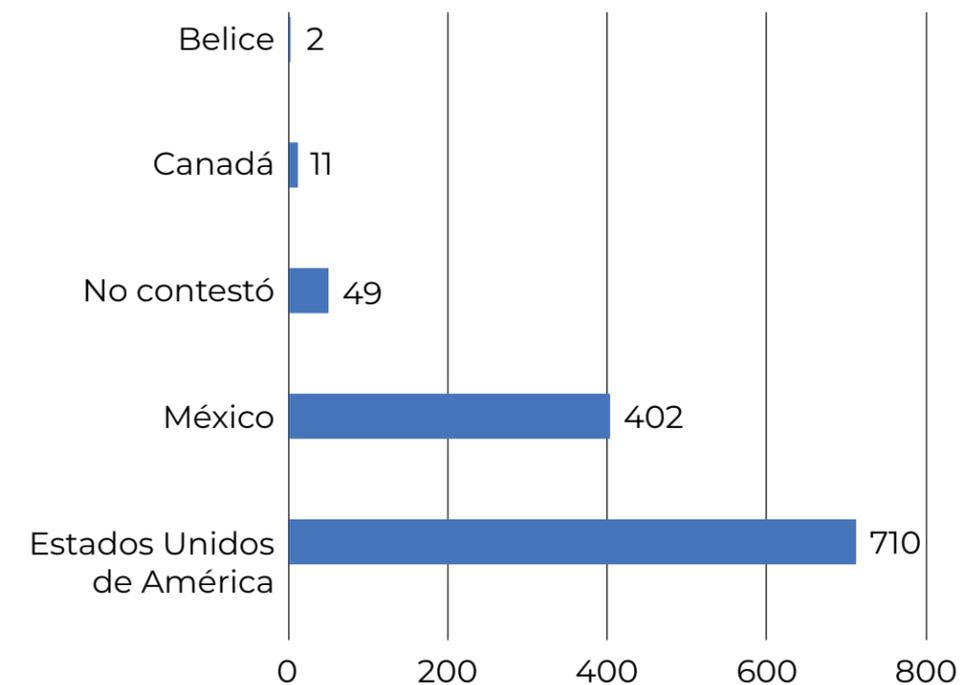
- Trabajo documental sobre la regulación internacional y nacional del derecho a la solicitud de la condición de refugiado.
- Análisis de información publicada por la COMAR durante 2021.
- Identificación de antecedentes de la situación de vulnerabilidad que obliga a las personas de origen haitiano a salir de su país.
- Aplicación de 56 cuestionarios a integrantes de las caravanas.
- Investigación de campo con el acompañamiento de la CNDH a las caravanas. Por la trascendencia de los resultados obtenidos, el informe sistematiza las acciones de la CNDH a través del Programa de Atención a Migrantes de la Quinta Visitaduría General en la promoción y protección de sus derechos.

III. Acciones y hechos. Contexto en que se desarrollan las caravanas en México

Todo fenómeno migratorio deriva de factores económicos, sociales y culturales que influyen en la decisión de las personas de salir de su país o quedarse en su lugar de nacimiento, de tal suerte que la migración se transforma de manera constante. México es una prueba de ello: este país ha dejado de ser un territorio de tránsito y se ha vuelto un lugar de destino.

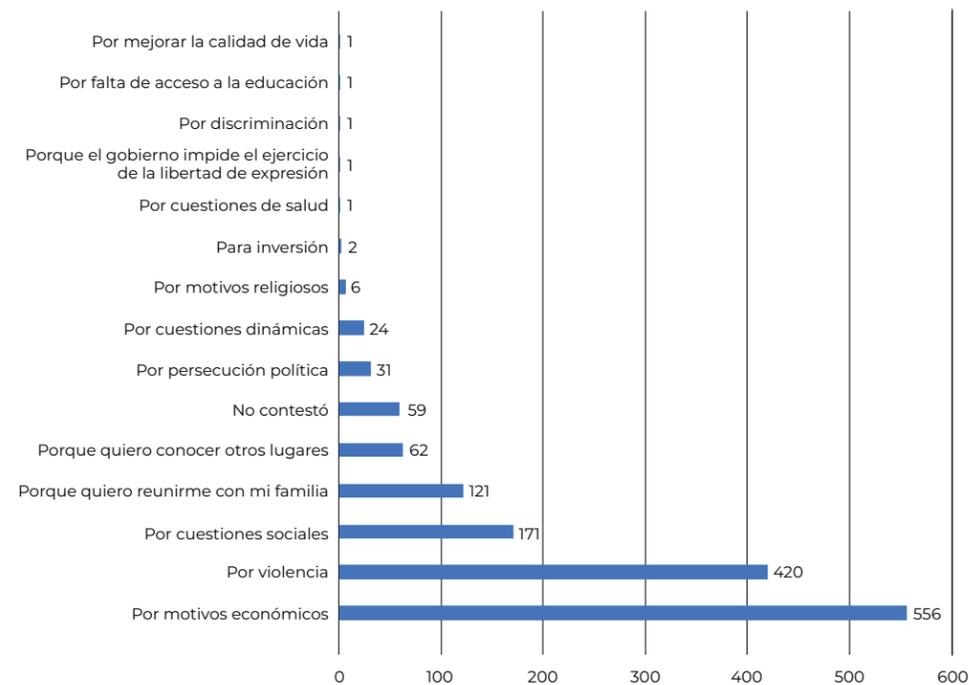
Según los datos arrojados por la Encuesta Nacional en 48 Estaciones Migratorias (EN48EM) aplicada por la CNDH en 2021,²⁹ con el diseño metodológico de la Universidad La Salle, el nuestro ya no es totalmente un país de tránsito migratorio, volviéndose también de destino, pues de las 1174 personas entrevistadas, 64% querían llegar a EUA y 35% preferían quedarse en México.

¿A CUÁL PAÍS QUIERE LLEGAR?



²⁹ Del 10 de agosto al 10 de septiembre de 2021, Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional acudieron a las 48 estaciones migratorias del país a realizar la primera Encuesta Nacional en Estación Migratoria sobre condiciones de viaje en México 2021, en la que participaron un total de 1174 personas migrantes.

CUÉNTENOS ¿POR QUÉ CAUSA DECIDIÓ SALIR DE SU PAÍS?



Otro dato relevante que deriva de la EN48EM arrojó que los factores económicos y la violencia son la causa que motiva la migración, al representar el 38% y 29%, respectivamente.

De esta manera, dichos cambios han ocasionado un incremento en las solicitudes de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, en virtud de que las personas migrantes deben enfrentar cada vez más serios problemas para llegar a los EUA y no tienen posibilidad de regresar a su país de origen, este cambio ha producido acontecimientos que actualmente el país debe enfrentar desde una visión de los derechos humanos.

III. 1 GOBERNANZA MIGRATORIA

En el “Marco de Gobernanza sobre la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”,³⁰ la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la gobernanza como las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un

³⁰ C/106/40 - Marco de Gobernanza sobre la Migración - Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (iom.int)

país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos.

El Marco de Gobernanza sobre la Migración reconoce al Estado como interlocutor principal en materia de migración, movilidad y asuntos de nacionalidad que, respetando el derecho internacional, tiene el derecho soberano de determinar las reglas sobre quién ingresa y permanece en su territorio. Los demás interlocutores, como lo son ciudadanas y ciudadanos, personas migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas, contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los Estados y entre sí.

La OIM considera que un sistema migratorio que promueve la migración y la movilidad en condiciones humanas y de manera ordenada beneficia a las personas migrantes y a la sociedad cuando cumple con los siguientes criterios:

- ✓ Se adhiere a las normas internacionales y acata los derechos de las personas migrantes.
- ✓ Formula políticas contrastadas y utiliza enfoques de gobierno integrados.
- ✓ Colabora con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas.
- ✓ Fomenta el bienestar socioeconómico de las personas en movilidad y de la sociedad.
- ✓ Aborda eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.
- ✓ Se cerciora de que la migración se efectúa de manera segura, ordenada y digna.

En 2015, la Organización Internacional para las Migraciones trabajó los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM),³¹ para ayudar a los Estados a evaluar el alcance de sus políticas migratorias.

La OIM ha establecido que estos indicadores se ajustan a las especificidades nacionales: parten del reconocimiento de los distintos retos y oportunidades de cada contexto y, por consiguiente, no plantean una solución única e inamovible, sino que promueven el debate acerca de lo que puede constituir la buena gobernanza de la migración. Se trata siempre de un proceso para que los gobiernos determinen las esferas de sus políticas migratorias que requieren mejoras o en las que cabría introducir actividades de fortalecimiento institucional.

Se reconoce que el papel que les toca desarrollar a las ciudades y los municipios en la gobernanza de la migración ha cobrado más preponderancia. Investigadores, autoridades que diseñan e implementan políticas y

³¹ https://mexico.un.org/sites/default/files/2022-02/MGI%20TAMAULIPAS%20ES_12Jan2022_v04.pdf

organismos internacionales de desarrollo destacan la función primordial de los estados, las ciudades y los municipios tanto en la tarea de albergar a las personas migrantes como en la de formular respuestas sostenibles ante las cuestiones relacionadas con la migración que se plantean.

En ese sentido, durante la II Reunión Plenaria de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) realizada en septiembre de 2021, los representantes de los 23 países miembros de ambos procesos regionales sobre migraciones internacionales³², teniendo la Secretaría de Gobernación de México la Presidencia Pro-Témpore de la Conferencia Regional sobre Migración, acordaron, entre otras, las siguientes recomendaciones: diálogo para implementar acciones conjuntas para atender la migración irregular y para fortalecer los sistemas de trámites de visas y la gestión de fronteras; fomentar la implementación de vías adicionales para la migración regular; fortalecer el intercambio de información a fin de combatir el tráfico ilícito y la trata de personas; facilitar el acceso a los sistemas de asilo y protección internacional a las personas migrantes que así lo requieran; e identificar mecanismos para la integración de migrantes y combatir la xenofobia.

De ahí que esta Comisión Nacional llame a poner atención en la importancia de la participación de todos los actores en el diseño de programas de atención e integración de las y los refugiados.

III.2 EXPECTATIVAS SOBRE LA FIGURA DE REFUGIO EN MÉXICO: INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

Hemos hablado del carácter forzado de las migraciones que se presentan en la actualidad. Dicha característica es evidente en quienes solicitan refugio, pues una de las razones para hacerlo es que no encuentran en su Estado nacional de origen el grado de desarrollo humano que les permita acceder a sus más fundamentales derechos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³³, ha señalado que “el desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos.”

De tal suerte que el desarrollo humano³⁴ no solo obedece al crecimiento económico de cada Estado, se necesita además que la calidad de vida sea adecuada y propicia para que las personas puedan desarrollar su

32 <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-lleva-a-cabo-reunion-plenaria-en-busca-de-acciones-conjuntas-para-una-mejor-gobernanza-migratoria>

33 PNUD, “Desarrollo Humano”, México, PNUD. Disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html

34 PNUD, “Desarrollo Humano, Concepto”, *Informe de Desarrollo Humano*, Guatemala, PNUD. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>

máximo potencial y llevar una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Por ello, en el PNUD desde 1990, han implementado un indicador denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH), que nos permite conocer el progreso de los Estados con un instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso necesario para una vida digna.

El IDH mide el desarrollo humano en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano, de conformidad con cuatro componentes básicos³⁵: a) esperanza de vida al nacer; b) años de escolaridad esperados; c) años promedio de escolaridad, y d) el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita. Este índice ubica a los países de conformidad con el desarrollo humano alcanzado en cuatro categorías: muy alto, alto, medio y bajo.

A continuación, se presenta una tabla que identifica el país, la participación porcentual en las caravanas del 2021, el IDH tanto del 2010, como del 2020 y su categoría.

País	Participación en la caravana 2021	IDH 2010 IDH	Lugar	IDH 2020 IDH	Categoría
Cuba	2%	0.781	70	0.783	Alto
México	No participa, se incluye como referencia	0.748	74	0.779	Alto
Venezuela	2%	0.757	113	0.711	Alto
El Salvador	11%	0.668	124	0.673	Medio
Guatemala	13%	0.606	127	0.663	Medio
Nicaragua	7%	0.622	128	0.66	Medio
Honduras	51%	0.61	132	0.634	Medio
Haití	10%	0.471	170	0.51	Bajo

35 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, Nueva York, EUA, PNUD, 2020, pp. 343-346. Disponible en: [hdr2020_es.pdf\(undp.org\)](https://hdr2020_es.pdf(undp.org)).

Esperanza de vida al nacer: Número de años que tiene un recién nacido y que podría esperar vivir si los patrones prevalecientes de las tasas de mortalidad específicas por edad en el momento del nacimiento se mantuvieran iguales durante toda la vida del infante.

Años de escolaridad esperados: Número de años de escolaridad que un niño en edad de ingresar a la escuela puede esperar recibir si persisten los patrones prevalecientes de las tasas de matriculación específicas por edad a lo largo de la vida del niño.

Años promedio de escolaridad: número promedio de años de educación recibidos por personas de 25 años o más, convertido en niveles de logro educativo utilizando duraciones oficiales de cada nivel.

Ingreso nacional bruto (INB) per cápita: ingreso agregado de una economía generada por su producción y su propiedad de los factores de producción, menos los ingresos pagados por el uso de factores de producción, convertidas a dólares internacionales, divididas por población a mitad de año.

Los principales países de origen de las personas que integraron las caravanas 2021 fueron: Haití, Honduras, Guatemala y El Salvador. En su mayoría, los países de los que provienen las personas que marchan en caravana, pertenecen a la categoría de Desarrollo Humano Medio, excepto Haití, que tiene un desarrollo Bajo y, Cuba y Venezuela que tienen un desarrollo Alto. Aun cuando el IDH se haya incrementado entre 2010 y 2020, vemos que todos los países cayeron en promedio 21 lugares, Haití, 25, y Venezuela 38.

De esta forma, los países con IDH medio o bajo tienen una mayor propensión a la migración de origen, debido a que el crecimiento económico, la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos son determinantes para la vida digna de una persona, de tal suerte que su ausencia parcial o total influyen en la decisión de una persona a salir de su país y buscar una mejor calidad de vida.

Además del desarrollo humano, la desigualdad es un elemento que también influye en los flujos migratorios. En América Latina y el Caribe (ALC) la población está consciente de la desigualdad en la que vive. Esta sensación va acompañada de una percepción generalizada de injusticia tanto en la distribución de ingreso como en el acceso a los servicios públicos y con respecto a las garantías legales, y de frustración.

ALC representa el 8% del Producto Interno Bruto (PIB) global y de la población mundial³⁶, pero actualmente concentra el 34% de las muertes violentas; sus habitantes padecen también formas de violencia no letales como la violencia sexual, los robos, el abuso policial y la trata de personas³⁷. La región es la más violenta del mundo (considerando la tasa de homicidios) y los países presentan tasas de victimización mayores que otros países con tasas similares de desigualdad.

Según el coeficiente Gini³⁸, a principios del año 2000, ALC empezó a experimentar una reducción en la desigualdad, pero esta tendencia se estancó en el 2010 y comenzó a revertirse, incluso antes de la pandemia, de tal forma que el Índice de Gini de la región cayó por niveles no vistos en

este siglo. La región es la segunda más desigual del mundo, y sus países tienen niveles de desigualdad mayores a los de otros con índices de desarrollo humano similares.

Si bien es cierto, en el siglo XX la región se caracterizó en gran medida por patrones de violencia política, a principios del siglo XXI se inclinó más hacia la violencia generada por el crimen organizado (principalmente asociado con grupos involucrados en actividades comerciales ilícitas o ilegales, como el tráfico de drogas). Sin embargo, la región aún lucha con la violencia política, que incluye protestas violentas, actos de violencia estatal como brutalidad policial, ejecuciones extrajudiciales y represión violenta de protestas, y violencia contra defensores de derechos humanos, activistas ambientales, políticos y periodistas³⁹.

La violencia social y doméstica también está muy extendida en la región y afecta especialmente a las mujeres. Este tipo de violencia se manifiesta de diferentes formas, incluido el abuso físico, sexual y psicológico, y puede estar motivada por el género, la identidad de género o la orientación sexual de la víctima. Tanto la violencia social como la doméstica son problemas graves en ALC. De hecho, la región tiene algunas de las tasas más altas del mundo de violencia sexual y violencia contra la comunidad LGTBTTIQ+, y el feminicidio es un tema crítico en muchos países de la región. La violencia social y doméstica también afecta a NNA y adultos mayores dentro del hogar y ha sido un área de creciente preocupación durante los confinamientos a raíz del COVID-19.

Así, las personas buscan en México, superar índices bajos de desarrollo humano, desigualdad, violencia política y violencia generada por la delincuencia organizada, además de la violencia sexual, el feminicidio y la discriminación de género.

III.3 EL CASO HAITIANO Y SUS NACIONALES EN MÉXICO

Haití es uno de los países de la región con un bajo IDH y actualmente es una de las naciones con mayor número de solicitudes de la condición de refugiado, ya que, de conformidad con información de la COMAR, en el 2020 se registraron 5919 solicitudes, en 2021, 51372, y a marzo de 2022 se contabilizan 5682.⁴⁰

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) estima que alrededor de 4.4 millones de personas (es decir, casi el 46% de la población) padece inseguridad alimentaria.⁴¹ Asimismo los terremotos de 2010 y 2021 y sus réplicas dejaron miles de casas desplomadas en Haití, el 60% de las infraestructuras médicas destruidas y cientos de miles de muertos; una economía y una política colapsadas, sin empleos

36 El Programa de Comparación Internacional (PCI) correspondiente al ciclo 2017, del que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) forma parte publicó las nuevas paridades del poder adquisitivo correspondientes al ciclo 2017. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-representa-8-pib-global-la-poblacion-mundial-segun-nuevo-informe>

Cfr. Banco Mundial, *Paridades del poder adquisitivo y el tamaño de las economías mundiales: Resultados del Programa de Comparación Internacional de 2017*, Washington, DC, 2020. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33623/9781464815300.pdf>

37 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Nueva York, PNUD, 2021, p. 13. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html>

38 El coeficiente Gini es el método más utilizado para medir la desigualdad salarial. Es una herramienta analítica que suele emplearse para medir la concentración de ingresos entre los habitantes de una región, en un periodo determinado. Fue desarrollada por el estadístico italiano Corrado Gini en 1912 y expuesta en su obra *Variabilità e mutabilità*. Se utiliza en campos diversos como el de la economía, la salud, la ingeniería o la política. Torres Rodríguez, Andrea, "Coeficiente de Gini, el detector de la desigualdad salarial", BBVA. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/coeficiente-gini-detector-la-desigualdad-salarial/>

En el mismo sentido se puede consultar: Amarante, Verónica, Galván, Marco y Xavier Mancero, "Desigualdad en América Latina: una medición global", *Revista CEPAL*, núm. 118, abril 2016, pp. 30-31. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40024-desigualdad-america-latina-medicion-global>

39 PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021...*, op. cit., pp. 15-16.

40 La COMAR en números, op. cit.

41 Naciones Unidas, "La ONU insta a los Estados a no deportar a los haitianos y a evaluar sus necesidades de protección", 30 de septiembre de 2021, Migrantes y refugiados. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497712>

para la mayoría de la población y sin posibilidades de conservar las condiciones básicas de vida personal y familiar; numerosas bandas armadas, y el asesinato del presidente Jovenel Moïse han ocasionado que el país se encuentre sin Parlamento, con un Gobierno que no ha sido elegido en las urnas y con una cúpula judicial inoperante para hacer frente a la profunda crisis económica y la mayor ola de violencia que ha vivido el país caribeño en décadas.

Por ello, desde el 1º de junio de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).⁴² Esta misión fue sucesora de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP) autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, después de que el presidente Bertrand Aristide partiera de Haití para el exilio.⁴³

Miles de personas haitianas decidieron emigrar primero a Brasil por la demanda de mano de obra, además, los gobiernos de Luis Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff alentaron el arribo de haitianos a su territorio. Esta migración fue natural cuando Brasil asumió el control de MINUSTAH. Asimismo, los gobiernos de Venezuela (Hugo Chávez), de Bolivia (Evo Morales) y de Chile (Michelle Bachelet) abrieron las puertas a las personas haitianas como agradecimiento por la lucha con Simón Bolívar por la independencia de los países sudamericanos.

Se calcula que Brasil recibió más de 180 000 personas haitianas; Chile 100 000; Venezuela 50 000; Bolivia 25 000 y Ecuador más de 20 000. La diáspora haitiana se calculó en 2 millones de personas a Europa y América.

En 2016, salió de la presidencia de Brasil Dilma Rousseff y, con ello, concluyeron los apoyos sociales a las personas migrantes de origen haitiano, lo cual ocasionó la salida de muchos de ellos con el propósito de llegar a los EUA antes de que llegara Donald Trump como presidente (enero de 2017).

Hasta finales de 2016, llegó a la frontera sur de México el primer grupo de haitianos, alrededor de 500, lo cual ocasionó conductas xenófobas en Tapachula. El gobierno mexicano les otorgó visas por 20 días para que cruzaran el país y llegar a la frontera con EUA, cruzaron por Tijuana, antes de noviembre de 2016, EUA dejó entrar a más de 300 y cerró la puerta para nuevos ingresos. No obstante, la noticia de los ingresos alentó a miles de haitianos a ponerse en camino hacia el norte y comenzaron a llegar a la frontera sur de México. Con la llegada al gobierno de EUA de Donald Trump quien endureció su política migratoria, las y los haitianos comenzaron a quedar varados en México. Muchos se instalaron en Tijuana, Mexicali, y otros tantos en algunos municipios fronterizos de Tamaulipas.

⁴² Mediante la resolución S/RES/1542 (2004). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/48bfc5a22.html>

⁴³ En abril de 2017, el Consejo de Seguridad en su resolución S/RES/2350(2017) decidió que la MINUSTAH cerrara a más tardar el 15 de octubre de 2017, para pasar a ser una Misión de mantenimiento de la paz más pequeña que ayudara al Gobierno de ese país a fortalecer las instituciones del Estado de Derecho; siguiera prestando apoyo a la Policía Nacional de Haití y fomentara su desarrollo; y participara en tareas de vigilancia, presentación de informes y análisis de las situaciones de los derechos humanos. Cfr. Naciones Unidas. Mantenimiento de la paz, disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minustah>.

La llegada en México de la actual administración federal generó nuevamente expectativas entre los haitianos, en el sentido de que en este país se trataría bien a los migrantes. Además, en los primeros 4 meses de gobierno, se concedieron más de 22 000 TVRH a las personas migrantes varadas en la frontera sur.

III.4. ACTUACIONES DE LA CNDH EN EL ACOMPAÑAMIENTO A LAS PERSONAS Y FAMILIAS QUE INTEGRARON LAS CARAVANAS 2021

La mayor cantidad de solicitudes de la condición de refugiado en México se concentra en la ciudad de Tapachula. A partir del 28 de agosto de 2021 se organizaron cinco caravanas con la participación aproximada de 1350 personas en contexto de migración internacional de diversas nacionalidades que salieron a las calles y protestaron de manera pacífica para requerir su libre tránsito y la resolución del procedimiento de refugio.

Estas manifestaciones fueron las primeras con esas características, organizadas desde la ciudad de Tapachula, Chiapas, debido a la dilación en sus trámites iniciados ante el INM y la COMAR, y con mayor población proveniente de Haití, iniciando una serie de protestas que no se han logrado atender de manera integral y que hasta el momento se siguen presentando.

El incremento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y de trámites migratorios, aunado a la contingencia por COVID-19, ha generado que las autoridades mencionadas limiten o restrinjan el acceso a los procedimientos respectivos para formalizar o regularizar la situación migratoria de las personas en movilidad en el país. Ello ha provocado que la COMAR otorgue citas a los interesados para el trámite de solicitud de refugio con periodos de espera mayores a los tres meses, lo que ha representado un problema para las personas extranjeras que se encuentran albergadas o varadas en Tapachula, ya que, ante el aumento en los operativos realizados por el INM y la Guardia Nacional (GN) en esa ciudad, son asegurados y trasladados a la Estación Migratoria Siglo XXI.

Para los fines del presente Informe Especial, se desarrolla el trabajo relativo a las cinco caravanas acompañadas por este Organismo Nacional durante 2021:

- a) PRIMERA.- Partió de la ciudad de Tapachula el 28 de agosto de 2021 con un grupo aproximado de 400 personas, en su mayoría haitianos y grupos pequeños de cubanos, venezolanos, hondureños y salvadoreños quienes manifestaban ser solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, contar con constancias y/o citas expedidas por la COMAR y con documentos provisionales o temporales de visitantes emitidos por el INM. Aproximadamente a las 17:20 horas del mismo día, en el municipio de Huehuetán, Chiapas, elementos del INM, GN y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) implementaron un operativo para impedir que la Caravana de personas

migrantes continuara su desplazamiento por la carretera federal 200, ocasión en que algunas de ellas se dispersaron y otras más fueron aseguradas. En este operativo la Comisión Nacional recibió 13 quejas e inició procedimiento en el expediente CNDH/5/2021/7427/Q, del que se emitió la Recomendación 102/2021⁴⁴ con evidencia suficiente para establecer que existió uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de las autoridades que derivaron en violaciones a los derechos humanos a la integridad, seguridad personal y al principio del interés superior de la niñez, en agravio de distintas personas en contexto de migración internacional que formaban parte de la caravana. Cabe destacar que el 29 de agosto de 2021, la Caravana retomó su marcha aproximadamente a las 7:00 horas, y pasaron sin contratiempo el Centro de Atención Integral para el Tránsito Fronterizo ubicado en Huixtla, Chiapas. Posteriormente, a las 20:30 horas arribaron a la localidad de Escuintla donde pernoctaron. El 30 de agosto de 2021, la Caravana salió de Escuintla, Chiapas, con aproximadamente 200 personas. El mismo 30 de agosto, el INM y la GN realizaron otro operativo de contención en la carretera hacia el municipio de Mapastepec, Chiapas, y los que lograron escapar llegaron al parque central de la misma localidad donde se les brindó apoyo para pernoctar. El 31 de agosto, de nueva cuenta personal del INM y de la GN, a las 10:45 horas llevaron a cabo un tercer operativo en Mapastepec, deteniendo a aproximadamente 120 personas, circunstancia que disolvió la caravana.

- b) SEGUNDA.- Integrada el 28 de agosto de 2021 por aproximadamente 100 personas que alrededor de las 13:20 horas partieron de Tapachula centro, se dispersaron y otras regresaron a Tapachula, debido a diversos operativos de contención del INM y la GN.
- c) TERCERA.- A las 8:00 horas del día 30 de agosto de 2021, salió de Tapachula un tercer grupo de aproximadamente 150 personas migrantes que, a las 18:00 horas llegó a Huixtla, donde pernoctaron y al día siguiente caminaron hacia Mapastepec, y el 1º de septiembre personal del INM y GN efectuó un operativo de contención, logrando dispersarla.
- d) CUARTA.- A las 9:30 horas del 1 de septiembre de 2021, otro grupo de aproximadamente 200 personas migrantes, en su mayoría de nacionalidad haitiana, salió de Tapachula, acompañados por Protección Civil de Tapachula, la GN, así como las Organizaciones no Gubernamentales: "Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C." y el "Servicio Jesuita para Refugiados". Esta caravana llegó a Huixtla donde pernoctó y, el 2 de septiembre, retomó su camino, sin embargo, en el municipio de Escuintla, el INM y la GN implementaron operativo para su contención, ocasión en la que, las personas migrantes aventaron piedras a las autoridades. En este operativo, se observó la detención de aproximadamente 40 personas migrantes y varias más se entregaron de manera voluntaria.

- e) QUINTA.- El 4 de septiembre de 2021, se constituyó en el parque central de Tapachula, Chiapas, con alrededor de 500 personas migrantes, en su mayoría centroamericanos, venezolanos, cubanos y haitianos. Estaban desesperados ante la falta de recursos económicos para esperar la emisión de documentos oficiales que les permitan quedarse en México o transitar por este país. Llegaron a Huixtla a las 20:15 horas, después de caminar 41 kilómetros, lugar en el que pernoctaron, y en el que la Cruz Roja Internacional, así como personal médico de esta CNDH les brindaron atención.

Derivado de los hechos narrados, este Organismo Nacional identificó irregularidades en el debido proceso, entre ellas, la dilación en los procedimientos administrativos, falta de información y expedición de constancias de trámite, así como la demora injustificada en la realización de las entrevistas de elegibilidad y en la emisión de la resolución.

Las inconformidades más recurrentes que manifestaron las personas integrantes de las caravanas fueron las siguientes:

1. Las citas para trámites ante COMAR e INM se programaban hasta por un lapso o tiempo de espera mayor a los 6 meses.
2. Temor de ser asegurados por el INM, aunque iniciaran trámites para su reconocimiento como refugiado o regularización.
3. La contingencia por COVID-19 ha generado que las autoridades mencionadas limiten o restrinjan el acceso a los procedimientos respectivos para formalizar o regularizar la situación migratoria de las personas en movilidad en el país, de tal suerte que la COMAR ha programado menos citas que las de costumbre y las personas se encuentran albergadas o varadas en Tapachula, ya que, ante el aumento en los operativos realizados por el INM y la GN en esa ciudad, son asegurados y trasladados a la Estación Migratoria Siglo XXI.
4. Personas migrantes que ya cuentan con su constancia de trámite buscan llegar a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a fin de continuar con sus procedimientos, no obstante, el INM no les permitía transitar en el mismo estado, por lo que eran detenidos y regresados a la frontera con Guatemala y, en algunos casos, pasaban días y semanas en la estación migratoria.
5. Personas que ya contaban con constancia de reconocimiento de la condición de refugiado eran detenidas por el INM, aun cuando ya tenían expedida una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias, toda vez que el INM les exigía Residencia Permanente.
6. Las personas migrantes solicitaban continuar su procedimiento de refugio en otras entidades, en virtud de que en Tapachula: no hay trabajo, la renta es cara y el salario es bajo.

En acompañamiento de estas caravanas la CNDH brindó 90 orientaciones jurídicas y realizó múltiples gestiones en favor de personas migrantes, entre éstas: 20 de carácter médico, 46 de carácter administrativo y 8 jurí-

44 Disponible en: REC_2021_102.pdf (cndh.org.mx)

dicas por presentación de denuncias y apoyo en la reunificación familiar. Para la atención de estas caravanas, este Organismo Nacional desplegó un equipo de 28 personas servidoras públicas integrado por Visitadores Adjuntos, peritos médicos y psicólogos, así como personal de apoyo.

Desde el 29 de agosto de 2021, la CNDH dirigió un exhorto a la COMAR y al INM⁴⁵, a fin de agilizar los procedimientos y trámites migratorios de las personas en contexto de movilidad internacional que se encuentran en el Estado de Chiapas, particularmente en la ciudad de Tapachula, para prevenir y evitar hechos violatorios de derechos humanos de difícil o imposible reparación en contra de las personas migrantes.

El 30 de agosto de 2021 se solicitó implementar medidas cautelares para salvaguardar la integridad y los derechos fundamentales de la caravana de personas migrantes que transitaban por esa entidad, a la SEDENA, a la Secretaría de Salud (SSA), a la COMAR, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Nacional), INM, GN, así como a diversas instancias del Gobierno estatal, para que realizaran acciones coordinadas a fin de garantizar atención humanitaria de urgencia a quienes integraban dicha caravana, toda vez que entre ellas se encontraban personas menores de edad, mujeres y adultos mayores, varios de ellos con problemas de salud.

Este tipo de movimientos no han cesado, el 23 de octubre de 2021 se volvió a formar una caravana de 6000 personas migrantes, en su mayoría de Haití, El Salvador, Honduras y Guatemala, autodefinida “Por la libertad, la dignidad y la paz” que partió a las 8:00 horas desde la ciudad de Tapachula y buscaba recorrer unos 1160 kilómetros hasta la Ciudad de México, con el fin de exponer y resolver su situación en las oficinas centrales del INM.

El 22 de octubre de 2021 se hizo pública la intención de trasladarse en caravana a la Ciudad de México y, desde ese momento, este Organismo Nacional solicitó medidas cautelares⁴⁶ a diversas dependencias federales y estatales para que dentro del ámbito de sus respectivas competencias implementaran medidas para salvaguardar su integridad y derechos fundamentales, sobre todo, ante la posibilidad de que se recurriera al uso de la fuerza pública para contenerlos; además de que durante su tránsito requerían atención especializada y la provisión de satisfactores básicos en materia de alimentación, salud y seguridad.

El 8 de noviembre de 2021, la CNDH emitió un pronunciamiento público⁴⁷ ante la preocupación por las condiciones en que se realizaba la Caravana Migrante, en el cual se hizo el llamado a las autoridades responsables para atender el principio de no devolución a los solicitantes de refugio y en el caso de que el INM y la GN realizaran acciones de verificación migratoria, que éstas se practicaran en el marco del respeto de los dere-

chos humanos. Asimismo, se instó a las personas organizadoras e integrantes de la caravana evitar traslados improvisados, irregulares o inseguros que pusieran en riesgo a las personas migrantes con dirección a la Ciudad de México.

El 14 de diciembre de 2021, la CNDH informó que se había dado seguimiento y atención a la situación de las personas migrantes que arribaron a la Ciudad de México el 12 de diciembre. En la Casa del Peregrino, donde estaban alojadas, se sostuvo un diálogo con representantes de la caravana, así como con diversas personas extranjeras. Se les informó que desde la Presidencia de la CNDH se instruyó brindar todo el apoyo institucional y la entera disposición para escucharlos e impulsar soluciones a sus planteamientos.

La Comisión Nacional mantuvo una constante atención a las personas que conformaron las caravanas migrantes que salieron de la ciudad de Tapachula, Chiapas, durante su recorrido por los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y la Ciudad de México.

El 15 de diciembre de 2021, este Organismo Nacional anunció⁴⁸ que coadyuvaría con la gestión y concertación de reuniones entre personas que integran la llamada caravana migrante del 23 de octubre y las personas servidoras públicas de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), INM, COMAR, la SRE y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México a fin de lograr que dichas autoridades en el ámbito de sus atribuciones encontraran soluciones a las diversas problemáticas que enfrentan las personas migrantes durante su tránsito por México, relacionadas con el trámite de visas humanitarias, el reconocimiento de la condición de persona refugiada, entre otras, garantizando así el respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad internacional.

El acuerdo fue signado en presencia de la COMAR, del INM, de ACNUR y de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México⁴⁹ y, desde entonces, se llevaron a cabo diversas reuniones con las autoridades convocantes y representantes del movimiento migrante para dar seguimiento a lo convenido.

Del 20 al 23 de diciembre de 2021, la autoridad migratoria entregó tarjetas por razones humanitarias diariamente en las instalaciones del INM en la Ciudad de México, trasladó vía terrestre a las personas migrantes a los estados de Sonora, Chihuahua y Nuevo León a fin de que se continuara con el proceso de documentación y entrega de tarjetas. El INM se comprometió a otorgar alimentos y albergue a todos los interesados hasta la conclusión de ese proceso.

45 CNDH, “CNDH exhorta a COMAR...”, *op. cit.*

46 CNDH, “CNDH emite medidas cautelares para proteger a la caravana migrante en su trayecto de Chiapas a la Ciudad de México”, Comunicado DGDDH/271/2021, 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/COM_2021_271.pdf

47 CNDH, “CNDH continúa con su transformación a dos años de una nueva gestión”, Pronunciamiento Público, 08 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/PRONUNCIAMIENTO_2021_008.pdf

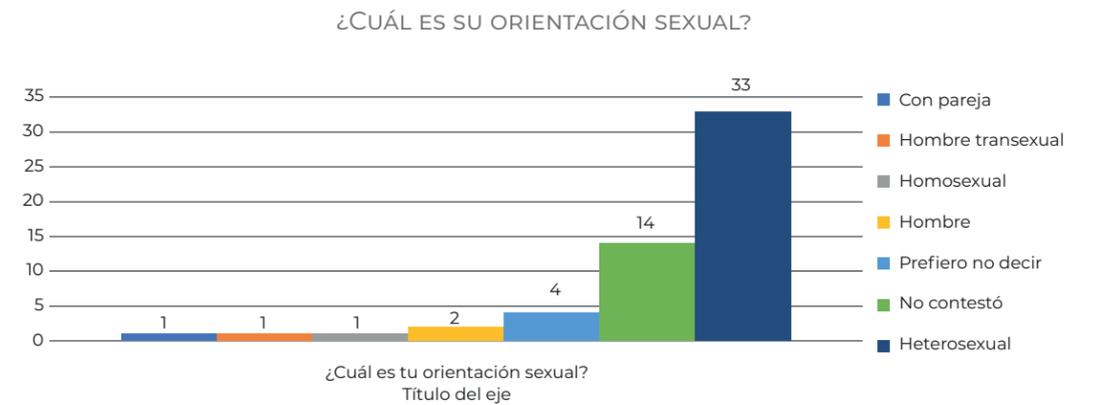
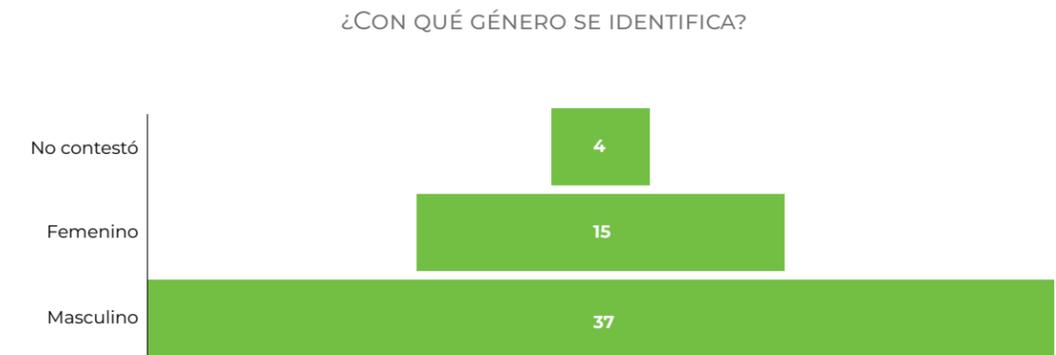
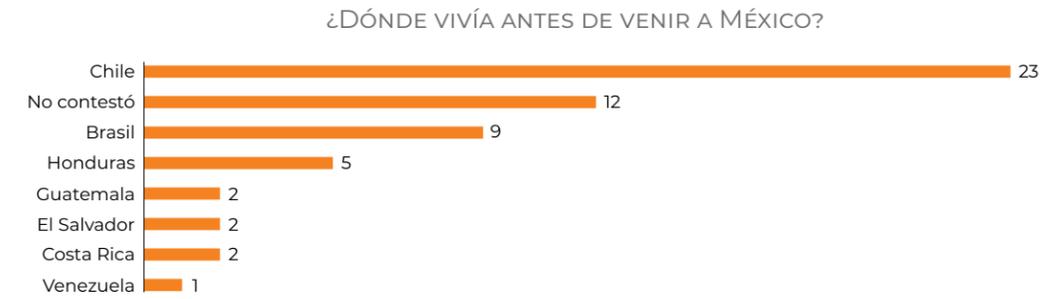
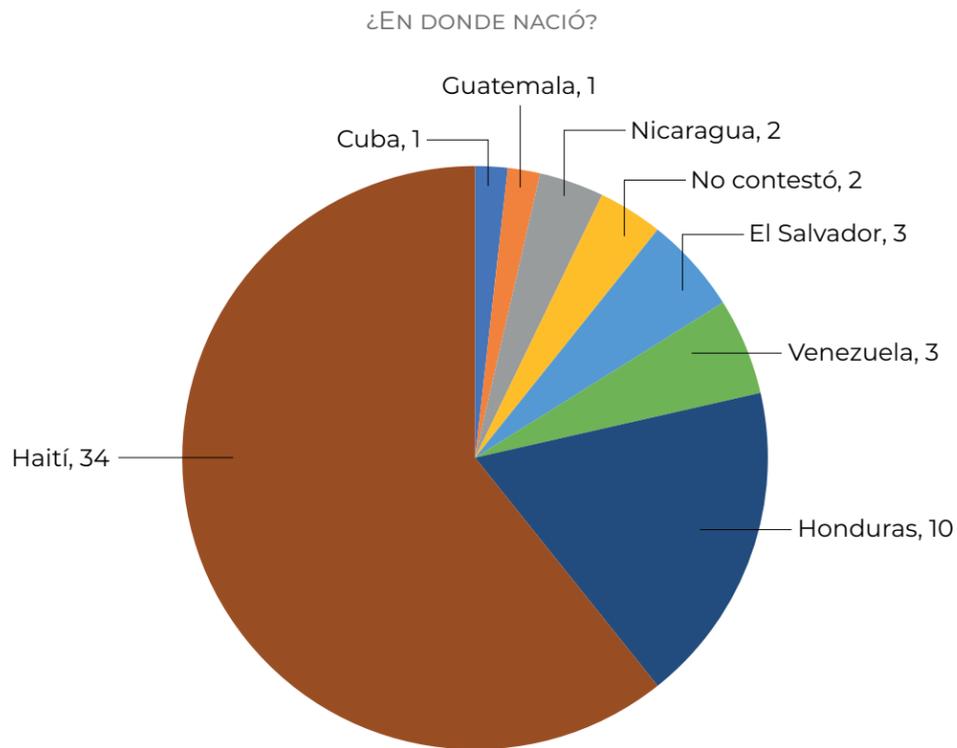
48 CNDH, “CNDH gestionará reuniones de trabajo ante autoridades federales e internacionales en favor de integrantes de la caravana migrante”, Comunicado DGDDH/348/2021, 15 de diciembre 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/COM_2021_348.pdf

49 CNDH, “CNDH celebra el acuerdo realizado entre la Caravana Migrante y la SEGOB a fin de apoyar a los integrantes del contingente”, Comunicado DGDDH/363/2021, 23 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/COM_2021_363.pdf

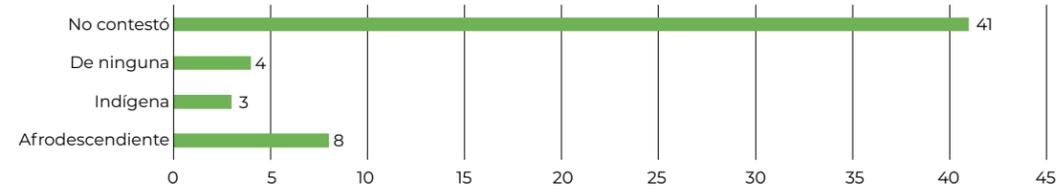
Durante el procedimiento de documentación y entrega de TVRH, personal de la CNDH acompañó a las personas migrantes, dio seguimiento y atendió a la caravana migrante albergada en “La Casa del Peregrino” en la Ciudad de México, refrendando su compromiso con la vigilancia y observancia de los derechos humanos.

III.5. CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS QUE INTEGRARON LAS CARAVANAS 2021.

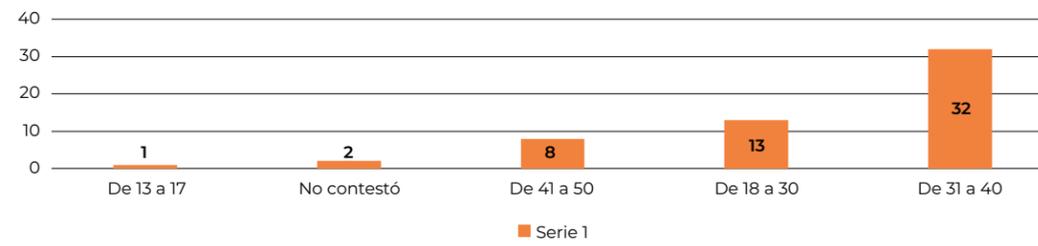
¿Quiénes son? ¿De dónde vienen? ¿Qué necesitan? Aquí las respuestas de un total de 56 cuestionarios aplicados por personal de la CNDH a personas integrantes de las Caravanas que partieron de Tapachula el 23 de agosto de 2021. La CNDH imprimió cuestionarios en español, portugués, francés e inglés.



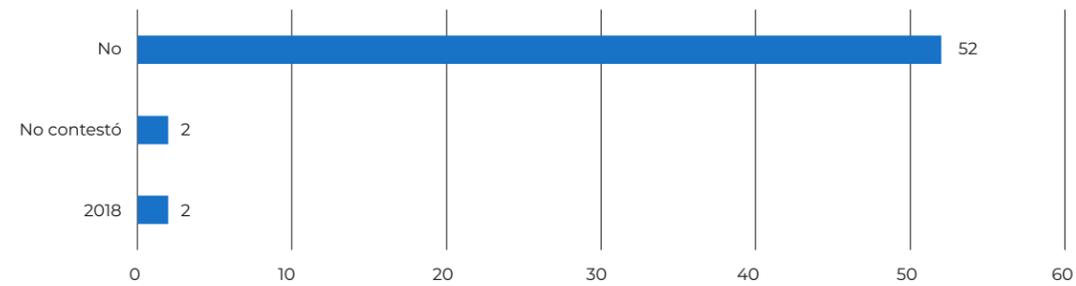
¿TE CONSIDERAS PARTE DE UNA COMUNIDAD?



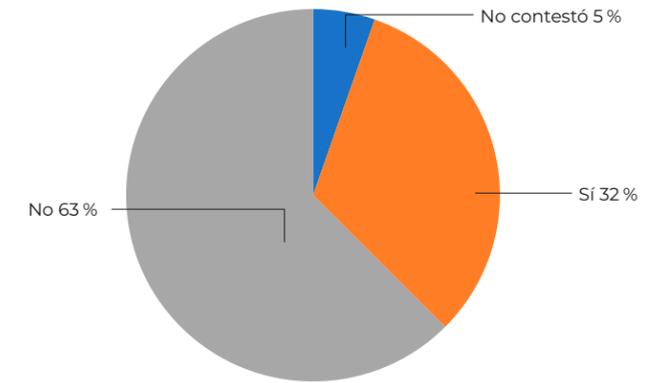
RANGO DE EDAD



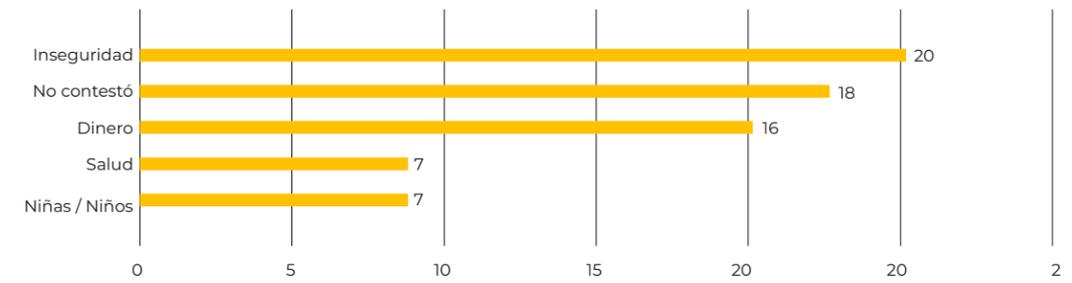
¿HA PARTICIPADO ANTERIORMENTE EN ALGUNA CARAVANA?



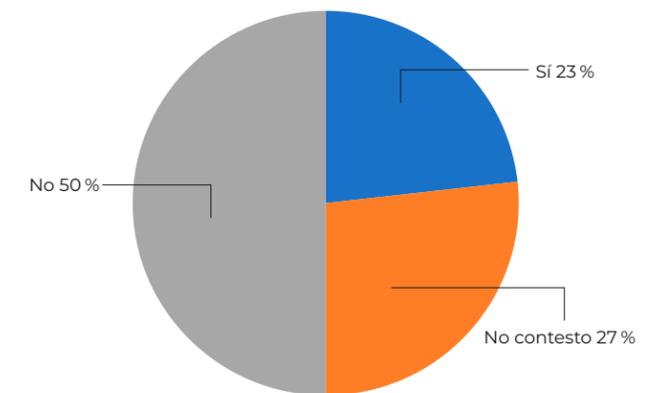
VIAJA CON NIÑAS, NIÑOS Y/O ADOLESCENTES



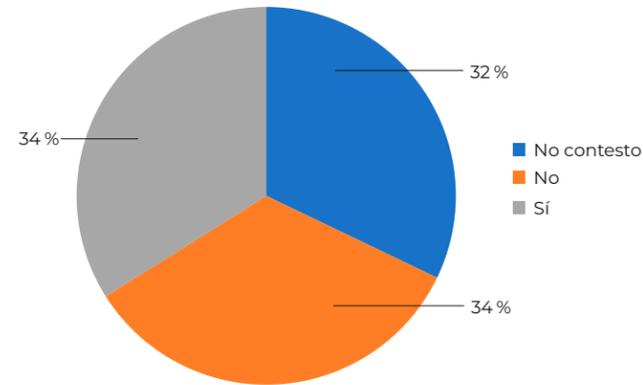
¿CUÁLES SON LOS MOTIVOS POR LOS QUE ABANDONARÍA LA CARAVANA?



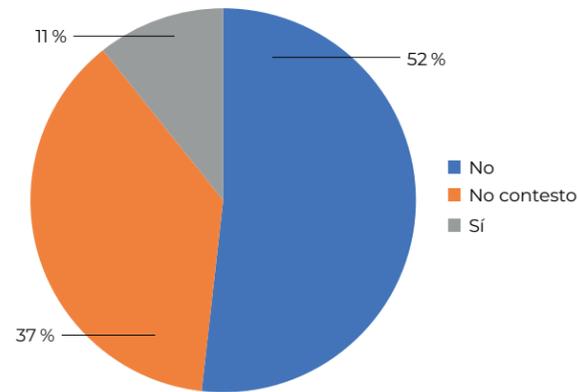
¿DURANTE LA CARAVANA SUFRIÓ AMENAZAS, ACOSO O VIOLENCIA?



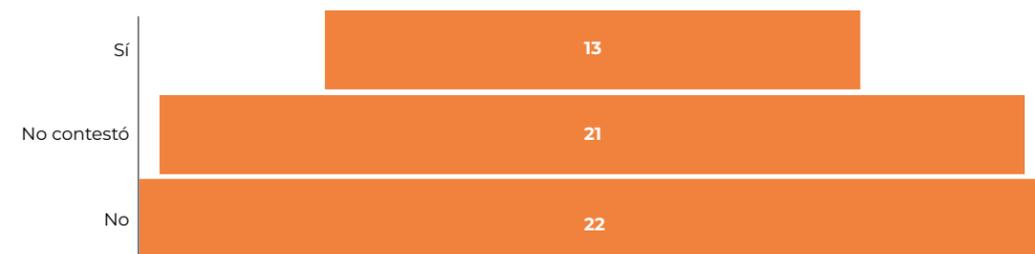
¿DENTRO LA CARAVANA SE LLEGÓ A SENTIR EN PELIGRO?



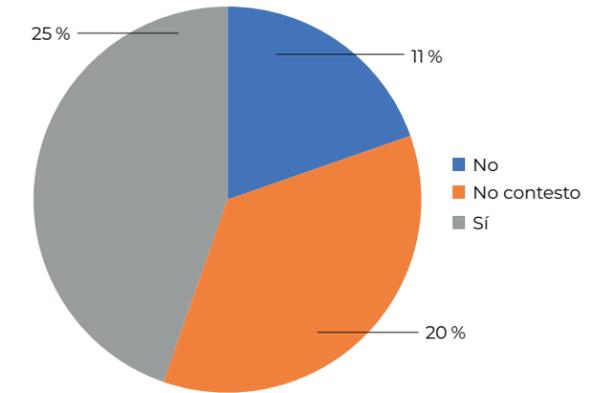
¿PARTICIPÓ EN LA TOMA DE DECISIONES DURANTE LA CARAVANA?



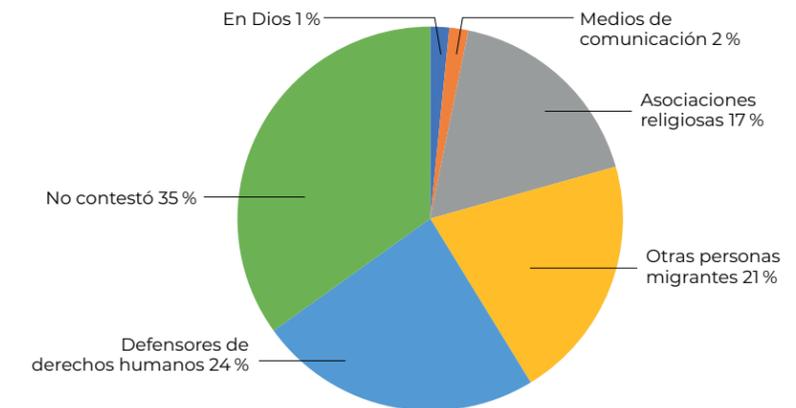
¿SUFRIÓ ALGÚN TIPO DE DISCRIMINACIÓN DURANTE LA CARAVANA?



¿CUENTA CON UN PLAN PARA REGULARIZAR SU SITUACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO?



¿EN QUIÉN CONFÍA MÁS DURANTE LA CARAVANA?



IV. Observaciones

PRIMERA. El camino de las caravanas debe mirarse con enfoque de derechos. Así lo hizo la CNDH, valorando las condiciones reales para su acceso al derecho a la seguridad de las personas en contexto de migración; a la integridad personal; la situación de los derechos de la niñez; el derecho a la unidad familiar, al debido proceso legal, a la protección de la salud. Y señalando que en México, a pesar de ser un país de derechos, con importantes reformas en materia de reconocimiento, persisten el discurso y las acciones discriminatorias y xenófobas en contra de las personas migrantes.

SEGUNDA.- Las autoridades del INM y la COMAR en la ciudad de Tapachula, Chiapas están rebasadas por el aumento de personas migrantes solicitantes de refugio. Derivado de esta situación, personas migrantes provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela, Cuba y Haití se han organizado para realizar caravanas y lograr con ello visibilizar la situación en que viven y las violaciones a sus derechos humanos.

TERCERA.- El INM y la Guardia Nacional han atendido el fenómeno de las caravanas desde una política de contención, mas no así desde el respeto a los derechos humanos, de tal suerte que, frente a sus agresiones, la migración en caravana se ha vuelto una de las expresiones legítimas para salvaguardar los derechos de las personas migrantes en México.

CUARTA.- Las personas de origen haitiano han cruzado la frontera sur provenientes de Brasil y Chile, lugares a los que llegaron originalmente en búsqueda de trabajo, pero al complicarse su plan de migración han sido contenidos en la frontera sur de México.

QUINTA.- La situación es problemática por las tensiones entre los habitantes de Tapachula y las personas migrantes, quienes se han visto obligadas a permanecer en esa ciudad esperando la resolución de su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado.

SEXTA.- La mayor cantidad de personas solicitantes de la condición de refugiado viven la ciudad de Tapachula en condiciones de marginación, insalubridad, no cuentan con recursos económicos ni trabajo, muchos de ellos ya llevan varios meses en esas condiciones, y algunos esperan que hasta este año pueda resolverse su solicitud ante la COMAR. Esta situación de desesperación los ha orillado a salir de Tapachula con la intención de buscar mejores posibilidades en otro estado del centro o norte de México, ya que saben que es muy difícil ingresar a los Estados Unidos.

SÉPTIMA.- Se ha llegado a expulsar a personas haitianas hacia Guatemala —incluso con documentos que amparan que son solicitantes de la condición de refugiados— quienes vuelven a ingresar en el territorio mexi-

cano, a manera de ejemplo, el caso que dio origen a la Recomendación 80/2021⁵⁰ emitida por este Organismo Nacional.

OCTAVA.- Aproximadamente 3000 haitianos han entregado documentos a las organizaciones *Pueblos Sin Fronteras* y *Dignificación Humana* con objeto de alcanzar el beneficio del amparo y poder transitar hacia el norte del país. Otros se han trasladado en vehículos del transporte público a la sierra para evadir la presencia de los agentes del INM, quienes han llegado a los municipios de la Concordia, Villacorzo y Villa Flores, Ocozocuatla y a Mezcalapa, en el estado de Chiapas.

NOVENA.- El aumento en el número de solicitantes de refugio supone nuevos retos para el Estado mexicano, para sus autoridades, pero también para sus comunidades, para los organismos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil. El siguiente paso debe ser el de la integración.

V. Propuestas para la atención integral de la migración en caravana

1. Prever un mecanismo de seguimiento y acción inmediata orientado a atender desde una perspectiva de los derechos humanos y de manera interinstitucional las caravanas de personas en contexto de migración internacional, por el cual pueda trabajar coordinadamente el Estado mexicano.
2. Elaborar una guía, lineamientos o protocolo para regular el uso de la fuerza cuando sea requerido, guardando la proporcionalidad que debe existir entre la medida a tomar y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en contexto de migración.
3. Abordar la situación como crisis humanitaria, elaborando un programa emergente para atender a las personas migrantes varadas en espera de la resolución de su trámite migratorio, ya sea ante el INM, la COMAR o ambas.
4. Impulsar procesos de revisión, actualización y mejora regulatoria en la materia, a fin de contar con instrumentos jurídicos que faciliten o promuevan condiciones de regularización migratoria en México, como permisos de trabajo temporal, para todas aquellas personas que no resulten elegibles en el procedimiento de refugio.
5. Fortalecer, en coordinación con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, el programa de reubicación de personas migrantes refugiadas.
6. Incrementar recursos y diversificar las estrategias para atender a las personas de acuerdo con sus necesidades particulares.
7. Fortalecer el diálogo con las y los migrantes desde las comunidades de acogida, ofreciéndoles información, actividades culturales de sensibilización e incentivos con programas sociales, para que vean a las personas migrantes como aliados en el desarrollo.
8. Fortalecer políticas de integración que atiendan a personas refugiadas y solicitantes.
9. Evitar medidas de securitización de las fronteras y “operativos” con uso excesivo de la fuerza. La migración no se contiene, se gestiona. La CNDH propone seguir generando programas desde una lógica de gobernanza migratoria.
10. Generar un Protocolo de Atención a las Emergencias relativas a las nuevas formas de movilidad que rescate la experiencia de la gestión integral de riesgos.

50 CNDH, Recomendación 80/2021, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/REC_2021_080.pdf

VI. Hacia la construcción de un protocolo de atención a las emergencias relativas a las nuevas formas de movilidad

La migración no es un tema exclusivo del Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o la Secretaría de Relaciones Exteriores, las migraciones, diversas y con nuevas formas, son un asunto que le compete a todas las instituciones del Estado mexicano.

La Ley General de Protección Civil considera como “fenómeno socio-organizativo” al agente perturbador que se genera con motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población, tales como: demostraciones de inconformidad social, concentración masiva de población, terrorismo, sabotaje, vandalismo, accidentes aéreos, marítimos o terrestres, e interrupción o afectación de los servicios básicos o de infraestructura estratégica.

Por su parte, la misma Ley establece que la “Gestión Integral de Riesgos” es el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

El objetivo general del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la SEGOB reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y, por ello, se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.

La Ley de Protección General de Protección Civil brinda el marco de actuación para abordar las emergencias que suceden en las movilidades.

¿Cómo atender las caravanas? Queda claro que el camino no es la contención sino la atención, el camino no es la deportación sino la integración, el camino no es de muros sino de respuestas puntuales y coordinadas.

Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos propone un protocolo que sea guía de acción para promover y proteger los derechos de quienes migran en caravana, a partir de las experiencias exitosas que se han desarrollado, por ejemplo, en la Ciudad de México⁵¹ y en Guanajuato⁵², así como en diversos sistemas estatales de protección civil ante emergencias diversas.

En el marco del derecho a migrar, y habiéndose abordado el necesario ajuste en los tiempos para determinar la condición de refugiado, este instrumento busca proteger los derechos a la integridad personal, a la alimentación, a la salud y a una mejor calidad de vida de quienes marchan, de quienes caminan.

El protocolo debe adecuarse a cada entidad de la República, explorar sus mejores prácticas, revisar esquemas de emergencia que se hayan desarrollado para otro tipo de emergencias socio-organizativas, evaluar las capacidades institucionales y, en todos los casos, hacerse acompañar de la comunidad.

- 1. Frente al anuncio de nuevas caravanas.** La Secretaría de Gobierno de cada entidad federativa deberá convocar a una reunión de trabajo a la Comisión Nacional de Protección Civil para determinar las capacidades federales y estatales con las que cuentan, tanto institucionales (qué dependencias pueden participar, qué recursos tienen), como de organizaciones de sociedad civil y de organismos internacionales, los puntos en los que las personas migrantes pueden pasar, lugares en los que pueden establecerse, así como las autoridades y organizaciones que les darán acompañamiento.
- 2. Trabajo de sensibilización con las comunidades de acogida.** Es importante considerar brigadas de trabajo que informen a las comunidades por las que pasará la caravana, que organicen asambleas, conozcan sus necesidades y, en la medida de lo posible, les brinden apoyos extraordinarios como parte de un programa integral; estos apoyos pueden ser en luminarias, bacheo, acceso a servicios, jornadas de información de trámites, organización de eventos dirigidos a niñas, niños y adolescentes, jornadas culturales sobre las costumbres o comidas de los países que vienen representados en las caravanas (esto último se puede hacer en coordinación con los consulados respectivos).
- 3. Integración de un equipo coordinador.** Se sugiere que estén presentes, como mínimo, las siguientes instancias, mismas que pueden o no firmar un convenio de colaboración, en todo caso, comprometerse a cumplir con las responsabilidades que les competen.

- a. Secretaría de Gobernación con INM, incluidos Grupos Beta y COMAR.
- b. Guardia Nacional.
- c. Secretaría de la Defensa Nacional.
- d. Secretaría de Marina.
- e. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- f. Fiscalía General de la República.
- g. Instituto de la Defensoría Pública.
- h. Instituto Nacional de las Mujeres.
- i. Secretaría de Gobierno estatal.
- j. Secretaría del Migrante de la entidad.
- k. Secretaría de Comunicación de la entidad.
- l. Secretaría de Bienestar o Desarrollo Social de la entidad.
- m. Secretaría de Seguridad Ciudadana.
- n. Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.
- o. Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA).
- p. SNDIF y Sistemas DIF estatal y municipal.
- q. Procuraduría de Protección de Derechos de NNA.
- r. Instituto de las Mujeres de la entidad.
- s. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- t. Comisión Estatal de Derechos Humanos /Procuraduría de Derechos Humanos.
- u. Enlace con universidades, para coordinar esfuerzos de estudiantes de psicología, medicina, trabajo social, derecho y otras humanidades.
- v. Enlace con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos. Este enlace puede ser de ACNUR.
- w. Enlace con empresas que quieran aportar a la atención de personas en movilidad.⁵³

4. Conocimiento de la caravana. Se tendrá que hacer un ejercicio activo de seguimiento y acompañamiento para conocer la composición de la caravana: nacionalidades, edades, necesidades específicas. Saber el porcentaje de personas que desea quedarse en México, quiénes quieren solicitar refugio y quiénes buscan seguir su camino hacia Estados Unidos.

5. Seguimiento al ritmo de avance. Trazar rutas con los grupos que van al frente de las caravanas y son reconocidos por sus integrantes como sus representantes, para medir tiempos de avance.

51 https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_Humanitario_migrante_prote_intern.pdf

52 <https://migrante.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2022/04/Protocolo-Caravanas-Migrantes.pdf>

53 La Secretaría de Economía (SE), a través del Punto Nacional de Contacto tiene como misión promover la responsabilidad social empresarial, por medio de las Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estas directrices son una serie de principios y estándares que buscan garantizar que las operaciones de las empresas multinacionales: se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalezcan la confianza entre empresa y sociedad, mejoren el clima para la inversión extranjera, y aumenten la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible (<https://www.gob.mx/se/articulos/responsabilidad-social-empresarial-32705>)

6. Definir lugares probables para la pernocta o descanso de las personas integrantes de la caravana.

7. Establecer servicios en los lugares de pernocta o descanso.

- a. Equipo de registro y bienvenida, que explique las reglas y procedimientos del lugar: cuánto tiempo se pueden quedar, horarios de entrada y salida, dinámica para el comedor, baños y regaderas.
- b. Presencia de Unidad de Salud, incluyendo médico general, pediatra y psicólogo.
- c. Presencia de Seguridad Pública.
- d. Presencia de Fiscalías para los casos en que la persona migrante quiera denunciar un delito del que haya sido víctima.
- e. Presencia de servicios urbanos para limpieza del espacio e iluminación.
- f. Tareas de asistencia humanitaria:
 - i. Medidas sanitarias considerando la emergencia por COVID-19.
 - ii. Alimentación: alimentos y agua, considerando las necesidades especiales para niñas y niños, así como mujeres embarazadas.
 - iii. Baños y regaderas.
- g. Espacios diferenciados para dormitorios (con colchonetas y cobijas limpias), comedor (mesas y sillas o bancas), baños, vestidores, ludoteca, lavado de ropa y espacios para asambleas.
- h. Servicios de luz e internet, con apoyo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- i. Unidad de asesoría jurídica, con módulos del Instituto de la Defensoría Pública y organizaciones de sociedad civil.
- j. Unidad de comunicación interna, para organizar las dinámicas de las personas y evitar conflictos.
- k. Unidad de comunicación pública, para coordinar los trabajos de periodistas y medios que cubran la caravana que genere boletines informativos.
- l. Contar con un enlace de género, para conocer las necesidades específicas de las mujeres.

8. Dar seguimiento a las personas que viajan en caravana, para conocer cómo se resolvió su situación migratoria, y, en el caso de lograr el reconocimiento de la calidad de refugiado, ingresar a un registro de atención.

9. Implementar estrategias de inserción laboral con trabajos formales que permitan acceder a seguridad social.

10. Consolidar el trabajo articulado con organismos internacionales como el ACNUR, para atender a las personas que no quieren quedarse en México.

VII. Fuentes

- ACNUR, Buenas Prácticas. Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas. Disponible en: ACNUR - Buenas Prácticas -----, *Conoce el Programa de Integración para personas refugiadas y sus familias*, 28 de octubre de 2021. Disponible en: <https://help.unhcr.org/mexico/2021/10/28/conoce-el-programa-de-integracion-para-personas-refugiadas-y-sus-familias/>
- , *Respuesta 'Caravanas' de refugiados y migrantes en Centro América*. Disponible en: https://www.acnur.org/op/op_fs/5bf3380e4/respuesta-regional-a-las-caravanas-de-refugiados-y-migrantes-en-centroamerica
- AMARANTE, Verónica, GALVÁN, Marco y MANCERO, Xavier, "Desigualdad en América Latina: una medición global", *Revista CEPAL*, núm. 118, abril 2016, pp. 27-47. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40024-desigualdad-america-latina-medicion-global>
- BADILLO, Diego, "Avalancha de haitianos colapsa Tapachula y sistema de ayuda a refugiados", *El Economista*, 11 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Avalancha-de-haitianos-colapsa-Tapachula-y-sistema-de-ayuda-a-refugiados-20210911-0016.html>
- BANCO MUNDIAL, *Paridades del poder adquisitivo y el tamaño de las economías mundiales: Resultados del Programa de Comparación Internacional de 2017*, Washington, DC, 2020. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33623/9781464815300.pdf>
- CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- CNDH, "CNDH celebra el acuerdo realizado entre la Caravana Migrante y la SEGOB a fin de apoyar a los integrantes del contingente", Comunicado DGDDH/363/2021, 23 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/COM_2021_363.pdf
- , "CNDH continúa con su transformación a dos años de una nueva gestión", Pronunciamiento Público, 08 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/PRONUNCIAMIENTO_2021_008.pdf
- , "CNDH exhorta a COMAR e INM a fin de agilizar trámites en favor de personas migrantes en Tapachula, Chiapas", Comunicado de Presa DGC/216/2021, 29 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/COM_2021_216.pdf
- , "CNDH emite medidas cautelares para proteger a la caravana migrante en su trayecto de Chiapas a la Ciudad de México", Comunicado

- DGDDH/271/2021, 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/COM_2021_271.pdf
- , "CNDH gestionará reuniones de trabajo ante autoridades federales e internacionales en favor de integrantes de la caravana migrante", Comunicado DGDDH/348/2021, 15 de diciembre 2021. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/COM_2021_348.pdf
- , *Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020*, México, CNDH, diciembre 2021. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-de-la-cndh-sobre-el-estado-que-guarda-el-trafico-y-el-secuestro-en>
- , *Participación de la CNDH en la Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/INF-CNDH-CIDH-CARAVANA%5B1%5D.pdf>
- COLECTIVO ANSUR, *Voces que caminan. Narrativas de las organizaciones defensoras de las personas en movilidad en México. Éxodos, políticas y pandemia*, diciembre 2021. Disponible en: https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/211201_infomovilidad_ansur_color.pdf
- COMAR, "Avances en la atención a las personas refugiadas y solicitantes", *Conferencia de Prensa*, 14 de julio de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=tm1Sd_EvFo0&t=12s
- "La COMAR en números", *Estadística Marzo 2022*, 01 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-298468?idiom=es>
- "Mujeres y niñas", *Estadística Febrero 2022*, 02 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/es/articulos/mujeres-y-ninas-295874>
- FERNÁNDEZ DE LA REGUERA AHEDO, Alethia, et al, *Caravanas migrantes: las respuestas de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5804-caravanas-migrantes-las-respuestas-de-mexico-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-8>
- NACIONES UNIDAS, Mantenimiento de la Paz, "MINUSTAH FICHA INFORMATIVA", Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minustah>
- , "La ONU insta a los Estados a no deportar a los haitianos y a evaluar sus necesidades de protección", 30 de septiembre de 2021, *Migrantes y refugiados*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497712>
- NÚÑEZ MENDOZA, Pedro (coord.), *La seguridad humana como pilar del desarrollo social en México*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Comisión de Desarrollo Social, 2014. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/>

- [content/download/20020/101147/file/Seguridad-humana-pilar-desarrollo1.pdf](https://www.colef.org.mx/wp-content/download/20020/101147/file/Seguridad-humana-pilar-desarrollo1.pdf)
- PARÍS POMBO, María Dolores, *Informe: La crisis del refugio en México*, México, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 29 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.colef.mx/noticia/informe-la-cri-sis-del-refugio-en-mexico/>
- PASPALANOVA, Mila (coord.) *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, México, ACNUR, 2009. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26522.pdf>
- PNUD, "Desarrollo Humano", México, PNUD. Disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in-depth/desarrollo-humano.html>
- , "Desarrollo Humano, Concepto", *Informe de Desarrollo Humano*, Guatemala, PNUD. Disponible en: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, Nueva York, EUA, PNUD, 2020. Disponible en: [hdr2020_es.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/es/publications/hdr2020_es.pdf) (undp.org).
- , *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Nueva York, PNUD, 2021. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/regional-human-development-report-2021.html>
- ROMERO, Gaspar, "Haitianos se trasladan a municipios de la sierra de Chiapas", *Excelsior*, 14 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/haitianos-se-trasladan-a-municipios-de-la-sierra-de-chiapas/1471651>
- TORRE CANTALAPIEDRA, Eduardo, "Caravanas migrantes: forma de movilidad y movimiento social", en *Migraciones vulnerables y diversas*, Nexos, diciembre 15 de 2021. Disponible en: <https://www.milenio.com/nexos/caravanas-migrantes-forma-movilidad-movimiento-social>
- , *Políticas migratorias y de protección internacional tras el paso de las caravanas por México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, septiembre 2019. Disponible en: https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2019/09/PolíticasMigratorias_ETorre_25-septiembreFinalA.pdf
- TORRES RODRÍGUEZ, Andrea, "Coeficiente de Gini, el detector de la desigualdad salarial", BBVA. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/coeficiente-gini-detector-la-desigualdad-salarial/>
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, *La Caravana Migrante en la Ciudad de México 12-22 diciembre de 2021*, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Programa de Asuntos Migratorios, enero de 2022. Disponible en: https://prami.iberomex.mx/wp-content/uploads/2022/01/Informe-Caravana-CDMX.pdf?_ga=2.171799910.753742746.1644970312-482553150.1631228528
- VARGAS CARRASCO, Felipe de Jesús, "El vía crucis del migrante: demandas y membresía", *Revista Trace*, núm. 73, CEMCA, enero 2018, pp. 117-133.

VARGAS VALLE, Eunice D. y AGUILAR ZEPEDA, Rodrigo, "Inmigrantes y educación en México. Los nuevos desafíos en la era Trump", *Red, Revista de evaluación para docentes y directivos*, núm. 7, año 2, mayo-agosto 2017, pp. 37-51. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/Red07.pdf>

Normativa

Instrumentos internacionales

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Convención Americana de Derechos Humanos (1979)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (1984)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Migración

Ley General de Protección Civil

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Reglamento de la Ley de Migración

Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Otros documentos

CNDH. Recomendación 80/2021

CNDH, Recomendación 102/2021

Informe especial Caravanas 2021
Nuevos retos para las movilidades en México
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de
Publicaciones de esta Comisión Nacional.

PUBLICACIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA

● En este Informe se exponen, desde una perspectiva de los derechos humanos, los matices de las Caravanas 2021 en atención específica al incremento en las solicitudes de refugio. Se aborda el marco jurídico del derecho al refugio y se explica el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en nuestro país, con el fin de que cualquier persona interesada en el tema tenga claridad sobre el mismo y pueda identificar las problemáticas asociadas a los plazos establecidos, en un contexto de personas que huyen de sus comunidades y países de origen.

Se caracteriza a los actores y se llama a fortalecer el trabajo interinstitucional para lograr que los plazos y los términos se adapten a las necesidades de las personas en movilidad.