

Evolución y Retos del Asilo en México

20 años de asistencia legal e incidencia
por las personas Refugiadas



Evolución y Retos del Asilo en México
20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas

CDMX, Septiembre 2016
D.R. © 2016, Sin Fronteras I.A.P

Diseño: A.Belem Arévalo Calderón

sinfronteras.org.mx



/sinfronterasIAP



Sinfronteras_1

Derechos reservados conforme a la ley

Revisión editorial, traducción y corrección de estilo
Ariella Aureli Sciarreta

Impreso en México



Misión, visión y valores



Misión

Sin Fronteras es una organización de la sociedad civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional para dignificar sus condiciones de vida a través de la atención directa e incidencia en la agenda pública.



Visión

Sin Fronteras es una institución profesionalizada, sostenible, consolidada, líder en los temas de migración y asilo que cuenta con un modelo de intervención integral sólido con enfoque de derechos humanos que articula actores para la incidencia y promueve la autonomía de su población objetivo.



Valores

- Profesionalismo
- Innovación
- Solidaridad
- Integridad
- Creatividad
- Eficiencia
- Enfoque Pro-persona
- Honestidad
- Respeto e inclusión
- No discriminación

Directorio Institucional

Patronato

Dra. Genoveva Roldán Dávila
Presidenta

Instituto de Investigaciones
Económicas, UNAM

Fabienne Venet Rebiffé
Secretaria

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM)

Dr. Manuel Ángel Castillo García
Tesorero

El Colegio de México (COLMEX)

Dra. Leticia Calderón Chelius
Vocal

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

Dr. Gustavo López Castro
Vocal

Colegio de Michoacán (Colmich) Centro de Estudios Rurales

Lic. Luis Enrique Graham
Vocal

Hogan Lovells Abogados

Dr. Rodolfo García Zamora
Vocal

Universidad Autónoma de Zacatecas. Unidad Académica en el
Doctorado en Estudios del Desarrollo

Pbro. Vladimiro Valdés Montoya
Vocal

Dirección General

Nancy Pérez García
Directora General

Rosalba Soto Palma
Asistente de Dirección

Coordinación de Atención y Servicios

Carolina Carreño Nigenda
Coordinadora de Atención y Servicios

Alejandro de la Peña Rodríguez
Subcoordinador de Acompañamiento Psicosocial

Gilda Álvarez Mariano
Trabajadora Social

Valeria Scalisse García
Psicóloga

Elizabeth Arroyo Quintana
Subcoordinadora del Área Legal

Elizabeth López Méndez
Encargada de la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad

Jorge Ríos Treviño
Abogado del Área de Asilo

Ana María Gutiérrez Mora
Recepción

Coordinación de Incidencia y Vinculación

Irazú Gómez Vargas
Coordinadora de Incidencia y Vinculación

Karla Meza Soto
Subcoordinadora de Vinculación

Paulo Martínez Sumuano
Subcoordinador de Comunicación

Belem Arévalo Calderón
Diseño Gráfico

Vladimir Tlali Zúñiga
Subcoordinador de Desarrollo de Proyectos

Manon Cagnard
Enlace

Coordinación de Administración

Perla Morales Salazar
Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián
Asistente de Administración

Ana Hernández Hernández
Servicios Generales

Índice

-  **07** Presentación
-  **09** Resumen/Abstract
-  **17** Introducción
-  **19** Capítulo 1. Aproximación al tema
-  **27** Capítulo 2. El derecho de asilo
-  **39** Capítulo 3. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en México de 1996 a 2016
-  **59** Capítulo 4. Conclusiones y Propuestas
-  **66** Bibliografía

Presentación

Desde su nacimiento, hace 20 años, Sin Fronteras tiene como vocación el tema del asilo, cuando iniciamos nuestro trabajo con refugiados de origen guatemalteco en la década de los noventa y nos convertimos en el principal socio en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la implementación de su plan de trabajo en el país. La protección internacional es para nuestra organización una materia de constante estudio, acción y renovación. La labor de Sin Fronteras se desarrolla a nivel nacional, regional e internacional, para hacer efectivo el derecho a solicitar y recibir asilo en el mundo, desarrollando propuestas y señalando obstáculos, así como reconociendo avances y buenas prácticas.

La atención brindada por Sin Fronteras a la población solicitante de asilo, refugiada, beneficiaria de protección complementaria y apátrida ha evolucionado a lo largo de este periodo, buscando en todo momento ampliar y mejorar los alcances de nuestra intervención. En la actualidad, la organización otorga representación legal durante el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y está presente en algunas de las entrevistas ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de la Secretaría de Gobernación.

Los abogados de Sin Fronteras elaboran solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, interponen recursos de revisión, dan acompañamiento a los solicitantes ante distintas autoridades gubernamentales para realizar los trámites de documentación para la naturalización, y también para presentar denuncias ante el Ministerio Público en casos de extravío del documento migratorio.

El equipo de Sin Fronteras también brinda representación y asesoría legal para la reunificación familiar de las personas reconocidas como refugiadas y para la internación de los familiares de las personas beneficiarias de protección complementaria o apátridas.

En el curso de estos 20 años, el área legal ha logrado sentar precedentes en materia de refugiados, pues ha obtenido diversas sentencias favorables para los solicitantes de asilo. Es importante destacar que los casos litigados en los últimos años ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se han constituido en precedentes pioneros: por ejemplo, algunas de sus sentencias han ordenado a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados nulificar la resolución - impugnada por el solicitante de asilo - ya que consideró que no se llevó a cabo el procedimiento de acuerdo con el debido proceso; también ha dejado sin efecto resoluciones emitidas por la COMAR por no tomar en cuenta el principio *pro persona*, y ordenándole realizar un estudio adecuado del caso, tras lo cual emitir una nueva resolución.

El mismo tribunal ha reconocido también la calidad de proceso a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR, lo cual implica que deberán observarse las garantías mínimas procesales como en cualquier otro juicio.

Sin Fronteras también ha encabezado procesos nacionales, regionales e internacionales de construcción de políticas públicas que incorporen la protección internacional en la agenda pública, y participa en grupos técnicos para discutir y proponer marcos normativos que impulsen la adopción de los más altos estándares de derechos humanos.

Los retos en materia de protección internacional en México son numerosos, y sin duda el mayor es que nuestro país logre garantizar auténticamente el derecho a solicitar y recibir asilo, lo cual lo convertiría en un país referente, tanto a nivel regional como internacional. El material que presentamos en esta publicación busca recoger algunos de los esfuerzos realizados durante más de 20 años por Sin Fronteras, en colaboración con muchos otros actores, para avanzar en esta importante agenda.

Nancy Pérez García

Resumen

Sin Fronteras ha trabajado a favor de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a lo largo de 20 años. Esta tarea ha tenido un desarrollo creciente, que partió de la satisfacción de necesidades básicas – la ayuda humanitaria – para llegar hasta la atención psicológica y jurídica de profesionales especializados en la atención de casos de personas solicitantes de la condición de refugiado. Además, la labor de la organización se ha orientado también a la presentación de propuestas legislativas y de políticas públicas en los aspectos con esto relacionados.

Una persona refugiada es quien se encuentra fuera del país de origen o de residencia habitual porque teme ser perseguida por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas, y que carece de protección en dicho país, y que por los mismos motivos no pueda o no quiera regresar a él.

En las Américas las migraciones forzadas no obedecieron a conflictos internacionales, sino a situaciones internas, se decidió ampliar el concepto de refugiado para incluir también a las personas que huyeron 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 o una perturbación grave del orden público.

En México las personas en esta situación eran reconocidas como refugiadas de acuerdo con el estatuto del ACNUR. Con la adhesión en 2000 a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el gobierno mexicano comenzó a asumir el proceso de elegibilidad para otorgar el asilo.

El problema de falta de acceso a la justicia para las personas refugiadas durante el periodo de los conflictos latinoamericanos comenzaba en el momento en que ingresaban al país y eran llevadas a una estación migratoria, ya que difícilmente se les podía diferenciar de las personas migrantes. Esto se debía a la falta de mecanismos de identificación de la COMAR o del ACNUR que permitieran acceder a procedimientos de regularización, antes de ser devueltos a los lugares donde su vida corría peligro. Si bien México mantenía su posición como país de acogida y con tradición de asilo, la sociedad civil cuestionó la falta de una legislación armonizada con los instrumentos internacionales, y también que la protección se limitara al reconocimiento y garantía de no devolución, sin garantizar derechos de salud, trabajo y vivienda, entre otros.

Después de varios años e intentos fallidos del ACNUR y de la sociedad civil - principalmente Sin Fronteras - en México surge el interés de consolidar los derechos humanos como eje del marco legal: en 2011 se publica finalmente la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y un año después su Reglamento.

Fiel a su visión de lograr políticas integrales y multidisciplinarias, y sin dejar de proporcionar atención a población refugiada al mismo tiempo, Sin Fronteras acompañó los primeros pasos para implementar esta ley, de la mano de actores institucionales y organizaciones de la sociedad civil, y manteniendo también su cercana interlocución con el ACNUR. Actualmente, forma parte activa del Grupo Articulador Regional, creado por la sociedad civil para la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil, mismo que crea una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas o apátridas.

En la región latinoamericana se extendió la idea del término “asilo” como una figura presente en diversos tratados regionales, que hace referencia principalmente al “asilo político”. Por su parte, el mal llamado “refugio” es la figura adoptada por el derecho internacional de los refugiados, cuyo principal instrumento es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. En ambos casos se trata del derecho de una persona a ser protegida por un Estado mediante la institución del asilo, cuando el suyo propio es incapaz de hacerlo.

En relación con el derecho de solicitar y recibir asilo, Sin Fronteras ha documentado un gran número de dificultades, como violaciones al debido proceso, obstáculos para acceder a los procedimientos, falta de información sobre derechos en las estaciones migratorias y en la rutas migratorias de flujos mixtos, detención administrativa a solicitantes de la condición de refugiados, falta de asesoría y representación legal para quienes siguen procedimientos ante la COMAR, entre otros.

Los asuntos relacionados con las problemáticas de esta índole han sido llevados a juicio por el área legal de Sin Fronteras. Cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha interesado por los casos de solicitantes de la condición de refugiado que al ser considerados de importancia y trascendencia, en su mayoría han sido atraídos por la Sala Superior de dicho Tribunal.

Por otra parte, considerando que la definición ampliada de asilo de la Declaración de Cartagena fue incluida en la normatividad nacional desde antes de la existencia de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, Sin Fronteras - como parte del Grupo de trabajo de la COMAR - realizó sus análisis de elegibilidad tomando en cuenta los elementos de dicha definición.

Con la promulgación de una ley de la materia y el establecimiento de la COMAR como el órgano encargado de conocer y resolver las solicitudes de asilo, paradójicamente los casos de reconocimiento por las causales que establece la Declaración de Cartagena (y que fueron incluidas en el artículo 13 fracción II de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político) disminuyeron, al tal grado que Sin Fronteras no contó con ningún caso documentado, a excepción de los que fueron reconocidos por el Tribunal.

En lo concerniente a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado realizadas por niños, niñas o adolescentes no acompañados, resulta necesario integrar al análisis del caso una mirada que considere las condiciones especiales que rodean al solicitante, así como el respeto al principio del interés superior del niño. Uno de los primeros pasos que debe dar la autoridad para garantizar la protección internacional de la niñez que llega a nuestro país es su identificación, que permita asegurar su ingreso a los procedimientos de asilo. A este respecto cabe señalar la aparición en escena de un nuevo actor: la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que, como prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la misma ley general de la materia y las demás disposiciones, debe procurar la protección integral a los niños, niñas y adolescentes, incluidos los que requieren de protección internacional.

Cabe recordar que en el contexto mexicano los recursos de revisión contra una resolución emitida por la COMAR deben ser interpuestos ante el superior jerárquico que forma parte de la misma institución; esto deriva en un alto número de confirmaciones de la primera resolución.

Desde la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en 2011 y su Reglamento, así como la posterior actualización mediante la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en 2014, y pese a la participación y acompañamiento de las organizaciones civiles, no se ha logrado integrar cabalmente la armonización de estas leyes con los instrumentos internacionales vigentes, ni dar respuesta a las preocupaciones derivadas de la observación de las problemáticas locales.

Las principales barreras que dificultan el acceso pleno al derecho de asilo se encuentran en las capacidades institucionales. De especial manera, si bien existe la posibilidad de que los oficiales del INM reciban solicitudes, en realidad el tema y el procedimiento legal con él relacionado son aún desconocidos por los funcionarios, al igual que su papel y responsabilidades al respecto. En consecuencia, llegan a impedir el acceso de los representantes legales, omiten brindar información adecuada sobre el proceso, e incluso desincentivan la solicitud de reconocimiento.

Por otra parte, en lo que se refiere al desempeño de la COMAR, se han observado obstáculos desde el primer acercamiento de los solicitantes, ya que en algunas delegaciones la carga de trabajo es de tal magnitud que el personal no efectúa la recepción de manera inmediata, sino tiene que programar citas, que pueden postergar el inicio del procedimiento por varios días. El plazo para emitir una resolución (45 días), aunque no siempre se cumpla, se convierte en un elemento de presión que conduce a la falta de un análisis a profundidad de parte de la autoridad.

Adicionalmente, no se cuenta con un proceso claramente establecido de los mecanismos y criterios de la COMAR para la evaluación y análisis de casos. Si bien la Ley y el Reglamento plantean lineamientos a seguir, las resoluciones emitidas atestiguan graves omisiones en el proceso, que a su vez revelan la falta de una metodología que oriente el mecanismo de revisión. Esto debería consistir en realizar cada paso y cada recurso que señala la ley en todos los casos, dando así las mismas condiciones y posibilidades a los solicitantes. En cambio, se observa la aplicación de entrevistas telefónicas en lugar de presenciales, la ausencia de entrevistas a algunos miembros de un grupo familiar, la realización de estudios sobre el país de origen a partir de fuentes no oficiales y la falta de intérpretes calificados, entre otras deficiencias.

A lo anterior se suma la falta de claridad en los factores que determinan solicitar o no la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores; tampoco existe un pronunciamiento oficial sobre los casos que pueden ser aceptados de manera extemporánea, ni una ruta establecida para los mecanismos de comunicación de la autoridad con los solicitantes y/o sus representantes legales.

Todo esto impacta negativa y gravemente en el sentido humanitario de la ley, y obliga a las organizaciones de la sociedad civil a recordar al Estado mexicano, a través de recursos y demandas, su responsabilidad de ser garante de los derechos humanos para todas las personas que están en su territorio.

Por otra parte, mediante un seguimiento y acompañamiento constantes, también ha sido posible identificar las buenas prácticas que la COMAR está poniendo en marcha, lo cual permite impulsarlas y velar por su permanencia. En este ámbito, un buen ejemplo es la reducción de tiempos obtener copias del expediente del solici-

tante, así como el uso de un cronograma que muestra esquemáticamente los pasos del proceso y que aporta mayor claridad al solicitante respecto a las acciones y tiempos establecidos. Destaca también la adopción de un Protocolo de Identificación de NNA solicitantes de asilo dirigido a las autoridades que podrían estar en contacto con esta población, así como diversas capacitaciones para las autoridades, entre las cuales personal del Instituto Nacional de Migración.

Sin duda hay mucho camino que recorrer en el tema de asilo en México y en la consolidación de un proceso de reconocimiento de la condición de refugiados, que responda a los estándares más altos de respeto a los derechos humanos y en armonía con los marcos legales internacionales, y en respuesta a las necesidades de los solicitantes.

Desde una visión general, la situación actual de los migrantes y refugiados en el mundo representa un reto en sí misma, pues se requiere de una respuesta inmediata que priorice el carácter humanitario implícito en el concepto de asilo. Esto se constituye en una oportunidad para que México fije una postura coincidente con la reforma que elevó a nivel constitucional el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.

Así, Sin Fronteras enfrenta el reto de conservar una estructura de atención y servicios que acompañe de manera cercana los procesos de las personas solicitantes de asilo, manteniendo su labor de representación legal en el litigio pero sin dejar de lado sus labores humanitarias y de atención integral, considerando las particularidades que cada caso implica. Además, la organización también seguirá buscando generar cambios a nivel estructural, que se adecuen a la realidad cambiante de los refugiados en el país, a través de la incidencia y la relación cercana con actores políticos e institucionales.

Abstract

Sin Fronteras has been working in favor of refugees and asylum seekers for 20 years. This task has been constantly growing: from the fulfillment of basic needs —humanitarian aid— to psychological and legal help given by professionals tending to the needs of refugee status seekers. Besides, the organization's work has also been oriented towards the development of legislative proposals and of public policies connected with these concerns.

A refugee is somebody who has left his/her country of origin or place of residence for fear of persecution because of their race, religion, nationality, belonging to a social group or because of their political opinions, and who lacks protection in that country and therefore cannot or will not return.

Forced migration in the Americas were not due to international conflicts, but to internal situations; the concept of what constitutes a refugee has been expanded to include those people who have fled their countries because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or serious disturbance of the public order.

In Mexico, people who found themselves in this situation were acknowledged as refugees according to UNHCR's charter. By acknowledging, in 2000, the 1951 Refugee Convention (the Convention Relating to the Status of Refugees) and its 1967 Protocol, the Mexican government began adopting the eligibility process for the granting of asylum.

For refugees, the problem of lacking access to the justice system during the era of Latin American conflicts began as they entered the country and found themselves taken to a migration station, because of the difficulty of telling them apart from ordinary migrants. This was due to a lack of identification mechanisms on the part of COMAR or UNHCR (ACNUR), which would allow refugee status seekers access to regularization procedures before they were returned to the places where their lives were in danger. Although Mexico upheld its position as a haven country with a tradition for granting asylum, civil society questioned the lack of a legislation in step with international instruments; also questioned was the fact that protection was limited to acknowledgement and a guarantee not to return asylum-seekers to their places of origin, without also guaranteeing their right to health, work and housing, among other rights.

After many years and failed attempts by UNHCR (ACNUR) and civil society —mostly Sin Fronteras—, interest began to emerge in Mexico to consolidate human rights as the core of the legal framework: in 2011 the Law on Refugees and Supplementary Protection was finally enacted; one year later, its Regulations were also promulgated.

In remaining faithful to its vision of achieving comprehensive and multi-disciplinary policies, but without neglecting its focus on refugee populations at the same time, Sin Fronteras closely supported the first steps leading to the implementation of this Law, collaborating with both institutional actors and civil society organizations, while maintaining its close dialog with UNHCR (ACNUR). It is currently an active part of the Regional Coordination Group, created by civil society for the adoption of the Brazil Declaration and Action Plan, which creates a common roadmap aimed at strengthening protection and promoting sustainable solutions for refugees, displaced or stateless people.

Throughout Latin America the idea of “asylum” as a concept present in various regional treaties and referring to “political asylum” became widespread. In turn, the misnomer “refugee” is the term adopted by international laws on refugees, its main instrument being the Refugee Convention and its 1967 Protocol. In both cases, it deals with the right of a person to be protected by a State through the figure of asylum, whenever his/her own State is unable to do so.

Regarding the right to request and receive asylum, Sin Fronteras has documented a large number of difficulties, such as due process violations, obstacles for gaining access to procedures, a lack of information about rights at migration stations and along mixed-flow migration routes, administrative arrest for petitioners of refugee status, and a lack of advisory and legal representation for those who file proceedings before COMAR, among others.

Cases connected with this kind of problems have been taken up in trials by Sin Fronteras’ legal department. It should be said that the Federal Court for Fiscal and Administrative Justice has taken an interest in the cases of those who seek refugee status; since they are considered to be important and transcendent, most of them have been heard by the Court’s Upper Hall.

On the other hand, given that the broad definition of refugee given in the Cartagena Declaration has been included in domestic laws since before the enactment of the Refugees and Supplementary Protection Act, Sin Fronteras —as part of the COMAR task force— has analyzed eligibility taking into account the elements in that definition.

With the enactment of a law in this regard and the establishment of COMAR as the entity in charge of receiving and solving asylum requests, paradoxically there was a decrease in the number of cases of acknowledgement in connection with the causes established in the Cartagena Declaration (which were included in article 13, paragraph II of the Law on Refugees, Supplementary Protection and Political Asylum), to the degree that Sin Fronteras had no documented cases outside those that were acknowledged by the Court.

Concerning the requests for acknowledgement of refugee status filed by unaccompanied boys, girls or adolescents, when considering these cases it is necessary to take into account the special conditions surrounding the petitioner, as well as the principle of a minor’s best interests. One of the first steps the authority must take in order to guarantee the international protection of minors arriving in our country is their identification, which should ensure them access to the procedures for requesting asylum. In this regard, the arrival in the scene of a new actor must be pointed out: the Federal Attorney’s Office for the Protection of Girls, Boys and Adolescents which, as contemplated by the Political Constitution of the Mexican United States, by international treaties, by the very law regarding this subject and by other legal instruments, must ensure the comprehensive protection of boys, girls and adolescents, including those requiring international protection.

It should be remembered that in Mexico revision recourses against resolutions issued by COMAR have to be filed before a hierarchically higher authority belonging to the same institution; this leads to a high number of confirmations of the first resolution.

Since the enactment of the Law on Refugees and Supplementary Protection in 2011 and its Regulations, as well as their later updating by means of a Law on Refugees, Supplementary Protection and Political Asylum in 2014, and despite the participation and support of civil organizations, it has not been possible to fully harmonize these laws with the current international instruments, nor to solve concerns deriving from the existence of local problems.

The main barriers that make it difficult to gain full access to the right of asylum lie in institutional capacities. In particular, although officers from the Domestic Migration Institute (INM, by its Spanish initials) may receive requests, in reality said officials are still ignorant of the subject and of the related legal procedure and of their role and responsibilities connected with it. As a consequence, they have even prevented access to legal representatives, omitted adequate information on the process, and even discouraged requests of acknowledgement.

On the other hand, regarding COMAR's performance, obstacles have been detected from the time of the first approach by seekers of asylum, since the workload in some offices is so large that the staff does not immediately receive the documentation, instead having to schedule appointments that may postpone the procedure by several days. The term for issuing a resolution (45 days), although not always complied with, turns into an element of pressure that leads to a lack of in-depth analysis on the part of the authorities.

Additionally, there is no clear procedure for the mechanisms and criteria that COMAR should follow for case evaluation and analysis. Although the Law and its Regulations contemplate guidelines to be followed, the resolutions that are issued exhibit serious process omissions which, in turn, reveal the lack of a methodology orienting the reviewing mechanism. This should consist of taking each step and recourse contemplated by the law in every case, thus assuring the same conditions and possibilities to all seekers. In contrast, there are attestations of telephone interviews instead of personal interviews, and also of the absence of interviews with some members in family groups and the undertaking of studies of the country of origin using unofficial sources and a lack of qualified interpreters, among other deficiencies.

One must add to this a lack of clarity in the factors determining whether to request or not the opinion of the Ministry of Foreign Affairs; there is no official position on the cases that may be accepted outside the regular time frame, nor is there an established route for communication mechanisms between the authorities and the asylum seekers and/or their legal representatives.

All of this has a serious negative impact on the humanitarian sense of the law and forces civil society organizations to remind the Mexican State, through filings and lawsuits, of its responsibility to guarantee respect for the human rights of all individuals in its territory.

Additionally, by means of constant follow-up and support, it has also been possible to identify some of the best practices that COMAR has been implementing, thus allowing their encouragement and the promotion of their permanence. In this regard, a good example is the decrease in the time needed to obtain copies of a seeker's file, as well as the use of a chronogram that schematically shows the steps in the process and offers greater clarity to seekers concerning established actions and timelines. Also worth mentioning is the adoption

of an Identification Protocol for seekers of asylum that are either girls, boys or adolescents, intended for the authorities that may be in contact with this population, as is the training of officers, including personnel of the Domestic Migration Institute (INM).

Undoubtedly, there is still much to be done in connection with the issue of asylum in Mexico and in the consolidation of a process for acknowledging refugee status in accordance with the highest standards of respect for human rights that are in harmony with international legal frameworks that responds to the needs of asylum seekers.

From a general point of view, the current situation of migrants and refugees in the world is a challenge in itself, as an immediate response is required that makes a priority of the humanitarian character of the very concept of asylum. This presents an opportunity for Mexico to adopt a position that is consistent with the reform that elevated respect for and acknowledgement of human rights to a constitutional level.

Thus, Sin Fronteras faces the challenge to preserve a service structure that closely supports the processes of asylum seekers, and of upholding its legal representation work in litigation, but without neglecting its humanitarian endeavors and its comprehensive care, considering the peculiarities of every case. Also, the organization will continue to seek to generate changes at the structural level that are adequate to the changing reality of refugees in the country by continuing to work closely with political and institutional agents.

Introducción

La protección internacional es un tema con el cual Sin Fronteras ha estado vinculada desde su fundación, a mediados de la década de los '90. Durante estos 20 años nuestra organización ha sido testigo de la creación de una ley sobre el tema, del surgimiento de varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de asilo, ha recibido el reconocimiento de miles de personas refugiadas, y ha tenido un papel clave denunciando, en diversos escenarios, las violaciones de derechos humanos cometidas contra la población sujeta de protección internacional.

Con motivo de su vigésimo aniversario, Sin Fronteras hace un compendio de su papel en el avance de la protección internacional en México, desde su participación en el Grupo de trabajo del Comité de Elegibilidad, (el órgano que hasta 2011 tomaba las decisiones sobre el reconocimiento de la condición de refugiados), hasta el impulso de una ley especializada, pasando por su colaboración en el Proceso Cartagena +30 y las consultas que derivaron de la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil.

El presente documento inicia con una aproximación al tema del asilo, que permita entender quien es una persona refugiada, cual es el marco jurídico que regula en México la protección internacional, y la diferencia entre la figura del asilo latinoamericano (actualmente en desuso) y el mal llamado “refugio”.

En seguida se aborda el derecho de asilo en los ámbitos del derecho internacional y nacional, con especial atención a la definición del concepto, la identificación de personas con necesidades de protección internacional de parte de las autoridades mexicanas, el acceso a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, la naturaleza *sui generis* del procedimiento, y de especial manera la detención migratoria de solicitantes de asilo.

El tercer capítulo analiza el procedimiento que instaura la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a raíz de la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como un recuento de los casos acompañados y litigados por el área legal de Sin Fronteras. Esto permite evidenciar los retos que aún enfrenta México en la protección efectiva de refugiados y las problemáticas sistemáticas, como la dificultad de acceder a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, las violaciones al debido proceso y la privación de la libertad a solicitantes de asilo en las estaciones migratorias. También se narran algunos casos concretos conocidos por la COMAR o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; este último emitió diversas sentencias positivas, que han reconocido a las personas involucradas la calidad de refugiadas.

Lo anterior es acompañado de un análisis del recurso de revisión en casos de negativa de reconocimiento que emite la COMAR. Éste ha resultado ser ineficaz por varias razones, entre las cuales la dificultad para lograr que se analice nuevamente la solicitud, o que se permita a los solicitantes aportar más pruebas.

Las conclusiones y propuestas de este documento se complementan con una serie de entrevistas realizadas a colaboradores y ex-colaboradores que trabajaron en el área social y legal de Sin Fronteras.



Capítulo 1. Aproximación al tema



1.1 El asilo

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948, señala en su artículo 14 que toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país, el concepto de asilo tiene un origen más remoto, que proviene de la antigua Grecia: este vocablo deriva de la palabra *ásylon*, “sin captura, sin violencia, sin devastación” o “sitio inviolable”, según la Real Academia Española. En sentido amplio, el asilo no sólo se entiende como un derecho humano, sino también como la protección que otorgan las naciones en su territorio a personas extranjeras que no pueden encontrarla en su propio país, o en su país de residencia habitual en el caso de las personas apátridas.

Sin duda, el antecedente determinante para abordar el tema del asilo en el derecho internacional son las migraciones forzadas resultantes de la Primera y Segunda Guerra Mundial. A partir de estos acontecimientos se sientan las bases para la definición de las personas refugiadas, así como de sus derechos y del tipo de protección que los países deben brindarles.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, define al refugiado como la persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (p. 2)

En las Américas, donde las migraciones forzadas no obedecieron a conflictos internacionales sino a situaciones internas (dictaduras, guerras civiles etc.), en noviembre de 1984 fue adoptada la Declaración de Cartagena, que amplía el concepto de refugiado, ya que incluye:

(...) 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. (p. 3)

Sin embargo, la crisis migratoria actual y los nuevos retos que ésta implica para las naciones que reciben a personas en la búsqueda de la protección de un país diferente al suyo, ha dado lugar a un endurecimiento de algunas medidas. Esto dificulta la aplicación de lo establecido por los instrumentos internacionales e incluso por las legislaciones nacionales, que fueron armonizadas con los estándares internacionales, pero que no son efectivamente aplicadas.

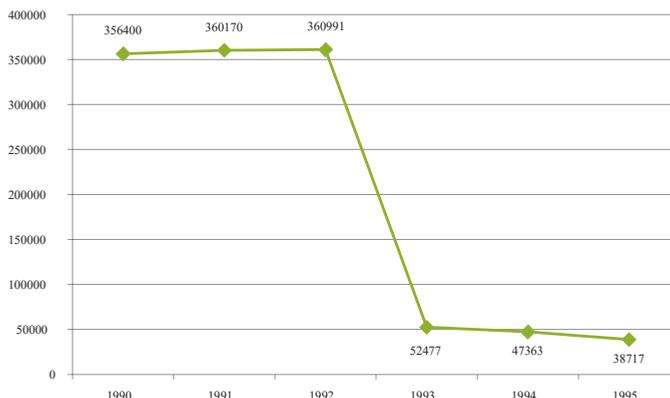
1.2 El asilo en México

Los primeros antecedentes de asilo en México corresponden a la época independiente, con la llegada a tierras de Coahuila de nativos norteamericanos que huían de los conflictos en los territorios al norte de la frontera mexicana. Durante la guerra civil estadounidense miles de personas también llegaron a nuestro país para acogerse a su protección.

Durante el siglo XX, México desempeñó un papel importante en lo relativo al asilo, acogiendo a personas que “huían de situaciones de persecución, conflictos armados, violencia política y social en sus países de origen” (ACNUR 2012), provenientes de España, Argentina y Chile, así como centroamericanos que huían de las guerras civiles de Guatemala, Honduras y El Salvador. Ante la gran cantidad de refugiados guatemaltecos que llegó al país en la década de los ‘80, el gobierno mexicano estableció un registro y emitió un decreto para la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), un órgano intersecretarial conformado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. En esos años en la legislación mexicana no existía una caracterización del concepto de refugiado, de modo que el reconocimiento formal que se hacía a estas personas era como visitantes fronterizos temporales.

Cabe señalar que, si bien México es firmante de los tratados internacionales en la materia, durante décadas basó su proceso para el reconocimiento de refugiados en lo dispuesto por la Ley General de Población (1990) y su Reglamento (disposiciones de 2000). Llama la atención que, según cifras del Banco Mundial, a nivel mundial en 1990 se tenían registrados a 356,400 refugiados, pero que, sólo un lustro más tarde, esta cifra disminuiría a 38,717.

Figura 1. Refugiados en México (1990-1995)



Elaboración propia con base en: Banco Mundial, *Población de refugiados por país o territorio de asilo*.

Entre las primeras acciones de la COMAR - en colaboración con el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos - los programas de asistencia en materia de vivienda, salud, educación y alimentación buscaron atender necesidades básicas de la población de refugiados. En 1996, tras los tratados de paz de Guatemala, México emitió una nueva disposición para brindar a las personas refugiadas la posibilidad de regresar definitivamente

a su país de origen, o de bien realizar un trámite de naturalización. Ambas soluciones son duraderas, con lo que se confirma el carácter temporal deseable de la figura del asilo.

Hasta 2002, las personas recibían el reconocimiento del estatuto de refugiados bajo el cobijo del ACNUR.¹ Tras la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, a partir del 2000 el gobierno mexicano comienza a asumir el proceso de elegibilidad para otorgar el asilo. Cabe señalar que, si bien la COMAR ya existía, su papel se enfocaba en esa época hacia la asistencia, y no propiamente a la protección.

Sin embargo, en los años siguientes se harían patentes las dificultades que representaban para las personas refugiadas el carecer de una ruta clara para obtener el reconocimiento de su condición, ya que faltaba un procedimiento legal, sustituido por un procedimiento *ad hoc* que impedía apelar las resoluciones, como cualquier acto de autoridad. Esto tenía como consecuencia la falta de acceso al derecho de representación legal, al debido proceso y, en general, a la justicia.

El problema de falta de acceso a la justicia iniciaba en el momento en que las personas refugiadas ingresaban al país y eran llevadas a una estación migratoria: difícilmente se les podía diferenciar de las personas migrantes, ya que no existían mecanismos de identificación de parte de la COMAR o del ACNUR. Por lo tanto, estas personas no lograban acceder a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado antes de ser devueltos a lugares donde su vida corría peligro. Además, cabe mencionar que no todas las personas refugiadas se definían como tales, pues no contaban con la información básica sobre esta condición que les posibilitaría convertirse formalmente en solicitantes de la condición de refugiado, por lo cual lograban presentar el trámite sólo después de haber recibido alguna orientación legal.

Las instituciones, ante la carencia de un marco legal específico, carecían de las bases que les facilitarían brindar atención a esta población. Si bien la COMAR procuraba tener acercamientos a distintas instancias, con el fin de otorgar servicios básicos, las contrapartes no siempre respondían de manera positiva: por ejemplo, cuestiones clave como la defensa legal no eran establecidas como un elemento obligado que permitiera a la Defensoría Pública intervenir en casos de solicitantes de asilo (lo cual sucede incluso hoy en día).

Aunque a principios de este siglo México mantenía su posición como país de acogida y con una tradición de asilo, la sociedad civil cuestionaba la falta de una legislación armonizada con los instrumentos internacionales, y el que la protección se limitara al reconocimiento y garantía de no devolución, sin asegurar derechos como la salud, el trabajo, la vivienda, etc.

Ante esta demanda constante, y después de varios años e intentos fallidos del ACNUR y de la sociedad civil - incluyendo Sin Fronteras - surge el interés por consolidar los derechos humanos en México como ejes del marco legal de los refugiados. En 2011 se publica finalmente la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y un año después su Reglamento.



1.3 El trabajo de Sin Fronteras

Desde su creación en 1995, Sin Fronteras brindó apoyo a las personas refugiadas que llegaban al país. Al principio proporcionó asistencia social, y posteriormente incorporó la orientación legal, en gran medida en la atención para la población centroamericana.

¹ En 1982 el ACNUR y el gobierno mexicano suscribieron un Acuerdo Sede, que permitió al primero realizar actividades de reconocimiento de la condición de refugiado a pesar de que nuestro país no había ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

A partir de los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, diversos países - incluido México - endurecieron sus políticas migratorias, afectando de esta manera el tratamiento que se daba a las personas en las fronteras.²

Los discursos y las políticas se referían a la población migrante, a la vez que invisibilizaban los grupos que buscaban la protección internacional. Éste fue uno de los primeros grandes retos a los que se enfrentó Sin Fronteras: en un trabajo coordinado con el ACNUR, la organización participó en la creación de una normatividad para el reconocimiento de la condición de refugiado, gracias a lo cual se logró abrir un espacio para la sociedad civil en el Comité de Elegibilidad de la COMAR, conformado por funcionarios de alto nivel de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Posteriormente, para hacer eficiente el proceso, en 2002 se creó un grupo de trabajo en el que representantes de estas instancias revisaban detalladamente las solicitudes de asilo que serían presentadas al Comité de Elegibilidad, el cual emitía la resolución. Sin Fronteras fue uno de los integrantes del grupo de trabajo, en el cual elaboraba recomendaciones para cada caso en particular. Cabe señalar que el grupo de trabajo, a diferencia del Comité de Elegibilidad, carecía de un sustento legal que justificara su existencia, por lo que en su interior solamente se desarrollaban tareas que proveían insumos para la toma de decisiones del Comité.

En este ámbito, Sin Fronteras realizó un importante trabajo de revisión de solicitudes de asilo, aportando opiniones y argumentos que se traducían en recomendaciones para el Comité de Elegibilidad, aunque éste no siempre dictaminaba en el mismo sentido. Sobre la participación en este grupo, Gisele Bonnici recuerda que “en el grupo de trabajo no teníamos voto” sin embargo, “como no se permitía realmente tener una representación legal a los solicitantes de asilo, el papel dentro del grupo de trabajo era el único lugar donde podías abogar por un caso.”

En este grupo, a partir de que el gobierno mexicano se pronunció a favor de fortalecer el marco legal en la materia, se comenzaron a redactar los contenidos para integrar una iniciativa de ley que abordara puntual e integralmente el tema de las personas refugiadas en México. Esto permitió que Sin Fronteras colaborara de manera activa y cercana en los primeros borradores que, después de varios años, se constituyeron en las bases para la propuesta de ley.

A partir de la información derivada de sus servicios de atención directa - apoyo psicosocial, legal y socio-económico - Sin Fronteras contaba con una clara radiografía de la situación de los refugiados en México. En consecuencia, después de su activa participación, decidió abandonar el grupo de trabajo de la COMAR y dirigir sus esfuerzos a la representación legal de las personas solicitantes de la condición de refugiado, concentrándose en recuperar la condición humanitaria del asilo, con el fin de que ésta no se redujera al mero estatus migratorio.

Fiel a su visión de lograr políticas integrales y multidisciplinarias, al mismo tiempo que desarrollaba su trabajo directo con población refugiada, Sin Fronteras mantuvo un trabajo constante con las autoridades, a través de capacitaciones, reuniones, seminarios y otros espacios de intercambio de conocimientos y propuestas. De esta manera, Sin Fronteras acompañó el proceso de creación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como los primeros pasos para su implementación, junto con actores institucionales y organizaciones de la sociedad civil, y manteniendo también su cercana interlocución con el ACNUR. Al mismo tiempo, no dejó de ser un referente en el apoyo y atención a las personas solicitantes de asilo en México.

2 Siria Oliva Ruiz, ex colaboradora de Sin Fronteras, al referirse al proceso que implicó la construcción de una iniciativa de ley en el tema de refugiados, señala que “hubo una coyuntura muy especial, [...] se dieron los ataques del 9/11 y entonces el tema ya no eran los refugiados ni la migración: el tema era contrarrestar lo que estaba pasando con la discriminación (en México) [...], porque salían circulares para impedir el acceso, para regular más, hacer exámenes biométricos, etcétera.” (mayo 2016)

Con motivo de los 30 años de la Declaración de Cartagena, el ACNUR, los gobiernos de la región y la sociedad civil iniciaron un proceso de consultas y reuniones que culminó en la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil. Éste es descrito como una “Hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe, dentro de un marco de cooperación y solidaridad.”

Sin Fronteras participó de manera activa en el “Proceso Cartagena +30”, aún antes de la instancia de consultas, por medio de la construcción de un documento regional elaborado por la sociedad civil, conocido como Iniciativa Cartagena. Estos esfuerzos tenían el mismo objetivo: que los documentos regionales respondieran a las necesidades y desafíos de la protección internacional y el desplazamiento interno.

Una vez adoptado el Plan de Acción, en 2014, la sociedad civil conformó un Grupo Articulador México y un Grupo Articulador Regional, para formar un frente común y ser parte, junto con ACNUR y los gobiernos, de la implementación del Plan. El trabajo inicial del grupo de organizaciones mexicanas fue un diagnóstico del contexto mexicano aplicado a lo contenido en el Plan de Acción, a lo cual Sin Fronteras sumó su experiencia de trabajo con solicitantes de asilo en el país.

1.4 Situación actual del asilo en México

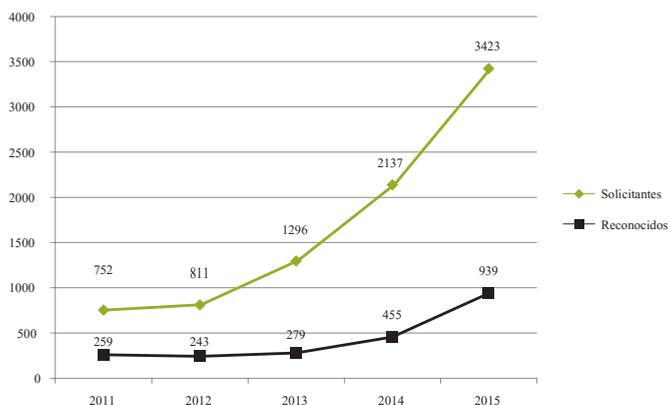
En la última década han llegado al territorio mexicano en búsqueda de protección internacional personas provenientes de Haití, Eritrea, Etiopía, República Democrática del Congo y Somalia, que se suman al flujo aún constante de refugiados provenientes de América Latina.

Por otra parte, según un diagnóstico de ACNUR (2014), el 84% de las personas referidas al sistema de asilo en México provienen de Honduras y El Salvador, y el 23% del total corresponde a menores de edad en necesidad de protección internacional. Esta situación se entiende si se tiene presente la crisis que se vive en el triángulo norte de Centroamérica.

Si bien la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria,³ así como su Reglamento constituyeron un parteaguas en la construcción del marco legal mexicano, en la práctica aún existen grandes retos para garantizar su plena implementación. Por ejemplo, según cifras de la COMAR, de 2011 al 2015 se han recibido 8,419 solicitudes de asilo, de las cuales sólo 2,175 han resultado en el otorgamiento de la condición de refugiados.

3 En el presente documento las referencias a la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LRPC) del 2011 y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) del 2014 no son indistintas, ya que si bien la segunda corresponde al marco legal actual vigente, y por tanto a una versión corregida, las menciones a la primera obedecen a un señalamiento respecto al momento histórico de aparición de la legislación nacional específica en el tema.

Figura 2. Solicitantes y reconocidos como refugiados 2011-2015

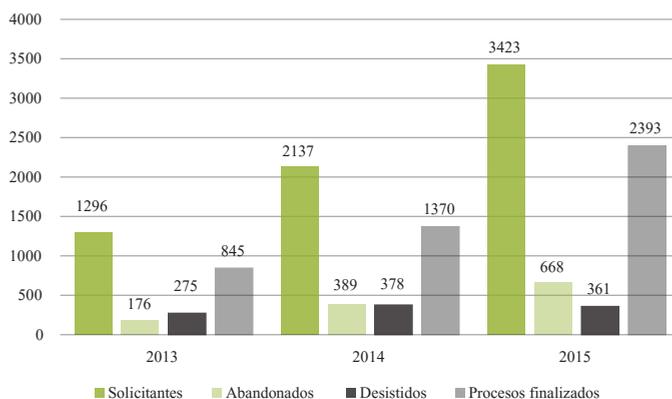


Elaboración propia con información de COMAR (Solicitud de información a través de Infomex y estadísticas de www.comar.gob.mx).

Destaca el alto número de casos reportados como desistidos y abandonados. La experiencia de Sin Fronteras ha identificado que, aunque estas cifras representan los casos en que las personas solicitantes abandonan el procedimiento, salen del territorio mexicano o ya no acuden al seguimiento ante la COMAR, se trata también de casos abandonados por los solicitantes, debido a la dilación en el procedimiento o la falta de acceso a una protección amplia mientras se lleva a cabo la revisión de su solicitud.⁴

4 Si bien no se tiene un registro detallado de las razones por las cuales los solicitantes desisten o abandonan el procedimiento, la experiencia de Sin Fronteras identifica a la dilación y la falta de acceso a la protección como causas, que pueden traducirse en la no obtención del documento por razones humanitarias, no contar con un representante legal o en una condición de detención por orden de la autoridad migratoria. La Coalición Internacional contra la Detención, en su informe *Infancia Cautiva* (2012), señala que “Los factores comunes que contribuyen a tasas de cumplimiento más altos de solicitantes de asilo y otros migrantes fuera de la detención incluyen: el tratar a los solicitantes de asilo y otros migrantes con dignidad, humanidad y respeto durante todo el procedimiento de determinación de su condición; el suministro de información clara y concisa con respecto a los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo y de otros migrantes en virtud de las alternativas a la detención y las consecuencias del incumplimiento; remisión a la asistencia legal en una fase temprana y durante todo el proceso de determinación de la condición; el acceso a material de apoyo, alojamiento y otros requisitos de acogida, y la orientación individualizada o la gestión de casos.” (p. 33)

Figura 3. Solicitudes, abandonos, desistimientos y procesos finalizados (2013-2015)



Elaboración propia con información de la COMAR

En los últimos tres años destaca el aumento en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, que pasaron de 1,296 en 2013 a 2,137 en 2014 y a 3,423 en 2015. Respecto a los procedimientos abandonados o desistidos, en 2013 y 2014 estos casos representaban el 35% y 36% respectivamente, mientras que en 2015 bajaron al 30% del total de solicitudes. Si bien esto representa una disminución, el porcentaje no deja de ser elevado, pues significa que uno de cada tres solicitantes desiste o abandona.



Capítulo 2. El derecho de asilo



2.1 El asilo en el derecho internacional

Es común encontrar textos y documentos “especializados” que hacen una referencia inadecuada al derecho humano al asilo, pues a menudo se confunden los términos “asilo” y “refugio”, sin lograr plasmar la diferencia real entre ambos conceptos. Peor aún, se intentan distinguir de una manera errónea, que conduce a una mayor desinformación. Por lo anterior, resulta necesario abonar a una distinción clara, que no se agote en la semántica, sino que produzca la comprensión de un derecho humano que no debe sujetarse a la discrecionalidad del gobierno en turno.

Antes de la adopción de la Convención del '51 y de la creación del ACNUR, existían instrumentos regionales que adecuaban la figura del asilo a una realidad completamente diferente a la que se vivió en Europa: no se enfrentaban conflictos internacionales, sino golpes de estado o guerras civiles. Fue así como surgieron instrumentos básicos como las Reglas de Lima, que reglamentaban el asilo diplomático; el Tratado de Montevideo de 1889, que - entre otras cosas - reconocía el derecho de asilo a los “delincuentes políticos”; la Convención sobre Asilo de 1928 y la Convención de Asilo Político de 1933. Posteriormente, otros documentos perfeccionaron las figuras de protección, como las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954, ambas en el marco de la OEA. Sucesivamente se promulgaron los instrumentos de derechos humanos por excelencia de la región, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La distinción en las primeras décadas del siglo XX consistía en lo siguiente: dada la dificultad que tenían las personas con necesidad de protección internacional para llegar a otros territorios, se permitió que quienes eran considerados como perseguidos políticos accedieran a la protección internacional sin necesidad de cruzar la frontera, sino únicamente entrando a las embajadas de otros países (principio de extraterritorialidad). Una vez que la persona, de manera discrecional, era declarada “asilado político” podía obtener un salvoconducto para salir de su país y gozar de la protección del país de acogida. *A contrario sensu*, la figura de “refugio” hace referencia a quienes, tras cruzar las fronteras, solicitan la protección internacional e inician un procedimiento de elegibilidad que debe observar todas las formalidades del debido proceso, acogiéndose a cualquiera de las razones contenidas en los instrumentos internacionales de la materia (raza, nacionalidad, religión, etc.), y no exclusivamente a los motivos políticos.

En nuestra región se extendió la idea del “asilo” como una figura latinoamericana, que encontramos en diversos tratados regionales, en alusión principalmente al “asilo político”, mientras que el mal llamado “refugio” fue entendido como la figura adoptada por el derecho internacional, cuyo principal instrumento es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. No obstante, en ambos casos estamos ante el derecho de una persona a ser protegida por un Estado cuando el suyo de origen es incapaz de hacerlo.⁵

5 Existen diversos ejercicios de análisis sobre el tema, pues existe una preocupación sobre la repercusión en materia legal del uso y concepción del asilo y el refugio. Entre ellos, la publicación *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, editada por el ACNUR, IIDH, et al.

Figura 4. Asilo latinoamericano y asilo internacional: principales diferencias

	Asilo Latinoamericano	"Asilo Internacional (Refugio)"
Fundamento	Diplomático	Humanitario
Condición	Discrecional	Declaratorio
	Voluntad unilateral	Universal
Marco legal	Tratados Latinoamericanos	Convención Americana de Derechos Humanos Convención sobre Refugiados de 1951
Motivos de asilo	Persecución política	Raza, religión, nacionalidad, grupo social, opinión política, género, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de ddhh u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
Modalidad	Diplomática y territorial	Territorial
Principio de no devolución	No lo considera	Protegido contra la devolución
Otros derechos	Salvoconducto	No sanción por ingreso irregular, unidad familiar

Elaboración propia con información de ACNUR (2014) y de la LRPCAP.

Para llegar a una comprensión adecuada del concepto del asilo es necesario entender la protección internacional. Partimos de la premisa de que los Estados proveen a sus nacionales una protección que garantiza sus derechos elementales, desde la identidad hasta el trabajo y la vivienda. Sin embargo, algunas personas, por diversas causas, no pueden contar con esta protección, por lo cual se ven forzadas a abandonar sus lugares de origen o de residencia habitual, para buscar amparo en otro territorio. Si bien esto parece sencillo, ha sido necesario un importante entramado jurídico en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los refugiados para dar lugar a la garantía del derecho de asilo. Este último – como se vio anteriormente - ha tenido un desarrollo importante en nuestro continente, que condujo a la creación de dos figuras, cada una con niveles de protección diferentes, y que persisten hasta nuestros días.

El asilo como derecho humano es la protección que brindan los Estados a personas que, sin ser nacionales, se encuentran en su territorio, porque son perseguidas o amenazadas por alguna de las causales incluidas en los instrumentos internacionales (como la Convención sobre el Estatuto de la Condición de Refugiados y la Declaración de Cartagena). Una persona que huye de su país por un temor fundado de persecución tiene el derecho de solicitar y recibir asilo, es decir, puede solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. En la región, además, se considera como refugiado a quien huye por amenazas a su vida, libertad o seguridad.

2.2 El asilo en el derecho nacional

A nivel nacional, la legislación aborda diversos elementos que pretenden asegurar la adecuada aplicación de principios jurídicos sobre el asilo, no solamente para definir los mecanismos que se requieren en nuestro país para el reconocimiento de la condición de refugiado, sino para establecer la postura y los compromisos del Estado Mexicano ante el tema.

Si bien aún existen brechas importantes entre la legislación nacional y el marco internacional, tal como lo han referido las organizaciones de la sociedad civil que litigan o dan servicios a la población refugiada, también es cierto que en la letra se cuenta con avances notables desde la reforma en derechos humanos a nivel constitucional, la primera Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LRPC) y su Reglamento (RLRPC) y la ampliada Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP); a esto se suman otros instrumentos que abordan el tema desde diversos enfoques y materias.

2.2.1 Definición

La condición de refugiado está definida en normatividad interna de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014):

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

I. Que debido a **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;

II. Que ha 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** (énfasis propio), y

III. 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.

Si bien estas definiciones se basan en lo estipulado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y por la Declaración de Cartagena (1984), cabe destacar que se incluye el género como una motivación adicional de huida por temores fundados. Esto se define en el artículo 4, fracción IV del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria como “el género o las preferencias sexuales del solicitante”. (2012)

Para entender algunos conceptos que integran la definición anterior, este Reglamento los desglosa en tres artículos:

Artículo 5.- Los actos y hechos que originen temores fundados de persecución, según lo previsto en el artículo 13 de la Ley, deberán constituir, debido a su naturaleza o a su carácter reiterado, violaciones a derechos fundamentales. **Los actos y hechos no requieren estar basados estrictamente en experiencias personales del solicitante.** (*énfasis propio*)

Artículo 6.- Los actos de persecución a que refiere el artículo 13 de la Ley podrán revestir, entre otras, las formas siguientes:

- I. Actos de violencia física o psicológica, incluidos los actos de violencia sexual;
- II. Medidas legislativas, administrativas o judiciales que resulten gravemente discriminatorias en sí mismas o al ser implementadas;
- III. Sujeción a proceso o aplicación de penas en forma desproporcionada o gravemente discriminatorias;
- IV. Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o gravemente discriminatorias, y
- V. Conjunto de medidas concurrentes que conlleven persecución.

Artículo 7.- La persecución a que refiere el artículo 13 de la Ley podrá ser llevada a cabo, entre otros actores, por representantes o miembros de:

- I. El Estado o personas que actúen de manera legítima o ilegítima en su nombre;
- II. Asociaciones u organizaciones que controlen el territorio de un Estado o una parte considerable del mismo;
- III. Agentes no estatales, cuando sean tolerados por las autoridades o bien, si éstas se niegan o son incapaces de proporcionar protección eficaz en contra de las acciones de éstos, y
- IV. Sectores de la población que no respetan las normas establecidas por los ordenamientos legales.

Si bien estos artículos abonan a la interpretación de la definición de refugiado, es deseable que la COMAR acuda a otro tipo de herramientas como el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951, o al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, que puede ser una guía práctica para orientar a los gobiernos sobre cómo determinar la condición de refugiado. Asimismo el ACNUR emite diversos criterios y notas para responder a la realidad de las necesidades de protección internacional.

2.2.2 Identificación

La experiencia ha demostrado que la identificación de personas que llegan al país en busca de protección internacional es una tarea compleja, no sólo por las implicaciones de localizar, al interior de los flujos mixtos de miles de personas, a aquellas que huyen por un temor fundado o una amenaza, sino también por los obstáculos generados por el desconocimiento sobre el tema y los procedimientos, tanto entre los funcionarios como entre las mismas personas refugiadas.

A este respecto, cabe recordar que las autoridades tienen la obligación de identificar a las personas solicitantes; en este sentido, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en el párrafo 2 de su artículo 21 señala que:

Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

De manera particular, el Reglamento de esta misma ley establece dicho mandato de manera específica tanto para la COMAR como para el Instituto Nacional de Migración (INM).

Artículo 15.- Serán atribuciones de la Coordinación las siguientes:

I. Proporcionar a los extranjeros información sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y sobre el procedimiento correspondiente...

Artículo 16.- El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición.

De tal suerte, el marco legal establece claramente la obligación de la autoridad respecto a la identificación de refugiados, proporcionándoles información adecuada y sin que medie una intención de desistimiento. A la fecha, aunque se han realizado esfuerzos de parte de la autoridad, queda un camino muy largo para asegurar que todas las autoridades, de los tres niveles de gobierno, tengan conocimiento de la figura de asilo e identifiquen estos casos para canalizarlos al procedimiento de COMAR. Sin Fronteras ha documentado casos de personas que han manifestado temor de regresar a su país sin que la autoridad realice la canalización adecuada: por ejemplo, una persona que ante un juez de distrito manifestó ser solicitante de asilo no tuvo respuesta alguna.

2.2.3 Acceso al procedimiento

Tanto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político como en el Reglamento de esta Ley se especifican los términos en los que se enmarca la recepción de solicitudes, como primer paso para obtener el reconocimiento jurídico de la condición de refugiado. En principio, la Ley menciona el derecho de todo extranjero a solicitar asilo.

Artículo 11. **Todo extranjero** que se encuentre en territorio nacional **tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona**, el reconocimiento de la condición de refugiado (...) (*énfasis propio*)

De igual manera, se señala la posibilidad de otorgar la condición de refugiado por derivación, como se indica en el artículo 12 de dicha ley:

La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo (...)

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.

Por su parte, el período de 30 días establecido como límite para ingresar la solicitud se encuentra en el artículo 18, así como su carácter gratuito.

El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento. (...) El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.

Además, el reglamento también fija un período máximo de notificación con el que debe cumplir cualquier

autoridad que tenga conocimiento de que un extranjero requiere de solicitar asilo:

Artículo 18.- Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 21 de la Ley, cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá notificarlo por escrito a la Coordinación en un término no mayor a 72 horas, a efecto de que ésta tome las medidas necesarias para iniciar el procedimiento correspondiente.

Respecto a las solicitudes extemporáneas, el reglamento señala lo siguiente:

Artículo 19.- Para efectos del cumplimiento del artículo 18, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

2.2.4 Naturaleza del procedimiento

En su documento *Procesos de asilo. Procedimientos de asilo justos y eficientes* (2001), el ACNUR señala que:

Los procedimientos de asilo se inspiran o se elaboran sobre la base de las responsabilidades derivadas de los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados, (...) el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como las Conclusiones relevantes del Comité Ejecutivo. Los estándares nacionales judiciales y de derecho administrativo también determinan la forma y el contenido de estos procedimientos. (p. 2)

En el caso mexicano, el procedimiento que sustancia la COMAR es de naturaleza administrativa, que inicia a petición de parte y que culmina con el reconocimiento o no de un derecho.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en 1989 ha determinado que:

Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado. Ahora bien, este proceder ordenado y sistematizado puede ser activado, ya de manera oficiosa por la propia administración, por estar así facultada en términos de las leyes y reglamentos vigentes, o a instancia de los particulares, es decir, por solicitud expresa. Cuando los particulares eleven una petición a la administración, misma que requiere, para ser satisfecha favorablemente, la verificación de una serie de etapas, subsecuentes una de otra hasta la obtención de un resultado final, hemos de entender que se está en presencia de un procedimiento administrativo constitutivo o formal.

Si bien el procedimiento de la COMAR no surge de una controversia entre dos partes, se puede decir que es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en concordancia con lo que señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2003:

(...) debe interpretarse de manera amplia la expresión “procedimiento en forma de juicio”, comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, **así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva**, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo. (p. 196) (*énfasis propio*)

El acuse de recibo de la solicitud que entrega la COMAR a las personas solicitantes hace las veces de una notificación de inicio del procedimiento, de manera que los solicitantes tienen derecho a contar con un representante legal, se pueden aportar pruebas, se tiene derecho a un intérprete, etc. Además, se cuenta con otros criterios como el beneficio de la duda, la carga de la prueba compartida, la no obligación de presentar evidencia para probar el dicho, entre otros. Esto hace que el procedimiento administrativo que conoce la COMAR sea *sui generis*.

Retomando nuevamente el documento de ACNUR sobre los procesos de asilo:

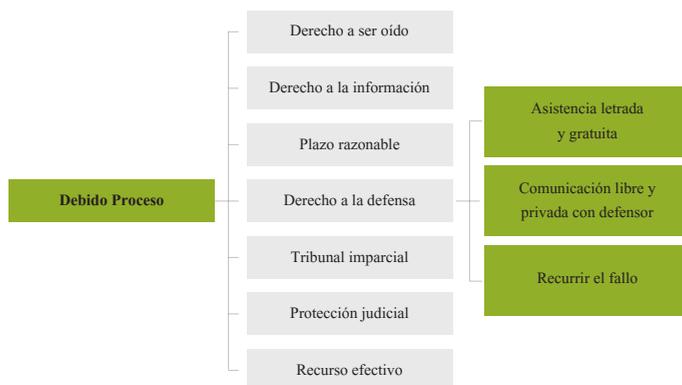
Una garantía procesal fundamental, que se deriva del derecho administrativo general y que resulta esencial en relación con el concepto de un recurso efectivo, consiste en que la apelación sea estudiada por una autoridad diferente e independiente de aquella que adoptó la decisión (...) Asimismo, la posibilidad de que la autoridad que conoce la apelación o revisión tenga una impresión personal del solicitante constituye otra garantía procedimental importante (...) Otra garantía ampliamente reconocida en materia de apelaciones, incluso en la etapa de admisibilidad, y que debe aplicarse tanto para procesos ordinarios, como para los acelerados, consiste en que la apelación, en principio, debe tener efecto suspensivo hasta el momento en que se tome una decisión final. (p. 12)

Existe una crítica ante los recursos de revisión que son interpuestos ante la COMAR, ya que éstos sólo estudian cuestiones de legalidad y evitan entrar al fondo de los casos. En ellos no se permite aportar nuevas pruebas ni realizar más entrevistas, a menos que - en virtud del recurso - se ordene reponer el procedimiento, situación que no es común en este tipo de medios de defensa.

2.2.5 Debido proceso

El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2015 establece que “a pesar de que se trate de procedimientos rápidos, las decisiones de las autoridades deben estar lo suficientemente fundadas y motivadas”. Asimismo, indica que es necesario que las personas que deseen solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado deben tener “acceso al procedimiento y a que se cumpla con un debido proceso”. Este último, aplicado a los casos de reconocimiento de la condición de refugiados, debe incluir el derecho a ser oído, derecho a la información, a un intérprete, a un plazo razonable, a la defensa, a la garantía de un tribunal independiente, imparcial y competente, así como a la protección judicial y a un recurso efectivo.

Figura 5. Elementos del debido proceso



Elaboración propia con información de Sin Fronteras.

Las disposiciones para garantizar el debido proceso en el análisis de una solicitud de la condición de refugiado se plasman en la legislación nacional. Sin embargo, y aunque se han observado avances a raíz de la existencia de esta ley, la autoridad aún incurre en violaciones al debido proceso, en una medida tal que se ha convertido en una denuncia constante ante la autoridad administrativa.

A continuación se enlistan algunos de los artículos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que aluden al debido proceso:

Artículo 19. El solicitante tendrá derecho a recibir **información clara, oportuna y gratuita** sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan.

Art 21. [...] Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la **comunicación con su representante legal** o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. Las **entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante**, pudiendo estar acompañado por su representante legal.

Artículo 22. La Secretaría expedirá a cada solicitante y a sus dependientes **una constancia de trámite** respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 23. El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, **el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan**.

La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, **realizará de manera personal las entrevistas** que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud.

En la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un **traductor o intérprete** y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, mismos que en todo momento deberán de preservar la **confidencialidad de la información**.

Artículo 24. La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, **resolución escrita, fundada y motivada**, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevalentes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante.

Artículo 25. La resolución deberá ser **notificada por escrito al solicitante**. La Secretaría al momento de realizar las notificaciones procurará que **el solicitante comprenda el sentido de la resolución**. *(énfasis añadidos)*

En la experiencia de Sin Fronteras se han documentado procedimientos y resoluciones que adolecían de diversas violaciones al debido proceso: por ejemplo, entrevistas vía telefónica, entrevistas sin intérpretes calificados, intentos del personal de la COMAR por persuadir a prescindir de representantes legales, notificación de las fechas de entrevista con poca anticipación, resoluciones con información de otros casos, etc.

Ante estas violaciones, el recurso de revisión que se interpone ante la misma COMAR no resulta efectivo, lo que ha conducido a los defensores a llevar los asuntos en sede contenciosa, donde efectivamente se han obtenido resoluciones que mandatan la reposición de los procedimientos. Lamentablemente, llegar hasta ese momento puede requerir mucho tiempo, mientras que las personas solicitantes no siempre están dispuestas a esperar, ya que durante ese lapso no cuentan con documentos de regular estancia.

2.2.6 Detención por motivos migratorios

El tema de la detención migratoria, y en general lo relacionado con las estaciones migratorias, es uno de los talones de Aquiles de la política migratoria en México, pues además de las graves deficiencias reportadas en diversos informes de organizaciones de la sociedad civil en la materia (por ejemplo los informes elaborados por Sin Fronteras, como *La ruta del encierro*, de 2014), se carece de lineamientos claros en lo que a solicitantes de asilo se refiere.

Las estaciones migratorias son definidas en el artículo 2, fracción V del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria como la “instalación física que establece la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.”

Por estas características las estaciones migratorias suelen ser un punto clave para la detección de solicitantes de asilo; sin embargo, debido a su utilización excesiva - y no excepcional - el gran número de personas que se encuentra en ellas rebasa las capacidades del INM, lo cual va en detrimento de la adecuada identificación de personas necesitadas de protección internacional. Al respecto la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece lo siguiente:

Artículo 21. Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.

La primera dificultad que enfrentan los solicitantes de asilo en la detención migratoria es la identificación, causada por la falta de seriedad de la autoridad migratoria en su papel de coadyuvante de la COMAR, lo que ha tenido como consecuencia una inadecuada identificación de quienes tienen un temor fundado de regresar a su país de origen. Quien logra superar este primer obstáculo debe permanecer en la estación migratoria hasta que la COMAR emita una resolución y el INM pueda continuar el procedimiento administrativo migratorio, mismo que queda suspendido durante el procedimiento de la COMAR.

Pese a que la ley establece la posibilidad de que un solicitante que se encuentre en situación de vulnerabilidad salga de la estación migratoria para dar seguimiento a sus procedimientos en libertad, estos casos son pocos en relación con la totalidad de los solicitantes detenidos. Durante 2016 se han realizado ejercicios coordinados por el INM y la COMAR para ofrecer alternativas a la detención migratoria de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado; sin embargo, lo ideal es que la medida de la detención no encuentre sustento en la normatividad y desaparezca.

LRPCAP, Artículo 20

Quando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.

Del mismo modo, debe entenderse que referir a un solicitante a una estación migratoria puede ser considerado una sanción anticipada por su ingreso irregular, lo cual, haciendo una interpretación a la luz de la fracción V del artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, contravendría la prohibición de sanción penal o administrativa por entrar al territorio de manera irregular.

Cabe mencionar que la detención migratoria puede ser entendida como una medida cautelar y no como una sanción; sin embargo, haciendo una comparación con el derecho penal, para que exista una medida cautelar es necesario que conste la existencia de un delito, que en este caso consistiría en una violación a la Ley de Migración. Esto no necesariamente sucede, porque se parte de una presunción de violación de la ley, la cual se prueba o no durante el procedimiento administrativo migratorio. Si se considerara como una detención preventiva, ésta no podría superar las 72 horas, y una vez transcurrido ese plazo se deberá poner a la persona a disposición de un juez. Para Sin Fronteras la detención migratoria implica en sí misma una sanción administrativa por la presunción de un ingreso irregular, además de ser un acto inconstitucional.

Finalmente, vale la pena incluir lo que manda la Ley de Migración sobre los derechos de las personas alojadas en las estaciones migratorias, especialmente en lo que compete a refugiados:

Artículo 109. Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

[...] II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto.



Capítulo 3. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en México de 1996 a 2016

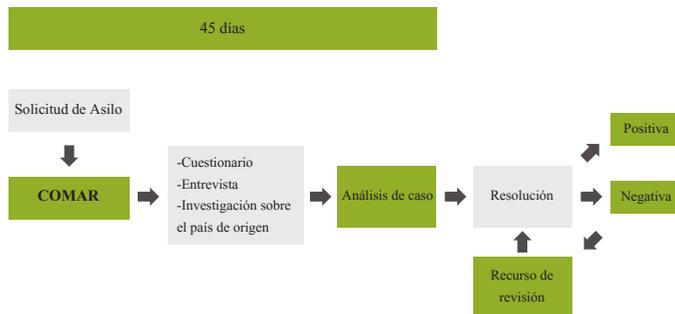
3.1 El papel de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en los procedimientos de reconocimiento

Como se ha visto anteriormente, se verificó un cambio sustancial del papel de la COMAR en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, especialmente a partir de la publicación del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en el que se le otorga la facultad de “resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten.”

De esta forma, cuando las personas extranjeras expresan su deseo de solicitar asilo, deben realizar una petición oral o escrita a la COMAR o al INM, mismo que a su vez la derivará a la COMAR, ya que así lo establece la propia ley, al nombrar al INM autoridad coadyuvante del procedimiento.

Una vez que se formaliza la solicitud, la persona tiene derecho a no ser devuelta a su país de origen, a no ser sancionada administrativa ni penalmente por el ingreso o permanencia irregular, a obtener un documento por razones humanitarias⁶ (el cual le da derecho de trabajar), el derecho a la confidencialidad y gratuidad, así como a la no discriminación, el derecho de recibir información sobre el avance de su solicitud y a contar con un intérprete. El procedimiento para ser reconocido como refugiado es gratuito y tiene una duración de 45 días hábiles, período que puede ser extendido por 45 días más si el caso así lo requiere.

Figura 6. Diagrama del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado



Elaboración propia con información de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria, Asilo Político y COMAR.

6 El trámite para obtener un documento por razones humanitarias se gestiona ante el Instituto Nacional de Migración, presentando la constancia de que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado está en trámite. No obstante, aunque la ley no establece mayores requisitos, Sin Fronteras ha constatado que en repetidas ocasiones este documento no se emite en tanto los solicitantes no sean reconocidos como refugiados.

El Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece que, para el análisis de los casos, la Coordinación General de la COMAR debe solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión sobre el país de origen. Esta última sólo puede ser consultada por la COMAR, que además cuenta con la posibilidad de pedir información a otras dependencias y entidades de la administración pública federal sobre los antecedentes del solicitante; esto no limita la búsqueda de otras fuentes de información, tales como el ACNUR u organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

En este ámbito, Sin Fronteras ha documentado casos en donde se han realizado investigaciones de país deficientes, o bien han sido reutilizadas las mismas en casos de personas de la misma nacionalidad; esta conducta merma el análisis individual. Un ejemplo de esto es el caso de un solicitante colombiano que en el 2011 fue llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aduciendo falta de análisis de las condiciones del país de origen; el Tribunal pidió la intervención del ACNUR como perito experto para presentar información objetiva de la situación de Colombia relacionada al caso concreto.

Entre los aspectos que deben considerarse para la evaluación de las solicitudes, el Reglamento, en su artículo 42, establece los siguientes:

- I. Los derechos fundamentales violados y, en su caso, el daño alegado;
- II. Riesgos objetivos a su vida, seguridad o libertad;
- III. La inminencia o potencialidad del riesgo;
- IV. El agente de persecución;
- V. Causa que da origen a la persecución;
- VI. La protección efectiva de su país de origen;
- VII. La posibilidad de reubicarse dentro de su país de origen, y
- VIII. Credibilidad de sus declaraciones.

La resolución emitida por la COMAR puede ser positiva o negativa; en este último caso debe analizarse la posibilidad de otorgar protección complementaria antes de negar cualquier posibilidad de protección internacional.

La protección complementaria

Para el ACNUR la protección complementaria se refiere a los “mecanismos legales para proteger y otorgar el estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no satisfacen los criterios establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, de acuerdo a la interpretación de los Estados”. Además, considera estos mecanismos como “una respuesta positiva y pragmática a ciertas necesidades de protección internacional que no están comprendidas en la definición de la Convención de 1951”, por lo cual el organismo internacional desea “garantizar que la protección subsidiaria sea complementaria y que no menoscabe el estatuto de refugiado bajo la Convención de 1951” (p. 3).

De acuerdo con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014), cuando un solicitante no cumple los requisitos para ser reconocido con la condición de refugiado, la Secretaría de Gobernación (a través de la COMAR) debe evaluar si el extranjero requiere protección complementaria.

Esta figura jurídica, según el artículo 2 de dicha ley, consiste en “no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

El Instituto Nacional de Migración expide un documento migratorio que avala esta protección, con el fin de que se respete el principio de no devolución.

De acuerdo con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, las personas que obtienen reconocimiento de la condición de refugiado deben recibir un documento migratorio expedido por el Instituto Nacional de Migración que acredite su situación migratoria (en su caso la residencia permanente), además de poder recibir apoyo de instituciones públicas, atención a la salud, educación, así como la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo y a solicitar la reunificación familiar. En el caso de personas beneficiarias de protección complementaria, éstas también tienen derecho a un documento de residencia permanente, pero no gozan de todos los derechos de una persona refugiada.

Figura 7. Condición de refugiado y protección complementaria. Comparativo de derechos

Refugiado	Protección complementaria
Detección de necesidades primordiales y plan de asistencia institucional	
Regularización migratoria (residencia permanente)	
Expedición de documento de identidad y viaje	
Posibilidad de solicitar naturalización	
Reunificación familiar	
Reconocimiento de la condición de refugiado por derivación a sus familiares	
Acceso a servicios y programas públicos para facilitar su integración	

Elaboración propia con información de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley de Migración.

Cuando la resolución es negativa y no se otorga protección complementaria, el solicitante tiene la posibilidad de interponer un recurso de revisión ante la COMAR, que le da así la posibilidad de exhibir los medios de defensa que considere oportunos; sin embargo, como se verá más adelante, esta alternativa difícilmente da como resultado un cambio en la primera resolución.

3.2 Posturas y casos litigados por Sin Fronteras

Sin Fronteras ha dado seguimiento a casos de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado prácticamente desde la aparición del área legal de la organización. Durante varios años formó parte del grupo de trabajo de la COMAR, en donde su papel era estudiar previamente las solicitudes y aportar argumentos de hecho y de derecho que facilitarían al Comité de Elegibilidad la toma de decisiones. La participación de Sin Fronteras era con voz pero sin voto. En el 2009 la organización decidió abandonar los trabajos del grupo e iniciar una reestructura de su área legal, en la cual incluyó a abogados especializados, que atienden y acompañan mediante la representación legal a personas solicitantes de la condición de refugiado.

En 2011 surge el área de Solicitantes de asilo de Sin Fronteras, encabezada por la abogada Alejandra Macías, logra entrar a una entrevista, con algunas dificultades y por primera vez en el nuevo marco normativo (y quizá la segunda en toda la historia de elegibilidad de la COMAR), en el marco de una incipiente estructura que no garantizaba el debido proceso de las solicitudes.

3.2.1 Acceso al procedimiento

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2014 establece como uno de los derechos de las personas solicitantes de la condición de refugiado el acceso a la información sobre su procedimiento.

Esto implica que las instancias involucradas deben mantener abierto un canal de comunicación directa con el solicitante o con su representante legal sobre los distintos aspectos que derivan de la solicitud: desde obtener información oportuna sobre la posibilidad de solicitar asilo, hasta la adecuada notificación de la resolución. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando las personas se encuentran privadas de la libertad en alguna estación migratoria, ya que hay poco contacto con el exterior y no hay abogados que presten sus servicios de manera gratuita en esas instalaciones. Esta situación es aprovechada por el INM, el cual en más de una ocasión – según diversos informes de Sin Fronteras - ha intentado persuadir a solicitantes de desistir del procedimiento, con la promesa de salir del encierro.

Se han identificado deficiencias en este ámbito. De acuerdo con un diagnóstico sobre el acceso al procedimiento, publicado por el ACNUR en 2014, elaborado a partir de las experiencias de organizaciones de la sociedad civil y de albergues, algunas de las prácticas que dificultan el acceso al procedimiento se relacionan con la ubicación de las delegaciones de la COMAR (sólo tres en todo el territorio mexicano), la realización de entrevistas telefónicas y la demora en la recepción y la respuesta de solicitudes. Del mismo modo, se señala que los oficiales del Instituto Nacional de Migración desconocen las características del asilo, y por lo tanto de sus atribuciones al respecto, lo cual ha derivado en su negativa a iniciar gestiones tales como la solicitud del documento de estancia por razones humanitarias, o a hacer efectivo el derecho a la presencia de representantes legales durante las entrevistas.

El caso de Esteban⁷

A finales de 2014, un hombre hondureño, albañil de oficio, fue testigo de un asesinato en la entrada de su lugar de trabajo, perpetrado por un grupo al que identificó como de narcotraficantes. A partir de ese momento fue víctima de persecución y se vio obligado a cambiar de lugar de residencia hasta que, finalmente, abandonó su país.

Cuando ingresó a México, la falta de redes de apoyo y sus nulos recursos económicos hicieron que su prioridad fuera buscar trabajo. Sin recibir información oportuna sobre el tema de asilo y tras algunos meses de estancia en el país fue canalizado a Sin Fronteras. Una vez que Esteban contó con asesoría y acompañamiento legal, acudió a las oficinas de COMAR, en marzo del 2015, para presentar su solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado, manifestando por escrito los motivos que causaron la demora. Más tarde fue llamado a comparecer para expresar de viva voz las razones por las que excedió el plazo de 30 días de ley.

Con esa información la COMAR resolvió no admitir la solicitud, al no considerar válidos los argumentos relativos a la fecha de ingreso; sin embargo, la resolución mediante la cual se desechó la solicitud fue enviada a un correo electrónico que había proporcionado el solicitante. Su representante legal interpuso un recurso de revisión, mismo que no fue admitido, ya que no se había presentado dentro de los 15 días hábiles marcados por la ley.

⁷ Los casos referidos en esta publicación son verídicos, toda vez que se utilizan nombres ficticios para la protección de la privacidad de los solicitantes.

La notificación de la resolución se realizó de manera indebida, ya que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 35, establece que las resoluciones pueden enviarse por medios de comunicación electrónica, siempre que pueda comprobarse su recepción.

Este argumento se incluyó en la demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estableció que si COMAR no tenía prueba fehaciente de que el solicitante recibió la comunicación electrónica, no se le podía tener por notificado. Además, la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003) sirvió como base de los agravios, ya que, entre otras, establece como obligación de los Estados la siguiente:

(...) abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales. (p. 118)

Es claro que el impedimento para presentar una solicitud de asilo después de 30 días de haber ingresado al país no encuentra eco en el derecho internacional de los refugiados, ni es coherente con los escasos esfuerzos del gobierno mexicano por identificar a las personas que puedan necesitar la protección internacional, o incluso por generar campañas que fomenten el cumplimiento de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de lo establecido en el artículo 21 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el artículo 18 de su Reglamento:

Art. 21. (...) Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Artículo 18. Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 21 de la Ley, cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá notificarlo por escrito a la Coordinación en un término no mayor a 72 horas, a efecto de que ésta tome las medidas necesarias para iniciar el procedimiento correspondiente.

Es evidente que las personas solicitantes de asilo se encuentran en una situación de desventaja, pues la mayoría de las veces carecen de una documentación migratoria que acredite su regular estancia en el país, y no cuentan en todas las ocasiones con domicilios fijos ni con los recursos suficientes para tener acceso a servicios como Internet. Por lo tanto, establecer un plazo de 30 días no sólo agrava la situación de vulnerabilidad de las personas que están huyendo de sus países, sino, además, les impone una carga que las obliga a contar con ciertos recursos y además, al no tener la asesoría de un abogado, las priva de la posibilidad de tramitar solicitudes extemporáneas.

El Grupo Articulador México, en el marco del Programa Fronteras Solidarias y Seguras promovido por el Plan de Acción de la Declaración de Brasil, indicó que:

No existe ningún mecanismo de identificación de personas solicitantes, el acceso al procedimiento se ve totalmente afectado por la militarización de las zonas fronterizas, agravada en el caso de México con el despliegue de fuerzas de seguridad pública vinculado al Programa Integral para la Frontera Sur, así como por el establecimiento de múltiples controles, gestionados por diferentes cuerpos de seguri-

dad pública estatales, municipales y federales y armada- ejército, que no cuentan con capacitación ni conocimiento en materia de asilo. (2014, p. 13)

Lo anterior provoca que se entorpezca el acceso al procedimiento, tanto por la falta de identificación e información, como por el plazo de 30 días establecido en la LRPCAP. Las organizaciones que conforman el Grupo Articulador México han documentado resistencias de parte del INM para referir las solicitudes a la COMAR, lo cual se constituye en un incumplimiento de la propia ley.

Contar con mecanismos adecuados de identificación en la frontera garantizaría que las personas que necesitan la protección internacional tengan la posibilidad de acceder al procedimiento dentro del plazo establecido, y a la vez evitarían que sean devueltas las personas que corren peligro en su país de origen.

A raíz de la adopción del Plan de Acción de Brasil y del trabajo tripartito de COMAR, ACNUR y sociedad civil se han logrado avances en este tema: la COMAR elaboró un protocolo para identificar a personas solicitantes de la condición de refugiadas, y ha realizado distintas capacitaciones al personal del INM sobre los procedimientos de reconocimiento. Estos esfuerzos coadyuvan paulatinamente a una mejor identificación de casos; sin embargo, no pueden realizarse de manera aislada o sin una evaluación adecuada que permita conocer el impacto de las medidas tomadas.

Es posible afirmar que uno de los primeros problemas que enfrentan las personas que huyen de sus países por alguno de los motivos contenidos en la LRPCAP es ingresar la solicitud dentro del término de 30 días, ya que, a pesar de que existe la posibilidad de que la COMAR acepte solicitudes extemporáneas, carecer de asesoría o acompañamiento legal puede menoscabarla, al grado de que la solicitud sea desestimada y se corra el riesgo de una devolución, pues la COMAR no entra al fondo del caso. Es decir, una solicitud extemporánea que no fundamente adecuadamente los motivos de la tardanza puede conducir a la devolución de las personas refugiadas.

Litigar solicitudes extemporáneas puede requerir más de un año antes de obtener una resolución emitida por un tribunal, y durante ese tiempo la persona solicitante no siempre contará con un documento migratorio, a pesar de tener el derecho al documento de estancia por razones humanitarias, tal y como sucedió con el caso de Esteban.

3.2.2 Debido proceso

El debido proceso es una condición indispensable en los procedimientos administrativos de reconocimiento de la condición de refugiados.

De acuerdo con la Corte Interamericana de los Derechos Humanos,

El debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier situación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso. (CIDH, en OIM, 2007).

La adopción de una ley sobre refugiados transformó el paradigma de la protección internacional en nuestro país, pues no sólo dotó de contenido a la institución del asilo, sino que - por primera vez - garantizó el debido proceso en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, con todo lo que esto implica, a saber, representación legal, posibilidad de recurrir las resoluciones y judicializar las negativas.

En este sentido, Mariann Sarquis, quien fue coordinadora de atención y servicios de Sin Fronteras, señala: “Parece un sueño que haya tantas cosas (en la LRPCAP), porque (antes) no había nada; había unos cuantos artículos en la Ley General de Población y el Reglamento, y lo que se podía tomar de la Convención, de las otras convenciones internacionales, interpretaciones que se hacían y antecedentes de legislación de refugiados, etc.; pero de derecho interno, legislación doméstica, nada.”

El caso de Rebeca

Rebeca es una mujer venezolana, agente de ventas, que fue extorsionada en su negocio y tuvo que cerrarlo; posteriormente sufrió un asalto en su casa, la golpearon y amenazaron con llevarse a su hijo, atacaron también a la familia de su hermano e hirieron con un disparo a su sobrino. Aunque se presentó la denuncia ante la policía, no hubo avances en la investigación. Un mes después su hijo fue rodeado por un grupo de motociclistas que le apuntaron con armas de fuego y le quitaron sus pertenencias. Esto motivó su salida del país, pues los ataques provenían de grupos a los cuales reconoció como “colectivos”: criminales armados que operan en Venezuela.

La resolución emitida por la COMAR consideró los temores de la solicitante como infundados, por lo que no la reconoció como refugiada ni otorgó protección complementaria. Ante esta respuesta negativa, se interpuso una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se señaló que la COMAR no realizó el estudio para otorgar la protección complementaria con el debido proceso ni con las formalidades necesarias.

El Tribunal determinó que los análisis para otorgar la condición de refugiado y la protección complementaria son distintos, y requieren estudios diferentes, por lo que resolvió declarar la nulidad de la resolución y solicitó que se emitiera una nueva en la cual se considerara la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cabe resaltar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha interesado por los casos de solicitantes de la condición de refugiado, mismos que en su mayoría han sido atraídos por la Sala Superior de dicho Tribunal, al ser considerados de importancia y trascendencia. Este caso en concreto no fue la excepción: la Sala Superior conoció de la demanda de nulidad y en su resolución señaló que los hechos declarados por la solicitante fueron acreditados y se tienen por veraces, al ser coherentes con la información objetiva. Llama la atención que el Tribunal decidiera analizar el fondo del asunto –temor de persecución- a la luz del *Manual del procedimiento y criterios para determinar la condición de refugiado* del ACNUR, y que de dicho análisis se desprenda que, si bien la solicitante no reúne las características para ser considerada como refugiada, - sostuvo la Sala - la autoridad no evaluó, o al menos no se desprendió una evaluación de su resolución, por lo cual se tiene como no fundada ni motivada la negativa de protección, que consideraba que la solicitante tampoco era merecedora de la protección complementaria.

Esta situación puede analizarse desde dos ámbitos: por una parte el órgano colegiado reconoce el papel del ACNUR como órgano garante de que todas las personas puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro estado y a disfrutar de él, y decide analizar el procedimiento de elegibilidad a la luz del citado Manual, que si bien no es vinculante, ofrece las herramientas necesarias para llevar análisis de elegibilidad adecuado. Por otra parte, se observa la poca claridad con la que la COMAR toma decisiones de elegibilidad y la falta de criterios públicos, todo lo cual impide realizar el análisis de manera diferente, debido a que ni la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político ni el Reglamento brindan herramientas alternativas.

Como se ha visto a lo largo del presente documento, antes de la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria no se podía hablar de un procedimiento que estuviera reflejado en una ley y que contara con las garantías del debido proceso. Aunque no existen estudios al respecto, no sería aventurado

afirmar que la gran mayoría de las solicitudes se realizaban sin la asesoría de un profesional del derecho, y que no existía la posibilidad de interponer un recurso de revisión, sino sólo una especie de reconsideración - que no figura en nuestro sistema jurídico - como lo recuerda Elba Coria, quien participó en el área de Defensoría y formó parte del Grupo de trabajo de COMAR como representante de Sin Fronteras:

En el caso de un haitiano que fue rechazado en primera instancia fue diferente, porque como no existía la ley, te rechazaban, pero podías solicitar otra entrevista, como una reconsideración, una segunda vuelta... y eso era lo que admitían.

La reconsideración no era propiamente un recurso de revisión, sino la posibilidad de que se volviera a revisar el caso, sin oportunidad de aportar pruebas o presentar agravios. Aún hoy, con la apertura que proporciona la ley para presentar un recurso de revisión, esto no siempre es posible para todas las personas, ya que algunas ven denegadas sus solicitudes, con las argumentaciones que han sido mencionadas más arriba.⁸

El Grupo Articulador México lo describe de manera similar:⁹

En los casos donde la COMAR niega el reconocimiento de la condición de refugiado las instancias de apelación no son imparciales, ya que quien revisa la apelación es un superior jerárquico de quien emitió la resolución negativa del reconocimiento de la condición de refugiado, además que el recurso de revisión no es efectivo, toda vez que en la mayoría de los casos la autoridad superior no realiza un análisis de elegibilidad de fondo sino que examina únicamente la legalidad con la que se emitió la resolución negativa.

Por lo regular, los recursos de revisión se pierden, y cuando el recurso se gana para efectos de reponer el procedimiento, se fijan directrices vagas, que generan que meses después se emita una nueva resolución en sentido negativo, que sin embargo cumple adecuadamente los requisitos de forma.

3.2.3 Detención de solicitantes de asilo

A partir de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se estableció que las personas refugiadas están exentas de sanciones relacionadas con el ingreso irregular al territorio, tal y como lo recoge la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en su artículo 7:

No se impondrá sanción alguna por motivo de su ingreso irregular al país, al refugiado o al extranjero que se le otorgue protección complementaria. En caso de haberse iniciado procedimiento migratorio por ingreso irregular al territorio nacional a un solicitante, dicho procedimiento se suspenderá hasta que se emita una resolución sobre el reconocimiento de la condición de refugiado. En cualquier caso, los procedimientos migratorios serán concluidos considerando la resolución sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

⁸ La imposibilidad de contar con un abogado en las estaciones migratorias o en libertad, las deficiencias en las notificaciones de negativas, el plazo que tiene la autoridad para resolver y la baja probabilidad que tienen los recursos de revertir la decisión de la COMAR, el hecho de que haya recursos que no son resueltos por el superior jerárquico, e incluso por deficiencias como el uso de machotes en la resolución de los recursos.

⁹ En la Declaración de Brasil, el punto sobre el Programa de Asilo de Calidad especifica la necesidad de crear “un mecanismo de auditoría interna permanente del funcionamiento del sistema de asilo y de mejora de la calidad, que permita detectar vacíos en el marco normativo, y en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado desde la presentación de una solicitud hasta su resolución final” y dotar de “instancias de apelación administrativa y de revisión judicial independientes, respetando el derecho a un recurso con efectos suspensivos hasta tanto la autoridad competente adopte una decisión final.” (p. 9 y 10)

Si bien tendrían que responder a casos necesarios y justificados, las sanciones – que pueden contemplar la detención, ya sea en cárceles (sanción penal) o en estaciones migratorias (sanción administrativa) - su aplicación se ha generalizado, como una suerte de acción de penalización contra los migrantes, sin distinción de aquellas personas solicitantes de asilo y, por tanto, sin atender lo establecido por la ley en la materia.

Estaciones migratorias en México

El endurecimiento de las políticas migratorias incluye la utilización de centros de detención para personas migrantes, denominadas en México estaciones migratorias, lo cual obedece a dos finalidades principales: controlar los flujos migratorios y evitar que las personas se sustraigan a los procedimientos administrativos migratorios.

En cuanto a la primera finalidad, se ha reconocido que las detenciones no son efectivas para inhibir la migración, pues en todo caso se han limitado a inducir a las personas a buscar rutas más peligrosas para esquivar los puntos de control migratorio del INM, o a regresar al territorio mexicano tantas veces como sean deportados o repatriados.

De acuerdo con el INM, en sus inicios las estaciones migratorias resultaban necesarias para evitar que los extranjeros se dieran a la fuga, o para anticiparse a la necesidad de contar con más lugares para las personas que no lograban acreditar una estancia regular en el país asociada con el crecimiento de los flujos migratorios. Asimismo, el Estado mexicano recientemente ha declarado que la finalidad de las estaciones migratorias en México es asegurar que las personas continúen sus procedimientos administrativos migratorios.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de personas migrantes irregulares, sin comprobar cada caso particular, son arbitrarias. En el mismo sentido se han pronunciado diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, puntualizando que las detenciones deben hacerse de manera excepcional y siguiendo los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. [Fragmento de *La ruta del encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*. (Sin Fronteras 2013 p. 20)]

Actualmente está en marcha una estrategia mundial para acabar con la detención de personas solicitantes de asilo, entre cuyas numerosas afectaciones negativas señaladas por el ACNUR a través de su División de protección internacional, se encuentran:

La detención separa al solicitante de asilo de la comunidad, lo cual a veces es la meta que persiguen las autoridades; inhibe las oportunidades de beneficiarse de las redes de apoyo existentes (tanto formales como informales), y disminuye la capacidad de las personas de ser miembros independientes, autosuficientes y realizados de la comunidad una vez liberados. Todos estos factores se agravan aún más por la incertidumbre sobre la duración y el resultado de la detención. (p. 2)

La detención de migrantes es la regla en nuestro país, respaldada por la propia Ley de Migración. La misma suerte corre una persona que es solicitante de asilo; en este caso, además, podemos suponer que las afectaciones emocionales pueden ser más graves, en función del temor de ser devuelta a su país de origen donde están en riesgo su vida o libertad. Sin Fronteras es una de las organizaciones de la sociedad civil que ingresan a las estaciones migratorias con la finalidad de monitorear sus instalaciones, consideradas como instancias de seguridad nacional. En el desempeño de esta tarea ha documentado las afectaciones emocionales de personas solicitantes de asilo, y obstáculos a los procedimientos.

Cuando se denuncia un caso de maltrato a la COMAR, sólo en escasas ocasiones se verifica alguna reacción contundente; a su vez, el papel de la CNDH tampoco ha resultado ser un contrapeso ante la autoridad. Sin Fronteras ha entrevistado a personas en una estación migratoria que han interpuesto alguna denuncia ante la CNDH sin que se iniciaran quejas o, aun con quejas interpuestas, sin que se llegara a un resultado favorable para la persona detenida.

El caso de Andrés y Blanca

En 2015, una pareja salvadoreña recibió amenazas en su país de origen e ingresó a México, donde fue detenida y trasladada a una estación migratoria, donde solicitó iniciar un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados. Dos meses después, la COMAR falló rechazando otorgar la protección internacional. El área legal de Sin Fronteras interpuso dos demandas para evitar que las personas fueran deportadas: la primera fue un amparo en contra de la privación de la libertad, y la segunda un juicio de nulidad contra la negativa de COMAR. Durante el tiempo en que permaneció en detención la pareja fue objeto de amenazas de parte del personal del INM en la estación migratoria, y en consecuencia la mujer comenzó a presentar afectaciones emocionales y pérdida de peso lo cual, acompañado de la tortura psicológica de la autoridad, terminó obligando a la pareja a desistir de las demandas, con lo cual sería devuelta a su país de origen.

Recordando que la persecución o amenaza de que es objeto una persona refugiada no siempre viene de la autoridad gubernamental, en el referido caso el cónsul de El Salvador accedió a solicitar a la pareja en custodia – tal y como lo permite la Ley de Migración. Ante la suspensión otorgada por el juez de Distrito para que la pareja tuviera acceso a una alternativa a la detención, y a continuar sus procedimientos en libertad, el INM no dio respuesta, por lo tanto, los afectados no pudieron hacer efectiva esa alternativa; al contrario, cedieron a la insistencia del INM de desistir de las acciones jurídicas, y terminaron regresando al país centroamericano. Cabe señalar que la madre de uno de ellos es naturalizada mexicana, pese a lo cual no se consideró a la unidad como factor.

El caso anterior es una clara muestra de que ejercer acciones legales o solicitar la protección internacional es castigado incluso desde la ley, al permitirse una detención indefinida cuando una persona migrante o solicitante de asilo hace uso de algún recurso legal o inicia procedimiento ante la COMAR. Si bien un abogado puede tener claros los derechos de su cliente que están siendo violados, o los recursos que se pueden iniciar para evitar un daño irreparable, como profesionales en la materia no podemos ocultar una realidad ineludible: interponer cualquier acción jurídica dentro de las estaciones migratorias – incluyendo la solicitud de asilo - es abrir la puerta a una detención prolongada; aun soportando el precio de la privación de la libertad por meses o años, esto no excluye la posibilidad de perder los juicios o la solicitud.

A pesar de que el poder judicial y los tribunales administrativos han desarrollado criterios favorables a los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, aún no se han sentado precedentes vinculantes que puedan revertir la detención migratoria, ya que las suspensiones otorgadas por los jueces de distrito no van más allá de que las personas queden a disposición del juzgado en el lugar donde se encuentran (la estación migratoria).

El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional de 2015 establece recomendaciones para los juzgadores en caso de personas solicitantes de asilo:

Dado que en la actualidad México recibe flujos migratorios mixtos, es necesario recurrir a otros tratados internacionales específicos para ocuparse de las exigencias de casos como la protección internacional de refugiados y personas beneficiarias de protección complementaria, la apatridia, la trata y el

tráfico de personas, y de las necesidades específicas de ciertos grupos como mujeres, indígenas, niños, niñas y adolescentes. Para cada uno de estos temas y grupos existen diversos tratados internacionales aplicables que deberán revisarse e interpretarse de manera conforme, armónica y sistémica en los casos en donde intervengan personas que, además de ser migrantes o sujetas de protección internacional, cuenten con alguna de estas características o se encuentren en una de las situaciones señaladas anteriormente. (p. 51)

El caso de Ramón

Un hombre de nacionalidad salvadoreña, estando en prisión, se une a la Mara Salvatrucha y se ve involucrado en la comisión de delitos. El solicitante fue coaccionado por miembros de la pandilla para formar parte de ella, y cuando quedó en libertad se convirtió en “desertor” a ojos de las Maras.

Al llegar a México Ramón tiene un accidente en las vías del tren, que tiene como consecuencia la amputación de su pie derecho. Ingresa a una estación migratoria, donde se le ordena permanecer incluso después de negársele el reconocimiento de la condición de refugiado y la protección complementaria, ya que la COMAR recurre a la aplicación de la exclusión por haber cometido delitos graves en su país de origen.

La sentencia emitida como respuesta a un juicio de amparo determinó que la orden de permanencia en la estación migratoria no estaba debidamente fundada y motivada, además de que la autoridad no priorizó que el solicitante, al tener una discapacidad, podía usufructuar de una medida alternativa de custodia, que resultara más adecuada, mientras se resolvía su situación migratoria. Efectivamente, la ley prevé que en casos de personas con discapacidad se tomen medidas pertinentes que privilegien la estancia en instituciones públicas o privadas especializadas, para brindarle la atención requerida. Finalmente, la sentencia también llama la atención a la autoridad, recordándole que no cuenta con motivos verdaderamente fundados para considerar que el solicitante ha cometido delitos graves, por lo que concede el amparo.

3.2.4 Aplicación de la Declaración de Cartagena

Como parte del marco legal internacional en la región, la Declaración de Cartagena aporta una definición ampliada de las personas refugiadas, que incluye a quienes han salido de su país por amenazas a su vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras causas que hayan afectado gravemente el orden público.

Esta definición ampliada fue incluida en nuestra normatividad desde antes de la existencia de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de modo que Sin Fronteras, como parte del Grupo de trabajo de la COMAR, realizó sus análisis de elegibilidad considerando los elementos de dicha definición.

Figura 8. Países de origen de personas reconocidas con la condición de refugiado en México por la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, en 2006 y 2007.



Elaboración propia con información del registro de Sin Fronteras.

El caso de Wamba

Wamba salió de Ghana, su país de origen, en el 2012, por los conflictos entre etnias que provocaron la muerte de su padre. Perteneció a la etnia contraria a la que actualmente gobierna, por lo que no consideró posible obtener protección en su país ni reubicarse internamente, de modo que, después de vivir en distintas regiones de Ghana, el temor lo motivó a abandonar el territorio.

En México no le fue otorgada la condición de refugiado ni la protección complementaria, por lo que Wamba, con ayuda de Sin Fronteras, interpuso una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entre sus argumentos alegó que la COMAR no tomó en cuenta lo establecido por el Numeral 3° de la Declaración de Cartagena, en la que se especifica que no es necesario ser objeto de una persecución individual, y que se considera a la violencia generalizada como causal de reconocimiento; en su caso, pertenecer a un grupo social antagónico al gobierno lo coloca en situación de riesgo. La COMAR, como autoridad responsable, respondió a la demanda extemporáneamente, por lo que se tuvo como no contestada.

Esta resolución, la primera en su tipo, resuelve a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento, de las directrices del ACNUR, y sobre todo de la Declaración de Cartagena, cuya definición ampliada se encuentra contenida en la ley interna lo que la hace vinculante; así lo interpreta el Tribunal: “En relación con la definición que de “refugiado” se prevé en la Declaración de Cartagena, ésta fue adoptada por la legislación nacional, específicamente en el artículo 13, fracción II de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y por lo tanto dicha definición es vinculante.”

En consecuencia, el órgano colegiado procede a realizar un análisis para determinar si el actor cumple con las características necesarias para ser reconocido como refugiado a la luz de los artículos 42 y 43 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y concluye positivamente. Este se convierte en el segundo caso litigado por Sin Fronteras donde una persona es reconocida como refugiada por ese Tribunal.

Paradójicamente, con la promulgación de una ley sobre la materia y el establecimiento de la COMAR como órgano encargado de conocer y resolver las solicitudes de asilo, los casos de reconocimiento por las causales que establece la Declaración de Cartagena (y que fueron incluidas en el artículo 13 fracción II de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político) disminuyeron al grado de no tener documentado ninguno, con excepción de los que fueron reconocidos por el Tribunal. Desafortunadamente, esta situación no es exclusiva de nuestro país: el Plan de Acción de Brasil la refleja como una preocupación de la región, expresada en el Programa Asilo de Calidad (2014): “Continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado recomendada en la Declaración de Cartagena y su incorporación en la normativa interna de los países de la región.”

3.2.5 Situación de las niñas, niños y adolescentes no acompañados

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) contempla la situación de los niños y niñas y adolescentes (NNA) no acompañados, solicitantes de asilo y refugiados. Específicamente, el artículo 9 señala que “en el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización y el desarrollo de la familia, así como el interés superior del niño.”

Para ahondar en el significado de este artículo, vale la pena retomar lo establecido en las directrices del ACNUR (2008) para la determinación del interés superior del niño:

El término “interés superior” describe ampliamente el bienestar del niño. Dicho bienestar depende de múltiples circunstancias personales, tales como la edad y el grado de madurez, la presencia o ausencia de los padres, el entorno del niño y sus experiencias. Su interpretación y aplicación debe hacerse de acuerdo con las normas de la CDN y otras normas legales internacionales, así como a tenor de las directrices del Comité de los Derechos del Niño en su Observación General núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. (p. 14)

Ante las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado realizadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados, resulta necesario integrar al análisis una mirada que considere las condiciones especiales que rodean al solicitante, así como el respeto al principio del interés superior. Uno de los primeros pasos para garantizar la protección internacional de la niñez que llega a nuestro país es la identificación que debe hacer la autoridad, para asegurar que sean ingresados a los procedimientos de asilo. A este respecto vale la pena señalar que un nuevo actor ha aparecido en la escena: la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo papel consiste en procurar la protección integral de NNA que prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta misma ley y las demás disposiciones aplicables; esto incluye a los niños, niñas y adolescentes que requieren de protección internacional.

La intervención de la Procuraduría inicia desde la identificación de un niño, niña o adolescente extranjero no acompañado: esta institución está facultada para realizar un diagnóstico y poner en marcha un plan de restitución de derechos, así como la emisión de medidas de protección especiales o urgentes que tengan por objetivo la restitución de los derechos vulnerados: por ejemplo, hacer salir a un niño, niña o adolescente de una estación migratoria, o canalizarlo a los procedimientos de reconocimiento, entre otras medidas.

Dentro de la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2014) encontramos disposiciones relacionadas con los NNA que necesitan protección internacional:

Artículo 96. Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o

violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 97. Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior.

Artículo 98. En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial.

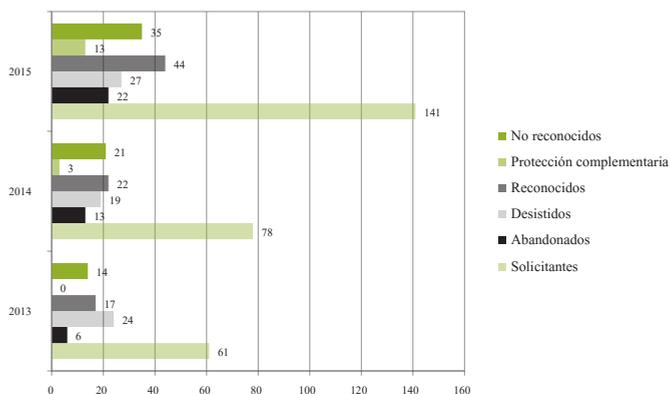
El Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiados o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.

A su vez, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece la importancia de primar el interés superior del niño en sus procedimientos de asistencia institucional,¹⁰ así como en lo relacionado a la solicitud del reconocimiento de su condición de refugiados y en el análisis de su caso.¹¹

10 Tal y como se establece en el artículo 20 de la LRPCA: “Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia. Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.”

11 El Reglamento de la Ley para Refugiados y Protección Complementaria, especifica: “Artículo 35.- Cualquier niña, niño o adolescente no acompañado o separado de su familia tiene derecho a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. La Coordinación ajustará el procedimiento a la edad y madurez del niño, niña o adolescente, quien será entrevistado por servidores públicos capacitados quienes deberán determinar su interés superior. Las solicitudes serán atendidas de manera prioritaria, debiéndole proporcionar información clara y sencilla sobre el procedimiento. “Artículo 36. RLRPCAP - Para la valoración del interés superior de niñas, niños o adolescentes no acompañados, se procurará lo siguiente: I. Obtener información sobre la localización de sus padres o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados; II. Obtener la opinión de miembros de la familia, otras personas cercanas o instituciones involucradas con su atención; III. Identificar situaciones de riesgo de abuso o violaciones a los derechos del niño que pudieran presentarse; IV. Identificar alternativas de cuidado temporal, y V. Tomar en cuenta su opinión en las decisiones que le conciernen.”

Figura 9: Procesos de adolescentes, niñas y niños no acompañados 2013-2015



Elaboración propia con información de COMAR.

El caso de Juan

Se registró una solicitud ante la COMAR en la que un adolescente hondureño manifestó su deseo de iniciar el trámite para el reconocimiento de su condición de refugiado. Al estar acompañado de un familiar adulto (tío) y de un primo, la COMAR decidió iniciar la solicitud con el tío mayor de edad como titular, y a sus sobrinos como acompañantes. Esto implicó que el sobrino que huyó de su país no fue entrevistado, y que la solicitud del tío fuera desestimada por carecer de motivos para otorgarle la protección internacional.

Ante esta resolución negativa por parte de la COMAR, se cuestionó el cumplimiento del debido proceso, ya que no se realizaron entrevistas individuales ni se cumplió con el requisito de corroborar la veracidad de la relación parental entre los solicitantes.

La demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa interpuesta por los dos primos señaló que la autoridad no investigó debidamente cual de los solicitantes era la principal víctima de persecución, ni tomó en cuenta el interés superior del niño, ya que uno de ellos era menor de edad al momento de ingresar la solicitud. Ante las irregularidades durante el proceso, el Tribunal solicitó la reposición del procedimiento para los dos jóvenes y, en caso de que el menor aún no cumpliera la mayoría de edad, que se establecieran las condiciones para garantizar su interés superior.



3.3 Las resoluciones emitidas por la COMAR en recurso de revisión

3.3.1 Recurso efectivo

En su declaración sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de asilo, el ACNUR señala que:

Con respecto a la Convención de 1951, el ACNUR apoya el derecho de un individuo apelar la primera decisión (negativa). En opinión del ACNUR, es esencial que la apelación sea examinada por una autoridad, corte o tribunal, separada e independiente de la autoridad que tomó la decisión inicial y que se permita una revisión completa. (ACNUR 2010, p. 7)

En el contexto mexicano, los recursos de revisión contra la resolución emitida por la COMAR son interpuestos ante el superior jerárquico de la misma institución, lo cual conduce a un alto número de confirmaciones de la primera resolución.

El caso de Adrián

Originario de Medellín, un taxista se incorpora a un grupo paramilitar por temor a represalias, para realizar principalmente tareas de vigilancia, lo cual lo convierte en objetivo militar de la guerrilla. En el 2003 atiende el llamado a la desmovilización y se incorpora a los programas del gobierno, pero dos años después recibe una llamada alertándolo de que el propósito de una reunión a la que fue invitado era asesinarlo, por lo que escapa a Bogotá. Unos meses después su hermano es asesinado, y dos años más tarde él mismo sufre un atentado. Luego de que su madre recibió amenazas, y tras sufrir otro ataque, en 2012 sale del país.

La resolución emitida por la COMAR no le reconoció la condición de refugiado ni le otorgó protección complementaria, por lo que Adrián, con el apoyo de Sin Fronteras, interpuso un recurso de revisión en el que señalaba, entre otros puntos, la imposibilidad de huida interna, así como la falta de aplicación del contenido de la Declaración de Cartagena y de las Directrices del ACNUR.

Sin embargo, al dar respuesta a los agravios, la Comisión consideró que no se proporcionaron elementos suficientes para contradecir la evaluación sobre una posible reubicación interna, y ratificó su resolución.

Casos como este son comunes entre quienes tienen la oportunidad de presentar un recurso de revisión, ya que, si bien la resolución de la COMAR establece el derecho de interponer un recurso en contra de una negativa, la mayoría de las veces las personas no tienen la solvencia para pagar un abogado, o carecen de contactos para solicitar la asesoría de alguno. Aun salvando este obstáculo, se tiene que superar el de presentar los recursos ante el INM, para que a su vez éste los haga llegar a sus delegaciones, donde existen oficinas de COMAR. En este transcurso pueden excederse los plazos establecidos por la ley. Adicionalmente, destaca que las personas que resuelven los recursos de revisión de la COMAR forman parte del área jurídica, lo cual no permite saber con claridad si cuentan con la calidad de superiores jerárquicos de los oficiales de protección, como lo indica la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de 1994:

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.



3.4 Sentencias relevantes emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Cuando existen violaciones claras en materia del procedimiento de reconocimiento, y se ha agotado el recurso de revisión, se cuenta con la alternativa de interponer una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tiene la autoridad para exigir la reposición del procedimiento, así como de realizar un nuevo análisis que permita otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado al demandante.

El caso de Olaoyé

Se trata de un ingeniero nigeriano nacido en 1983, de religión cristiana. Su hermano fue asesinado en el 2013 víctima de la violencia del grupo “Boko Haram” y su otro hermano secuestrado. Su casa, su automóvil y la iglesia a la que asistía fueron incendiadas.

La COMAR resolvió no otorgarle la condición de refugiado ni protección complementaria, considerando que no se demostró que el ataque haya sido orquestado específicamente en contra del solicitante, por lo que presumió la posibilidad de una reubicación interna.

Olaoyé, con el apoyo legal de Sin Fronteras, interpuso una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pidiendo la nulidad de la resolución, argumentando, entre otros puntos, que el artículo 13 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria no contempla como requisito que la persecución sea individualizada.

En su respuesta, el Tribunal consideró fundados los temores del solicitante en virtud de la religión que profesa, por lo que su permanencia en el país de origen resultaba intolerable debido a los ataques contra los cristianos; en consecuencia, en la sentencia final declaró la nulidad de la resolución de la COMAR y otorgó la condición de refugiado al solicitante.

Este caso no fue el primero en su tipo, ya que anteriormente la COMAR había negado el reconocimiento de la condición de refugiado a un nigeriano por los mismos motivos. En su momento, este caso acompañado por Sin Fronteras fue atraído por el Pleno Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual declaró la nulidad de la resolución emitida por la COMAR, y otorgó al solicitante la condición de refugiado.

Esta primera sentencia en México sobre solicitantes de asilo, y también la primera emitida por el Tribunal en materia de derechos humanos, asentó un antecedente histórico a nivel nacional, y además generó un precedente que es ahora retomado en las sentencias del Tribunal, como en el caso de Olaoyé.



3.5 Litigio estratégico

Sin Fronteras es una de las organizaciones pioneras en el litigio estratégico en el ámbito del asilo en México, por lo que resulta fundamental abordar esta herramienta legal como parte del análisis de casos.

La definición del litigio estratégico en materia de derechos humanos puede entenderse a partir de la definición de Marta Villarreal, anterior coordinadora del área legal de Sin Fronteras:

Conocido también como litigio paradigmático, litigio de interés público o de las causas justas, el común denominador de los conceptos está referido a sus efectos: el efecto de un litigio de impacto rebasa los intereses personales de las partes. Los intereses individuales del o de los clientes representados se ven superados por el interés de la sociedad. (...) El litigio estratégico tiene además la peculiaridad de no

limitar su campo de acción a las batallas en la aplicación de la ley. Se extiende para buscar cambios estructurales, ya por reformas legales o por modificaciones de prácticas. (OACNUDH 2007, p. 18)

Este tipo de acompañamiento legal responde a la visión que prevalece en las organizaciones de la sociedad civil, que se han transformado y han transitado de brindar servicio asistencial a ofrecer un modelo de atención integral con alcances más amplios. Sin Fronteras ha identificado algunos objetivos fundamentales del litigio estratégico, como lo señala Elba Coria:

[...] Las organizaciones civiles de derechos humanos y particularmente las especializadas en el tema migratorio son las que cuentan con mayores posibilidades reales para llevar a cabo el litigio estratégico de casos que puedan modificar prácticas gubernamentales, producir reformas legislativas, cambiar o ampliar criterios judiciales o generar programas institucionales y políticas públicas que garanticen los derechos de los migrantes. (OACNUDH 2007, p. 231)

El caso de Alan

De nacionalidad hondureña, como parte del cuerpo de marina participó de la detención de un jefe narcotraficante que fue liberado al día siguiente. Después de realizar una revisión a un vehículo donde viajaba ese mismo delincuente, y aunque portaba un pasamontañas, Alan se sintió identificado, por lo cual renunció a la marina.

El temor de ser perseguido le hizo mudarse a casa de su hermana y regresar a casa de su madre en cortos períodos; finalmente viajó a Estados Unidos, acompañado de uno de sus hermanos, y solicitó asilo, que le fue negado.

En Honduras, sujetos que supuestamente pertenecen al mismo grupo criminal del cual huía, asesinaron a su otro hermano. Algunos testigos señalaron que los perpetradores le hicieron preguntas sobre “su hermano”, por lo que el ex marino supuso que lo buscaban, razón por la cual, una vez deportado, volvió a dejar el país y se dirigió a México.

En Veracruz manifestó su deseo de solicitar asilo pero fue deportado. Volvió a ingresar a México acompañado del mismo hermano que fue con él a Estados Unidos; en esta ocasión logró ingresar su solicitud ante la COMAR, pero ésta resolvió no reconocerles la condición de refugiados, ni otorgarles protección complementaria, argumentando que el temor de persecución era infundado y que existía la posibilidad de huida interna.

Se interpuso una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, alegando - entre otros puntos - que la autoridad hizo un estudio deficiente de los motivos de la solicitud de asilo, que fue omisa al no tomar en cuenta la información proporcionada para el análisis del temor fundado, sumada a la falta de una entrevista a su hermano para complementar las pruebas, que no se realizó un estudio con base en las características particulares del solicitante (contexto social y cultural, edad, género), y la ausencia de un análisis de pertinencia y oportunidad de la alternativa de huida.

El Tribunal consideró fundados estos agravios, por lo cual emitió una sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución emitida por la COMAR y ordenó la reposición del procedimiento.

El caso de Binéka

Binéka es un hombre de nacionalidad congoleña que huyó de su país por agresiones y amenazas recibidas de parte de un elemento de la policía que intentaba despojarlo de un terreno y quien, ante un intento de huida interna, logró localizarlo. Ya en el extranjero, su familia le informó que el policía seguía amenazando matarlo y que, como parte de las agresiones, había golpeado y disparado a un amigo que albergó a Binéka antes de abandonar República del Congo.

En la demanda interpuesta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el solicitante señaló que la COMAR no cumplió con el debido proceso, ya que no le asignó un intérprete imparcial durante la entrevista, y que tampoco fue asistido por un representante legal. Además señaló que no se examinó adecuadamente el temor fundado y que se hizo una incorrecta valoración de la posibilidad de huida interna.

La Sala Superior emitió una sentencia a favor del solicitante y, aunque no encontró fundados los agravios relacionados con el intérprete y el representante legal, decidió declarar la nulidad de la resolución impugnada considerando que la COMAR no cumplió con el debido proceso, pues no tomó en cuenta las directrices del ACNUR para determinar si era viable una alternativa de huida interna.

El caso de Wefa

Wefa es un hombre de nacionalidad ghanesa, quien decidió rechazar un cargo que le fue conferido en su comunidad, ya que eso implicaba abandonar su religión cristiana y adoptar la de su clan. Esto lo convirtió en un posible objeto de castigos para su espiritualidad y bienestar social, así como afectaciones a su familia.

La COMAR rechazó otorgarle la condición de refugiado, ya que consideró que no se cumplía con la causante de temores fundados. En consecuencia, Wefa presentó una demanda ante el Tribunal; éste determinó en la sentencia que la autoridad no fundó ni motivó adecuadamente su resolución, e hizo uso de argumentos contradictorios en el análisis del caso.

Cabe destacar que el Tribunal refirió que no se tomó en cuenta el principio pro persona, haciendo alusión a que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos. El Tribunal ordenó a la COMAR hacer un estudio adecuado del caso y emitir una nueva resolución.



Capítulo IV. Conclusiones y propuestas

4.1 El marco legal y las instituciones

Desde la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), su Reglamento (2012), así como su posterior actualización por medio de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014), la participación y acompañamiento de las organizaciones civiles no ha logrado integrar con contundencia la armonización con los instrumentos internacionales vigentes ni las consideraciones derivadas de las problemáticas locales.

No obstante, existen diversos aspectos que, como lo señala Jorge Ríos abogado de asilo de Sin Fronteras (julio 2016), representan fortalezas plasmadas en el marco legal, aunque en la práctica no siempre se ve su aplicación:

- Duración del procedimiento: México es de los países que resuelven las solicitudes con mayor rapidez; además, se plantea la posibilidad de ampliar el período 45 días más cuando el solicitante quiera aportar más pruebas.
- Presentación de la solicitud: es posible hacerla frente a cualquier autoridad, ya sea de COMAR o del INM, y en cualquier idioma, con derecho a contar con un intérprete.
- Perfil de los solicitantes: se considera el reconocimiento por consideraciones de género (categoría no contemplada en la Convención de 1951), así como la obligación de determinar el interés superior de niñas, niños y adolescentes; además, se incorpora el contenido de la Declaración de Cartagena.
- Análisis de casos: es obligación de la autoridad estudiar los derechos violados, la inminencia del riesgo, el agente de persecución, la causa de tal persecución, la protección efectiva, la posibilidad de reubicarse y la credibilidad.

Como contraparte, hay diversas barreras que dificultan el acceso pleno al derecho de asilo, principalmente detectadas en las capacidades institucionales. Si bien existe la posibilidad de que los oficiales del INM reciban solicitudes, en realidad el asilo y el procedimiento legal relacionado con él aún es desconocido por los funcionarios, así como su papel y responsabilidades al respecto. Esto tiene consecuencias que van desde no permitir acceso a los representantes legales o no brindar información adecuada del proceso, hasta desincentivar la solicitud de reconocimiento.

En lo que se refiere al personal de la COMAR se han observado obstáculos desde el primer acercamiento de los solicitantes. En algunas delegaciones la carga de trabajo es de tal magnitud que el personal no proporciona una recepción inmediata, sino tiene que hacerlo a través de la programación de citas, lo cual puede postergar el inicio del procedimiento por varios días. El factor del período de resolución (45 días), aunque no siempre se cumpla, termina siendo un elemento de presión, que deriva en la falta de un análisis a profundidad de parte de la autoridad.

Adicionalmente, no se cuenta con un proceso claramente establecido sobre los mecanismos y criterios de la COMAR para llevar a cabo la evaluación y análisis de casos. Aunque la ley y el reglamento plantean lineamientos a seguir, las resoluciones emitidas dan cuenta de las graves omisiones en el proceso, que a su vez revelan la falta de una metodología que rijan de manera general el mecanismo de revisión. Esto se traduce en realizar cada paso y cada recurso que señala la ley en todos los casos, dando así las mismas condiciones y posibilidades a los solicitantes. Un ejemplo de esto es la aplicación de entrevistas telefónicas en lugar de presenciales, la ausencia de entrevistas a miembros de un grupo familiar, la realización de estudios del país de origen mediante fuentes no oficiales, y la falta de intérpretes calificados, entre otros.

En palabras de Alejandra Macías (mayo 2016), quien fue abogada de Sin Fronteras, “es necesario trabajar aún en el tema de las entrevistas, todavía se cuestiona mucho a los solicitantes, los intimidan y alientan a que se desistan de hacer el procedimiento.”

En el análisis de fondo y la argumentación de las resoluciones destaca que la COMAR reiteradamente deja de tomar en cuenta la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, pese a estar fundamentado en el marco legal y a que en los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha llamado la atención constantemente sobre esta omisión.

No existe claridad en los factores que determinan el solicitar o no la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni un pronunciamiento oficial sobre cuáles son los casos que pueden ser aceptados de manera extemporánea, como tampoco una ruta que plantee los mecanismos de comunicación de la autoridad con los solicitantes y/o sus representantes legales.

Todo lo anterior impacta gravemente el sentido humanitario de la ley, y en consecuencia se ha tenido que recordar a las autoridades, a través de recursos y demandas, la responsabilidad del Estado mexicano de ser garante de derechos humanos para todas las personas que están en su territorio. Jorge Ríos lo describe de la siguiente manera:

SEGOB ha marcado una línea restrictiva a la migración. Como la COMAR es parte de ella, carece del soporte político e ideológico para realmente lidiar con el problema regional de violencia social. Esto hace que sus procedimientos no sean de carácter humanitario sino que persiguen un fin político de contener y excluir.

El procedimiento de asilo, en vez de ser de corte humanitario, se suele volver contencioso entre el oficial y el solicitante. Hay una presunción de que se es migrante económico. Cuando el solicitante tiene la viveza de querer tomar las riendas de su caso, entonces el procedimiento a veces se puede volver hasta acusatorio, como si fuera materia penal. (julio 2016)

Los solicitantes que se encuentran en detención en las estaciones migratorias se enfrentan a una estancia en muy malas condiciones, a un limitado acompañamiento legal - pues no siempre se permite el acceso a los abogados - y en ocasiones a procesos dilatorios de revisión y demandas que producen desánimo. Si se toman en cuenta la falta de acompañamiento psicosocial y la incertidumbre de su proceso, se entiende que haya solicitantes que terminen por desistir.

En este sentido, Alejandra Macías señala como reto “que el marco legal garantice a las personas solicitantes alternativas a la detención, y asegurar que las que están en detención con proceso ante la COMAR tengan acceso a documentación por situaciones humanitarias.”

Respecto a los vacíos y pendientes del marco legal, Marta Villareal menciona que “Se trabaja mucho en el tema de reunificación familiar pero es necesario contar con lineamientos especiales para cuando la familia no quiere estar junta. Hay cuestiones en las que aún no se ha avanzado, como el tema del patrimonio que tienen los solicitantes en sus países de origen y el tema educativo.”

A esto se suman algunas deficiencias en la aplicación del marco legal, como señala Jorge Ríos:

- No hay ningún fiscalizador ni programa de control de calidad.
- No se consideran otras leyes transversales, como la de niñas, niños y adolescentes.
- El procedimiento no tiene una verdadera perspectiva de género, puesto que no contempla que muchas mujeres y miembros de la comunidad LGBTTI tienen necesidades especiales de protección.

Buenas prácticas en la COMAR

El debido proceso, así como el acceso al procedimiento, deben ser impulsados a través de la exigencia de los representantes legales, de la sociedad civil y de los mismos solicitantes; esto se requiere también una respuesta empática y efectiva de parte de la autoridad, para implementar acciones que alimenten el acceso a los derechos de los solicitantes.

Por medio del seguimiento y el acompañamiento constantes se pueden identificar las buenas prácticas que la COMAR está desarrollando, con el fin de impulsarlas y velar por su permanencia. Un ejemplo de lo anterior es la reducción de lapsos para que el representante legal obtenga copias del expediente del solicitante, así como el uso de un cronograma que muestra esquemáticamente los pasos del proceso, de tal suerte que se brinda mayor claridad al solicitante respecto a las acciones y tiempos establecidos, lo cual facilita el seguimiento del proceso.

Por último, cabe destacar la adopción de un Protocolo de Identificación de los NNA solicitantes de asilo dirigido a las autoridades que podrían estar en contacto con esta población, así como diversas capacitaciones brindadas a algunas autoridades, entre las cuales personal del Instituto Nacional de Migración.



4.2 Aportaciones de Sin Fronteras

A lo largo de su historia, y como resultado de los distintos momentos que se han vivido en el país en materia de atención a refugiados y solicitantes de asilo, así como su papel en el tema amplio de migración y asilo, Sin Fronteras ha modificado su estructura interna.

La Coordinación de Atención y Servicios ha establecido las directrices a partir de las cuales funciona, para atender la detección de las necesidades de los usuarios en materia de acompañamiento legal, a la par de la labor asistencial que desarrolla desde un enfoque social y psicológico. En este tenor, el trabajo de la organización se encamina a generar un modelo amplio e integral de atención que, desde el marco de los derechos humanos, y con sustento en la legislación nacional e internacional con una visión humanitaria, acompañe el proceso de los solicitantes de asilo en sus distintas facetas.

Durante toda la trayectoria de la organización se ha brindado asistencia socioeconómica a los solicitantes de asilo, refugiados y beneficiarios de protección complementaria. En 2006, por ejemplo, en el caso de un solicitante de nacionalidad iraní que duró aproximadamente un año, la asistencia socioeconómica y el acompañamiento psicosocial fueron fundamentales para que la persona sobrelleva el procedimiento.

Por su parte, el apoyo emocional durante el proceso es esencial en la preparación de las entrevistas, para desarrollar un plan de vida a corto y mediano plazo, favorecer la integración local y acompañar la reunificación

familiar, o incluso en los casos de las personas que han decidido renunciar a la condición de refugiado bajo su propio riesgo y retornar a sus países.

Adicionalmente, se ha dado una especial relevancia al litigio estratégico, ya que se trata de una herramienta que permite llevar casos que produzcan un impacto amplio, así como modificaciones en materia legal y de procedimientos.

Esto se traduce en una importante aportación de la organización, como lo señala Perseo Quiroz, quien colaboró como abogado de defensoría y actualmente es director de Amnistía Internacional México:

Sin Fronteras ha sido exitoso en casos de litigio estratégico porque en otros casos en temas de migrantes falta esta parte de atención psicosocial, atención económica, tan importante como la legal, y me parece que es uno de los grandes valores de la organización: que puedas al mismo tiempo abonar a lo estructural. Podemos decir que efectivamente Sin Fronteras tiene un modelo de atención integral.

Esta experiencia acumulada, sumada a la participación de Sin Fronteras en el grupo de trabajo de la COMAR, permitió tener elementos para hacer aportaciones sustanciales en el proceso de la elaboración del proyecto de ley para refugiados.

Mariann Sarquis, destaca que:

Es una de las cosas en las que Sin Fronteras fue una pieza fundamental, porque ese grupo de trabajo preparó los borradores de la ley de refugiados [...] Fue clave en que exista ahora esa ley, y que existan los protocolos, que exista el reglamento, que se haya desarrollado toda la legislación interna.

Otro papel desempeñado por la organización fue el de ser convocante desde la sociedad civil, para que otros actores se sumaran al seguimiento del proceso, tal como lo refiere Siria Oliva Ruiz, quien también fue colaboradora de Sin Fronteras en el área de vinculación:

Fuimos sumando a otras organizaciones que no habían tomado conciencia del tema, desde el Foro Migraciones había muchos que se interesaban y decían “¿cómo está eso de la ley?” Entonces se empezaron a hacer talleres para sensibilizar en el tema de asilo.

El proceso fue largo. Se hicieron diversos ejercicios de redacción de proyectos, mientras se continuaba buscando influir en las modificaciones del marco legal que en ese momento estaba vigente. Esto significaba grandes retos operativos: Karina Arias, anterior titular de la Coordinación de Vinculación y Promoción, explica:

Teníamos abiertos varios procesos, y a la par estábamos trabajando directamente con Gobernación en la reforma al Reglamento de la Ley General de Población [...] Logramos meter el tema de migración al Programa de Derechos Humanos, y se metió el tema a la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos; es decir, fuimos abriendo procesos que también (respondían al) litigio estratégico, a la incidencia.

Una vez que se contó con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento, se tuvieron los lineamientos oficiales que determinaban la forma en que debería llevarse a cabo el proceso para el reconocimiento de la condición de refugiados, y Sin Fronteras tuvo un referente claro al cual apegar sus casos de litigio, enfocando esfuerzos en el adecuado desarrollo del proceso, con apego a la legislación nacional, y sin dejar de lado los tratados internacionales que, de acuerdo a la reforma del artículo 1 Constitucional, siguen siendo un marco de referencia aplicable.

A partir de la representación legal y la interposición reiterada de recursos de revisión, Sin Fronteras ha logrado generar modificaciones favorables en la actuación de la COMAR, que de acuerdo con Jorge Ríos se pueden resumir así:

- De su competencia: en el 2015 se cambió la redacción del considerando en el que la COMAR fundaba su competencia, el cual ahora especifica artículo y fracciones.
- Del temor fundado: no es condicionante acreditar el temor fundado para llevar a cabo los estudios sobre la alternativa de huida interna y de protección efectiva del estado.
- Del proceso: actualmente se entregan con mayor frecuencia copias de la transcripción de la entrevista principal con el solicitante; además, hay posibilidad de “objetar” algunas preguntas confusas o tendenciosas, y se usan formatos de resolución más completos. Se suele valorar cada una de las pruebas aportadas conforme al código federal de procedimientos civiles.
- De la representación de menores: la COMAR notifica al representante que ha girado los oficios al INM y a los albergues sobre el otorgamiento de la acreditación como representantes.
- Del acompañamiento psico-social: se ha logrado que un psicólogo acompañe al solicitante en su entrevista principal.

También destaca una tesis de jurisprudencia obligatoria, de acuerdo con la cual en caso de acreditar persecución por motivos religiosos, no es necesario acreditar la imposibilidad de la alternativa de huida interna (esto derivó de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

4.3 Retos y pendientes de la organización

Sin lugar a dudas, hay mucho camino que recorrer en el ámbito del asilo en México, así como en la consolidación de un proceso de reconocimiento de la condición de refugiado que responda a los más altos estándares de respeto a los derechos humanos, en armonía con los marcos legales internacionales y como respuesta a las necesidades de los solicitantes.

En materia de fortalecimiento institucional, Sin Fronteras se enfrenta al reto de mantener una estructura de atención y servicios que acompañe de manera cercana los procesos. Es necesario mantener la representación legal en los litigios, sin dejar de lado las labores humanitarias y de atención integral, considerando las particularidades de cada caso, y buscando a la vez generar cambios a nivel estructural que se adecuen a la realidad cambiante de los refugiados en el país, a través de la incidencia y la relación cercana con actores políticos e institucionales.

Estas dos grandes labores - la atención integral y la incidencia - implican acciones que involucran actividades distintas que se desarrollan en función de un mismo objetivo, y que siguen representando un reto, como lo señala Siria Oliva:

Lograr construir un vínculo mucho más articulado desde el punto de vista del trabajo del área de Atención y del área de Vinculación sobre sus objetivos. Siempre hay un objetivo común, que nunca hay que perder de vista por tratar de ganar en ese momento un caso o por colocar una propuesta de ley o una reforma.

Para quienes forman o han formado parte de la organización, adaptarse a las adecuaciones internas es una constante que atiende a la apuesta de Sin Fronteras por fortalecer el sentido de su trabajo. Mariann Sarquis lo resume de la siguiente manera:

El reto es el cambio, el cambio siempre es muy difícil, es dejar de hacer lo que estás haciendo para hacer algo nuevo, que no es completamente nuevo pero es empezarlo a hacer desde una visión distinta... Ver todo desde un punto de vista más estratégico... Cambiar la mentalidad, la dinámica, luchar contra la inercia. (mayo 2016)

Con relación al litigio estratégico y al acompañamiento de casos, Jorge Ríos identifica algunos pendientes que deberán ser atendidos desde las áreas legal y psicosocial:

- Presentar alegatos en todos los casos y comenzar a integrar pruebas periciales psicológicas.
- Continuar interponiendo recursos de revisión y juicios de nulidad de manera sistemática, ya que a través de esto se van modificando las malas prácticas.
- Mejorar los mecanismos para identificar los casos que requieren mayor acompañamiento.
- Reconocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un actor clave, identificando las posibilidades de sentar jurisprudencia en la materia.
- Considerar que los casos de menores de edad, por los recursos que demandan, puedan ser llevados por un abogado especializado.
- Propiciar el acercamiento del área social de Sin Fronteras a la COMAR, a través de su participación en el proceso de solicitud.

Las medidas cautelares en un juicio de nulidad aún no han sido exploradas por el área legal de Sin Fronteras en sede contenciosa; aunque este tipo de juicios es largo por su propia naturaleza, una solicitud de medidas cautelares podría ayudar a garantizar el resultado del juicio, como la prohibición de deportar a la persona, dictar la salida de la estación migratoria, etc.

En el nivel legislativo, Sin Fronteras deberá mantenerse como un referente de la sociedad civil indispensable en la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las obligaciones del Estado, así como en su tarea de interlocución con autoridades y de capacitación a diversos sectores, como el gubernamental, el social y el académico.

Cabe recordar también que la situación actual de los migrantes y refugiados en el mundo representa un reto en sí mismo, pues se requiere de una respuesta inmediata, que priorice el carácter humanitario implícito en el tema de asilo. Esto será una oportunidad para que México fije una postura en coincidencia con la reforma que elevó a nivel constitucional el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.

Es importante relevar que el trabajo de Sin Fronteras acompaña no solamente a las personas solicitantes, sino a las instituciones y a quienes en ellas intervienen de distintas maneras en los procesos de reconocimiento.



4.4 Observaciones Generales

A partir de lo contenido en los capítulos anteriores, se presentan las siguientes observaciones generales:

- Es urgente que las instituciones involucradas, como la COMAR y el INM, hagan suya la visión humanitaria y de reconocimiento de derechos humanos que contiene el espíritu de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, especialmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena. Además, si esto se lleva a cabo en el marco del Plan de Acción de Brasil, sería posible obtener mayores sinergias, tanto a nivel local como a nivel regional.
- Es necesario que se establezcan lineamientos claros que rijan el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, atendiendo los principios jurídicos del debido proceso y el interés superior, sin

perder de vista que cada caso requiere de un análisis particular, de acuerdo con las condiciones y experiencias de cada persona.

- La detención de solicitantes en las estaciones migratorias debe aplicarse solamente en situaciones excepcionales, y cuando la autoridad haya realizado un estudio exhaustivo del caso. Se ha comprobado que el mal estado de estos espacios y la deficiente atención merman las posibilidades de que las personas lleven a término su proceso, y a la vez y provocan afectaciones emocionales que - sumadas a circunstancias de persecución - pueden llevar a las personas a entrar en crisis.

- Considerando la situación de vulnerabilidad generalizada de las personas que ingresan al territorio mexicano en busca de asilo, resulta indispensable ampliar el otorgamiento de visas humanitarias y garantizar que no haya dilación en el trámite: de esta manera, se brinda la posibilidad de que los solicitantes trabajen y obtengan un ingreso económico para satisfacer sus necesidades básicas.

- El riesgo adicional que viven las mujeres, vinculado a las cuestiones de género, debe ser un elemento de primordial consideración de parte de las autoridades: la perspectiva de género debe aplicarse de manera transversal, no solamente en la atención sino en el análisis de los casos.

- Para la evaluación de solicitudes realizadas por integrantes de la comunidad LGBTTI, es necesario que se promueva la revisión de los casos a la luz de diversos instrumentos en la materia, tales como la Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la preferencia sexual y la identidad de género.

- Las niñas, niños y adolescentes no acompañados requieren de atención especial y de protección adicional, que deben ser consideradas al analizar las solicitudes, en las cuales es necesario integrar lo establecido en la legislación nacional e internacional en materia de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

- El registro de casos de la COMAR - especialmente de los desistimientos - debe proveer información sobre las razones por las cuales se abandonó el proceso, de manera que se tengan elementos para fortalecer los mecanismos de atención y seguimiento de solicitudes.

- La experiencia adquirida por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de asilo debe ser reconocida, lo cual conduce a asegurar su participación activa en los procesos legislativos dirigidos a realizar modificaciones al marco legal nacional.

Bibliografía

Convenciones, Declaraciones, Leyes y Reglamentos

- ACNUR, *Declaración sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de asilo*, 2010.
- ACNUR, *Declaración del sobre la protección subsidiaria a personas amenazadas por violencia indiscriminada, bajo la Directiva de Reconocimiento del Consejo de Europa*, 2008.
- ACNUR, *Declaración y Plan de Acción de Brasil, Cartagena +30*, 2014.
- ACNUR, *Reglas de Funcionamiento del Comité de Elegibilidad de la Oficina Regional del ACNUR en México*, México, 2012.
- *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Organización de las Naciones Unidas, 28 de julio de 1951.*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, 22 de noviembre de 1969.
- *Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios*, noviembre de 1984.
- Estados Unidos Mexicanos, *Ley de Migración*. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 2011.
- Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de agosto de 1994.
- Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 2014.
- Estados Unidos Mexicanos, *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de octubre de 2014.
- Estados Unidos Mexicanos, *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de enero de 2011.
- Estados Unidos Mexicanos, SCJN, *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, 2ª ed., México, 2015.
- Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de febrero de 2012.
- Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril del 2013.

Publicaciones y artículos

- ACNUR, *Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en México. Una mirada desde los albergues para migrantes y las organizaciones de la sociedad civil*, México, 2014.
- ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1988.
- ACNUR, *Manual para la atención integral de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México*, México, 2014.
- ACNUR, *Más allá de la detención: una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados*, 2014, en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9650.pdf>

- ACNUR, *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, Ginebra, 2008.
- ACNUR, *Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)*, Consultas globales sobre protección internacional, 2ª. reunión, 2001.
- ACNUR, *Programa de enseñanza de derecho internacional de los refugiados*, Argentina, 2009.
- Franco, Leonardo (coord.), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, ACNUR, Costa Rica 2004.
- Macías, A., *Guía práctica para identificar a personas con necesidades de protección internacional*, Sin Fronteras, México 2014.
- Salmón, Mónica, *Redes transnacionales de defensa sobre derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México*, Universidad de Guadalajara, (Ponencia en el Congreso ALAS, San José, Costa Rica, 2015).
- Sánchez, Fabián (coord.), *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, OACNUDH, México 2007.
- Sieber, José F., *Introducción al derecho internacional de los refugiados. Análisis sobre la aplicación del novedoso marco normativo mexicano en materia de Protección Internacional de Refugiados (as)*. Casa de Cultura Jurídica, Ensenada, 28 de agosto de 2014. (Presentación)
- Velázquez, R., Schiavon, J., “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Revista Enfoques*, Año VI N° 8, Primer semestre, México 2008, pp. 61-85.
- AA. VV., *El refugio en México*, Sin Fronteras, México, 2003.
- AA. VV., *La ruta del encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*, Sin Fronteras, México, 2013.
- AA. VV., *Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social*, ACNUR, 2012.
- AA. VV., *La situación de los solicitantes de asilo y refugiados en México*, Sin Fronteras, México, 2007.
- AA. VV., *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias*, Séptima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, OIM, República Bolivariana de Venezuela, 2007.
- AA. VV., *Plan de Acción Brasil. Aportes desde la realidad mexicana*, Grupo Articulador México, México, 2015.
- AA. VV., *Problemática de los solicitantes de asilo y refugiados en México*, Sin Fronteras, México (s/f)

Recursos de Internet

- Banco Mundial, Data Bank, *Indicadores de Desarrollo mundial, Población de refugiados por país o territorio de asilo*, en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SM.POP.REFG&country=>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas 2013-2016*, México, 2016, en: www.comar.gob.mx. Recuperado el 10 de junio del 2016.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Estadísticas 2008-2012* (respuesta a solicitud de información a través de Infomex, del 29 de junio de 2016).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos*, CIDH, 2003, en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Villalpando, W., *El asilo en la historia*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/el-asilo-en-la-historia/> (s.f.). Recuperado el 10 de junio del 2016.
- *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Segunda parte, enero-junio de 1989, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/8/14/6907.htm>, Recuperado el 10 de junio del 2016.
- *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XVII, abril de 2003, en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/184/184435.pdf>, Recuperado el 10 de junio del 2016.

