



S I N
FRONTERAS
I A P

PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS

LA FIGURA EN MÉXICO



PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS LA FIGURA EN MÉXICO

D.R. © Sin Fronteras I.A.P
Puebla número 153, Col. Roma
México, DF Noviembre del 2012

Fotografía de portada: María M. Caire

Diseño editorial: A.Belem Arévalo Calderón
e-mail: ab_arevalo05@hotmail.com

www.sinfronteras.org.mx

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-95760-4-2

Impreso en México / **Printed in Mexico**

Documento elaborado por Alejandra Macías Delgadillo
Área de Solicitantes de Asilo

Sin Fronteras IAP Noviembre 2012



S I N
FRONTERAS
I A P

**PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS
LA FIGURA EN MÉXICO**

ÍNDICE

Presentación.....	8
Executive Summary.....	9
Responsabilidad del estado como garante de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiados.....	11
Antecedentes.....	12
Ley general de población.....	14
Procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado de acuerdo a la ley general de población.....	14
Ley sobre refugiados y protección complementaria.....	15
Procedimiento actual para el otorgamiento de la condición de refugiado de acuerdo a la ley sobre refugiados y protección complementaria (LSRPC).....	15
Aspectos positivos de la ley.....	17
Aspectos negativos de la ley.....	19
Obstáculos en la integración local de los refugiados.....	20
Problemáticas en torno a las personas solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.....	20
Situación de personas solicitantes de asilo detenidas en estaciones migratorias...	22
ANEXOS	
ANEXO I: Estadísticas de reconocimiento de la condición de refugiado durante el año 2011.....	26
ANEXO II: Artículos utilizados para la elaboración de las principales problemáticas.....	27
CONCLUSIONES.....	31
PROPUESTAS.....	32

MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS

MISIÓN

Sin Fronteras I.A.P. es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro, que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las que ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que estos se den en un marco de pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares.

VISIÓN

Sin Fronteras I.A.P. es una organización consolidada y congruente con sus valores, que trabaja desde un enfoque de derechos humanos y cuya capacidad de incidencia se traduce en el acceso efectivo de la población migrante internacional, solicitante de asilo y refugiada a sus derechos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contribuir al proceso de empoderamiento de migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares, para que estos puedan satisfacer sus necesidades y garantizar el respeto de sus derechos.
- Contribuir a la construcción de una cultura incluyente y sustentada en derechos humanos, que permita que las migraciones internacionales y el asilo se lleven a cabo en un ambiente libre de violencia.
- Promover el desarrollo y la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas integrales acordes a los estándares de derecho internacional.
- Fortalecer la capacidad institucional de Sin Fronteras.

DIRECTORIO SIN FRONTERAS, IAP

Patronato

Fabienne Venet Rebiffé

Presidenta

Directora del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. México D.F.

Blanca Lilia Villaseñor Roca

Tesorera

Directora del Albergue del Desierto Mexicali, Baja California

Vladimiro Valdés Montoya

Secretario

Director del Servicio Jesuita a Migrantes México, México D.F.

Adriana María Cortés Jiménez

Vocal

Directora de la Fundación Comunitaria del Bajío, Irapuato, Guanajuato.

Rodolfo García Zamora

Vocal

Profesor/Investigador del Doctorado en Estudios del Desarrollo en la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.

Leticia Calderón Chelius

Miembro

Profesora del Instituto Mora, México D.F.

Manuel Ángel Castillo García

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de México, México D.F.

Genoveva Roldán Dávila

Miembro

Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México D.F.

Gustavo López Castro

Miembro

Profesor/Investigador de El Colegio de Michoacán, La Piedad, Michoacán

Luis Enrique Graham

Miembro

Socio, Chadbourne & Parke, S.C.

Dirección General

Nancy Pérez García

Directora General

Rosalba Soto Palma

Asistente de Dirección

Karla Silvia Meza Soto

Subcoordinadora de Vinculación

Aurélie Bellon

Encargada de Desarrollo de Proyectos

Geovanna Prado Prone

Encargada de Desarrollo de Proyectos

Paulo Sergio Martínez Sumuano

Encargado de Comunicación

Belem Arévalo Calderón

Asistente de Comunicación

Coordinación de Atención y Servicios

Diana Martínez Medrano

Coordinadora de Atención y Servicios

Sandra Lorena Cano Padilla

Subcoordinadora del Área Legal

Mónica Oehler Toca

Abogada de Defensoría

Alejandra Macías Delgadillo

Abogada del Área de Solicitantes de Asilo

Pamela Castro Lobato

Abogada de la Clínica Jurídica de Documentación Migratoria e Identidad

Carolina Carreño Nigenda

Sub Coordinadora de Acompañamiento Psicosocial

Adriana Hernández Méndez

Psicóloga de Acompañamiento Psicosocial

Noemí García Piña

Trabajadora Social

Gilda Maribel Álvarez Mariano

Trabajadora Social

Administración

Perla Xóchitl Morales Salazar

Coordinadora de Administración

Ricardo Hernández Damián

Asistente de Administración

Mary José Flores Correa

Recepción

Ana Belén Hernández Hernández

Servicios Generales

PRESENTACIÓN

El derecho a buscar y recibir asilo es un derecho humano, reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, este derecho es tratado de manera más extensa por el Derecho Internacional de los Refugiados a través, principalmente, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante “Convención del ‘51”) y su Protocolo de 1967.

Dadas las necesidades y situación específica a nivel regional, este derecho dio origen a la publicación de la Declaración de Cartagena de 1984 en Latinoamérica¹.

En fechas recientes ha habido avances importantes en materia del marco jurídico migratorio, entre ellos encontramos los siguientes:

-La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada el 27 de enero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, así como su reglamento, publicado el 21 de febrero de 2012.

-La Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

-La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y que, en materia migratoria tiene dos aportaciones importantes:

a) Agrega al artículo 11 un párrafo en el que se incorpora a nivel constitucional el derecho humano a solicitar asilo. La redacción de dicho artículo es desafortunada al hacer referencia a dos figuras jurídicas, “asilo” y “refugio”, ya que es únicamente en América Latina en donde se hace esta diferenciación entre conceptos, haciéndose referencia al asilo político; a nivel internacional el empleo del concepto “solicitante de asilo” entiende, implica que la persona será reconocida como refugiada evitando utilizarse el término solicitante de refugio que es incorrecta.

b) Dentro de esta reforma constitucional se dio un retroceso en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes al establecer en el artículo 33 constitucional la convalidación del sistema migratorio de detención, privación de la libertad y expulsión del Instituto Nacional de Migración respecto de todas las personas migrantes.

¹ Así como también existen otros instrumentos regionales como es el caso africano.

EXECUTIVE SUMMARY

The right to look for and receive asylum is a human right, acknowledged as such in Article 14 of the Universal Declaration on Human Rights and in Article 22.7 of the American Convention on Human Rights. Furthermore, this right is extensively discussed in the International Rights for Refugees mainly through the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (“The 1951 Convention”) and its protocol of 1967.

Due to the specific needs and situations at a regional level, the above-mentioned right gave place to the publication of the Cartagena Declaration of 1984 in Latin America².

Recently, the Mexican juridical migratory framework has had important progress, among which:

- Refugees and Complementary Protection Act, published on January 27, 2011 in the Official Gazette of the Federation, and its Regulations, published on February 21, 2012.

- The Migration Act, Published in the Official Gazette of the Federation on May 25, 2011.

- The Constitutional Reform on Human Rights, published in the Official Gazette of the Federation on June 10, 2011, with two important contributions with regard to migration affairs:

- a) It adds a new paragraph to Article 11 in which the right to request asylum is incorporated at a constitutional level. The writing of such article, however, is unfortunate, as it makes reference to two juridical concepts: “asylum” and “refuge” and it is only in Latin America that these two concepts are considered as different ones; when referring to political asylum, at an international level, the use of the phrase “asylum seeker” implies that the person shall be acknowledged as a refugee, but the phrase refugee seeker is avoided as it is incorrect.

- b) Actually, this constitutional reform represents a step backwards in the acknowledgment of human rights for migrant people, as it establishes, in Article 33 of the Constitution, the confirmation of the migratory system of detention, deprivation of liberty and deportation of the National Migration Institute with regard to migrants.

Before the enactment and publication of the Refugees and Complementary Protection Act in 2011, the only provisions ruling the obligation that Mexico acquired when ratifying International Conventions on those matters were **The General Population Act**, and its Regulations, and one **Administrative Memorandum issued by the National Migration Institute**. This Act, besides being insufficient, did not observe international standards in matters of refugee protection and it did not state in a clear manner which were going to be the steps for the administrative proceedings to be followed in order to acknowledge a person as a refugee, much less his or her right in the country.

2 Similar regional documents may be found in the African context.

The General Population Act did not acknowledge the international concept of the condition of refugee, it was just an immigration status (activity) and it failed to clearly establish the obligations regarding access to justice, and it did not include the complementary protection.

Mexico takes a step forward when publishing the Refugees and Complementary Protection Act, and its Regulations in the protection of human rights of those asylum seekers, refugees, beneficiaries of complementary protection and their families, and, to a certain extent, it guarantees that all of the above are treated as subjects with rights and not objects of state compassion.

Nowadays, the new legal frameworks ruling the status of refugees and persons requesting asylum, as the Refugee and Complementary Protection Act part of that framework, specify that a foreign national has 30 business days to request the acknowledgment of his or her status as a refugee, beginning to count on the following business day after his entrance into national territory, this request shall be filed before the Mexican Commission of Aid to Refugees (COMAR), and a process certificate shall be issued to the applicant, in which authorities are requested not to carry out any action to send the individual back to his or her country of origin. The resolution shall be communicated to the applicant in writing, and in the event of a denial the applicant can file a review claim before the COMAR.

This new proceeding is better than the one we had before, as the previous one granted only 15 business days, after arrival into the country, to file the request for asylum, and now 30 days are granted and the issuance of the certificate protects the applicant from being returned to his or her country of origin. Besides, this proceeding grants complementary protection to those not deemed as refugees but whose life is in danger by acts of torture, violence or other forms of nonhuman treatment.

It also protects the family unit, a greater benefit for the child, and the non-consular notification and confidentiality, besides other important principles it has with regard to international law, as the principle of no return, no discrimination and no sanction for irregular entry.

This Act includes authorization to work, access to health care, including the medical insurance known as Seguro Popular and the right to education.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COMO GARANTE DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

En atención a los compromisos establecidos por el Estado Mexicano mediante la ratificación de la Convención de 1951 y su Protocolo, el Gobierno, a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, ha emprendido una serie de acciones tales como conceder el asilo político (a las personas que huían de su país por temor de perder la vida o la libertad a consecuencia de sus opiniones o militancia políticas³) a partir de los años ochenta⁴ y pese que aún en dicha época México no había ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, éstos instrumentos comienzan a normar el procedimiento para determinación de la condición de refugiado, con el apoyo y cooperación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Durante los años del éxodo centroamericano⁵, la oficina del ACNUR asumió la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos de reconocimiento, de determinar la condición de refugiado, y de brindar la protección adecuada y efectiva que conllevaba tal condición.

Una vez que los solicitantes de asilo en México eran reconocidos *bajo Mandato*⁶ del ACNUR, el Estado mexicano expedía el documento migratorio el cual aseguraba la legal estancia en el país y garantizaba, entre otros, el derecho a la no devolución, establecido en el artículo 33 de la Convención de 1951, y la integración de los refugiados a la vida social, laboral y económica del país mediante el apoyo y asistencia, también, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Posteriormente, en la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento (RLGP), se estableció el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado (Art. 42 fracción VI de la LGP; 166 y 167 del RLGP).

Y, finalmente se publicó la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (LSRPC) y su Reglamento.

El Gobierno mexicano ha sido consciente que sólo a través de estas acciones se podrá disminuir cualquier forma de discriminación que menoscabe los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria (en adelante “la población”).

3 PALMA Mora, Dolores. *Inmigrantes extranjeros en México 1950-1980*. UNAM, México, 1999, p.128 y ss.

4 En la década de los ochentas se inician los grandes éxodos de guatemaltecos, salvadoreños y en menor medida, nicaragüenses, hacia la zona sur del territorio mexicano.

5 IMAZ, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio en México*. Potrerillo Editores, México, 1995.

6 Refugiado amparado por mandato del ACNUR es la persona que reconocida como refugiada en el ejercicio del mandato del ACNUR, tal y como se define en su Estatuto y en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La condición de refugiado que compete al mandato del ACNUR es particularmente importante en los Estados que no son parte de la Convención de 1951 ni del Protocolo de 1967. ACNUR. *Refugiados: Legislación y estándares internacionales básicos*. ACNUR, 2005, p. 303.

ANTECEDENTES

México se ha destacado como un país “con tradición de asilo” para miles de personas de diversos países de Europa y América, sin embargo, ratificó la Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 hasta el año 2000, es decir, 49 años después de su creación. En dicha convención se establece el derecho humano a solicitar asilo.

En México, la protección de las personas perseguidas se puede delimitar en cuatro épocas: la de origen europeo de 1936-1952; la diáspora sudamericana de 1973-1978; el éxodo centroamericano de 1979 a 1986⁷; y la determinación de la condición de refugiado de forma individual, que inició desde el año 2002.

En la primer etapa (1936 – 1952) provocada por la guerra civil española, se abrieron las puertas a los luchadores republicanos españoles, cuya aportación a la cultura, las artes y la ciencia fue de gran importancia para México.

Tiempo después, durante la Segunda Guerra mundial, llegaron grupos de refugiados, aunque en menor escala, provenientes de Polonia, Checoslovaquia, Alemania, entre otros, de quienes su integración también resultó altamente benéfica, al incorporarse básicamente a las áreas cultural y académica.

En la segunda etapa (1973 – 1978), otros grupos importantes de refugiados vinieron a México como resultado de los conflictos sudamericanos, los movimientos militaristas, golpes de estado y un anticomunismo. “El principio se puede ubicar durante la agudización de la guerra civil en Nicaragua, que llevaría el derrocamiento del dictador Anastasio Somoza, lo que provocó la dispersión de aproximadamente 200 mil nicaragüenses por toda la región centroamericana”. En coincidencia con la caída de Somoza, el conflicto armado en El Salvador dio inicio a la enorme diáspora salvadoreña en cuya presencia en varios países llamó la atención de los gobiernos y de la opinión pública nacional e internacional.

Posteriormente, el arribo de los chilenos, quienes huyeron masivamente después de la brutal represión desencadenada por el golpe militar contra el gobierno de Salvador Allende en 1973, y en donde México fue el país de América Latina que representó un punto de destino para esta población perseguida.

La tercera época, la más significativa, fue la oleada de campesinos guatemaltecos que empezaron a huir de su país a finales de los años setenta y en forma masiva a partir de 1981.

⁷ Cecilia Imaz, *La Práctica del Asilo y del Refugio en México*, Poterillos Ediciones, México, 1995, pp. 87-108.

Los guatemaltecos, en una cifra estimada en 46 mil personas, en su mayoría indígenas, arribaron a la frontera sur de México, estableciéndose de manera precaria a lo largo de 300 kilómetros en los Estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo.

Posteriormente, se repatriaron alrededor de 42,737 guatemaltecos, y en 1996, mediante un programa denominado de Estabilización Migratoria, se iniciaron las gestiones que permitieron obtener la nacionalidad mexicana a los guatemaltecos que decidieron radicar en este territorio o, en su defecto, se ofrecieron las herramientas migratorias para obtener la residencia.

Es importante destacar, que durante la segunda y tercera etapa el gobierno de México creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados⁸ (COMAR), cuyo objetivo es establecer convenios con los organismos internacionales para estudiar las necesidades y los problemas de la población refugiada, así como proporcionarles ayuda y protección, buscando soluciones de carácter temporal o permanente en materia de empleo y autosuficiencia económica.

Finalmente, la cuarta etapa, se puede estimar que comenzó a formarse con la determinación del primero de los 2,828 refugiados reconocidos bajo el Mandato del ACNUR, hace veinte años; que continuó con la adhesión de México a los instrumentos internacionales en materia de refugiados (en junio de 2000) e inició formalmente con la intervención completa del gobierno mexicano en la determinación de la condición de refugiado mediante un procedimiento ad hoc (marzo de 2002).

Con lo anterior, el país se enfrenta, por primera vez, a un flujo masivo de personas refugiadas que no era controlable por las políticas y mecanismos migratorios existentes y tampoco estaba proyectado por la política exterior.

El reconocimiento de la condición de refugiado de forma individual, (ya que el reconocimiento se hacía por prima facie, es decir, por ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas) comenzó con la determinación de los 2,828⁹ refugiados reconocidos bajo el Mandato del ACNUR, hace veinte años, que continuó con la adhesión de México a los instrumentos internacionales en materia de refugiados y que inició formalmente con la intervención completa del gobierno mexicano en la determinación de la condición de refugiado (marzo de 2002).¹⁰

⁸ Mediante decreto presidencial de fecha 22 de julio de 1980

⁹ "México, tradición de asilo y refugio", Secretaría de Gobernación-Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Noviembre de 2000, p. 23.

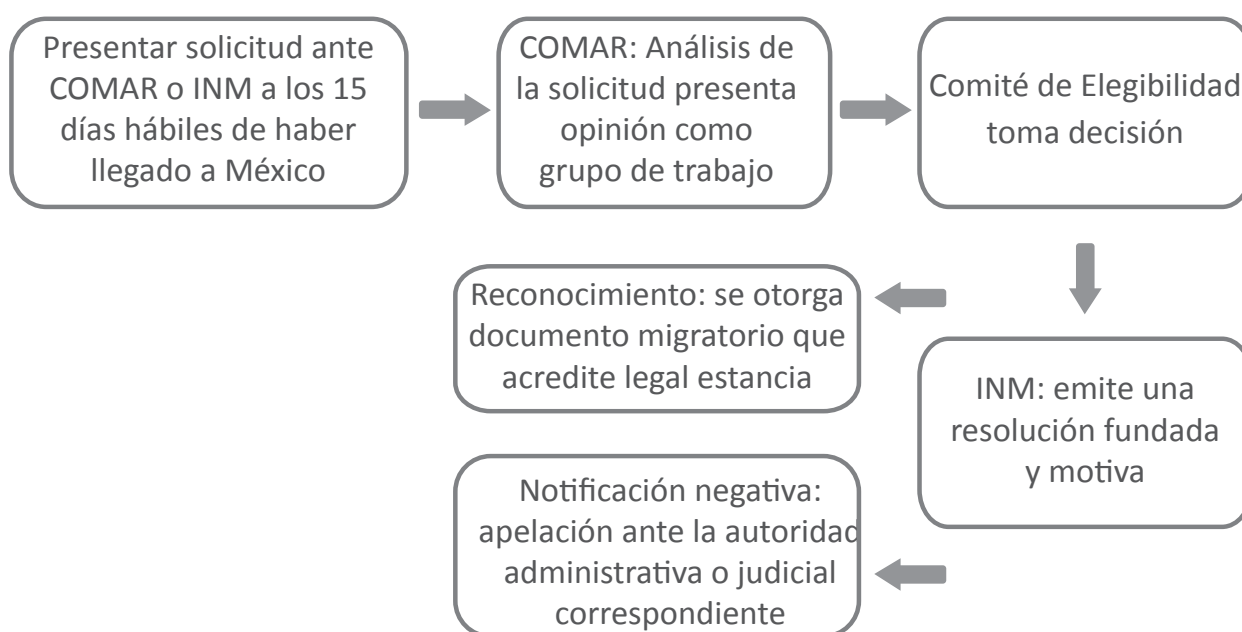
¹⁰ <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/datosyfechas.pdf>

LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Antes de la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, las únicas disposiciones que regulaban las obligaciones que México contrajo al ratificar las Convenciones Internacionales en esta materia, eran la Ley General de Población, su Reglamento y una Circular Administrativa del Instituto Nacional de Migración. Esta Ley, además de ser insuficiente, no respetaba los estándares internacionales en materia de protección de refugiados y tampoco establecía de manera clara cuáles eran las fases del procedimiento administrativo que se seguía para que una persona pudiera ser reconocida como refugiada, ni mucho menos contemplaba sus derechos en el país.

La Ley General de Población no reconocía el carácter internacional de la condición de refugiado, era una mera característica migratoria (actividad), además de no establecer claramente las obligaciones relativas al acceso a la justicia y tampoco se contemplaba la protección complementaria.

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN



LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

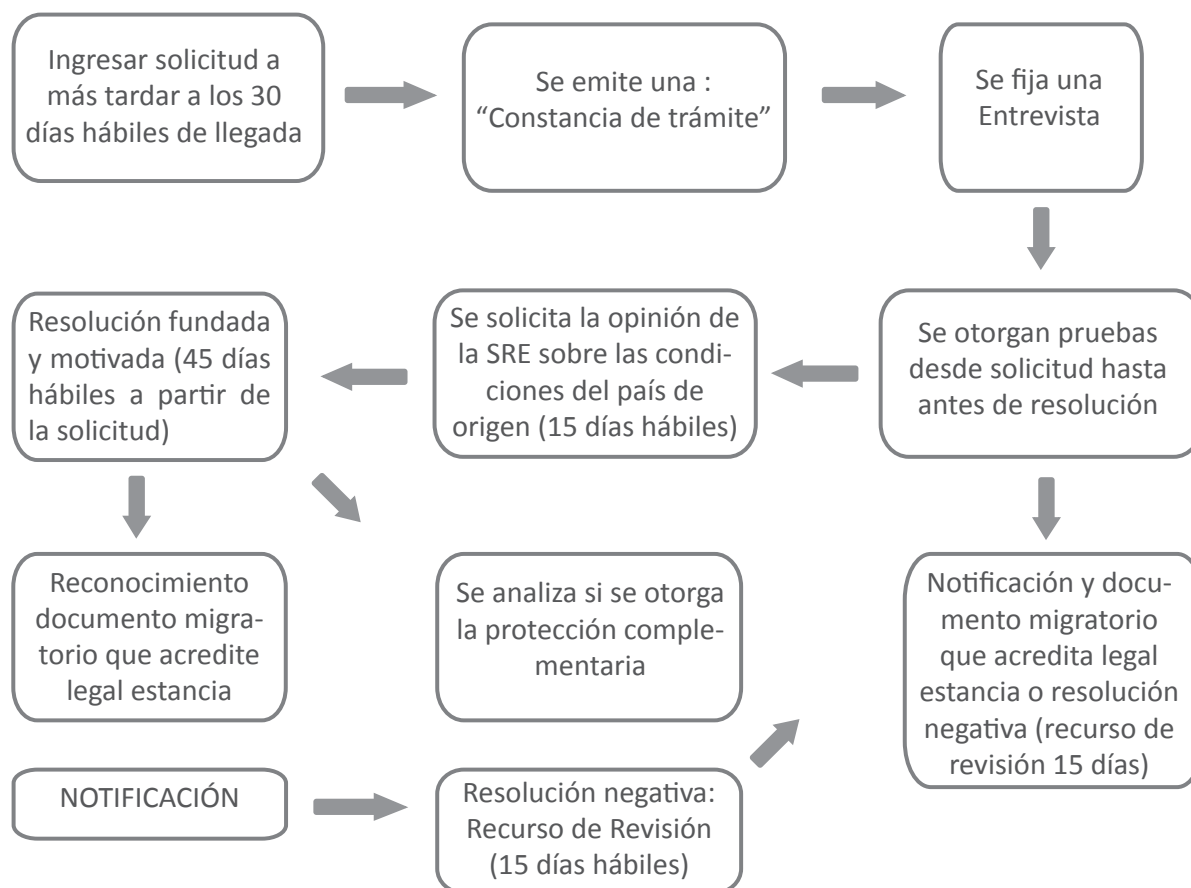
Con la publicación de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento, México da un paso adelante para la protección de los derechos de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria y sus familiares, y en alguna manera, garantiza que este colectivo sea tratado como sujeto de derecho y no objeto de la compasión del estado.

Es importante tener en cuenta que la condición de refugiado es declarativa y no constitutiva, es decir que una persona es refugiada por lo que ha vivido y no por el hecho de que se le reconozca como tal. Este es un principio General del Derecho de Asilo. Las personas a las que se les ha reconocido su condición de refugiada, de conformidad con lo establecido en la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, se convierten en titulares de un Estatuto de Asilo, es decir, gozarán del principio de no devolución, serán autorizadas a residir de manera definitiva en México, se les expedirán documentos de identidad y viaje y, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), dispondrán de asistencia social, apoyando a las personas refugiadas para que se incorporen al mercado laboral o para efectuar tramites, tales como la revalidación de estudios, el ingreso a escuelas, las gestiones ante el Registro Civil, la naturalización, etc. Asimismo como para la Reunificación Familiar.

No obstante, es necesario tener muy en cuenta que el mero cambio en una Ley no supone un cambio en la realidad, y que existen cuestiones que pueden ser mejoradas en la actual Ley.

PROCEDIMIENTO ACTUAL PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DE ACUERDO A LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA (LSRPC)

De acuerdo a la nueva Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, la persona extranjera cuenta con 30 días hábiles para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado a territorio nacional, la solicitud deberá hacerse ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y se expedirá una constancia de trámite al solicitante de asilo, mediante la cual se solicita a las autoridades a no tomar medidas que impliquen la devolución del solicitante a su país de origen. La resolución deberá ser notificada por escrito al solicitante y en caso de ser negativa la resolución se podrá interponer un recurso de revisión ante la COMAR.



El nuevo procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado es mejor que el anterior, ya que con el procedimiento anterior las personas tenían únicamente 15 días hábiles a partir de la llegada al país para solicitar asilo, y ahora tienen 30 días hábiles y se emite una constancia de trámite a fin de garantizar la de no devolución del solicitante de asilo a su país de origen. Además de que con este procedimiento se otorga protección complementaria a las personas no consideradas refugiadas, pero cuyas vidas están amenazadas por actos de tortura, violencia u otras formas de trato inhumano”.

También la nueva legislación protege la unidad familiar, el interés superior del niño, la no notificación consular y la confidencialidad, además de que contiene principios importantes del derecho internacional, como el principio de no devolución, la no discriminación y la no sanción por ingreso irregular.

La ley incluye la autorización para trabajar, acceso a servicios de salud, incluido el seguro médico (seguro popular) y el derecho a la educación.

ASPECTOS POSITIVOS DE LA LEY

Uno de los problemas centrales del Derecho Internacional, y que probablemente reviste mayor importancia práctica, es el que se refiere a su efectiva aplicación en el ámbito nacional.¹¹ El derecho internacional de los refugiados no está exento de esta problemática. Así pues, una de las grandes dificultades para que las disposiciones de la Convención de 1951 se hicieran realmente efectivas, era que no existían a nivel local (federal), instrumentos que permitieran a los refugiados y solicitantes de asilo ejercer los derechos garantizados en la Convención. Asimismo, y a pesar de que conforme a nuestra Constitución, los Tratados Internacionales tienen fuerza vinculante, los funcionarios públicos pocas veces los conocen, y en caso de hacerlo, escasas veces los toman como normas de carácter obligatorio.

Por ello, uno de los grandes beneficios de esta ley, es que incorpora en el marco jurídico interno disposiciones del derecho internacional de los refugiados; esto, incrementa el conocimiento de estas reglas (aplicables a la población objeto) por parte de los funcionarios públicos y dota de un instrumento que puede ser utilizado para la exigibilidad de sus derechos. En síntesis, la armonización del derecho interno con el derecho internacional de los refugiados es un gran avance.

Otro aspecto sumamente positivo de esta Ley, es que eleva la figura de la Protección Complementaria a rango de Ley. En este sentido, la protección complementaria es, conforme a los artículos 2 y 28 de la Ley, el beneficio que se otorga a un extranjero que, a pesar de no cumplir con los requisitos para ser reconocido como refugiado, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esta figura es relevante, pues a través de ella se garantiza de mejor manera el principio de no devolución¹², desarrollado en el artículo 6 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Otra tema que vale la pena destacar, y que es una aspecto innovador de la Ley, es que amplía los motivos de persecución que establece la Convención de 1951 (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas), añadiendo un sexto motivo de persecución, que es género. Esto es valioso, pues reconoce una realidad: que la vida de muchas personas corre peligro debido a su condición por género. El gran reto de este sexto motivo es que se

11 Faúndez Ledesma Héctor. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su Aplicación por el Juez Nacional*.

12 Que implica que ninguna persona podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

interprete de manera adecuada el motivo de persecución, y que por persecución por género no sólo se entienda que las únicas beneficiarias de esta extensión sean mujeres víctimas de violencia, sino que se incluyan todas las personas que puedan sufrir este tipo de persecución. Asimismo, la Ley amplía la definición de refugiado incorporando al derecho interno la Declaración de Cartagena de 1984, aunque este elemento no es innovador, pues ya se incluía en la Ley General de Población.¹³

Siguiendo con los aspectos positivos de la Ley, vale la pena comentar el artículo 26, que incorpora lo que en el derecho internacional de los refugiados se denomina reconocimiento *prima facie*. Es decir, que en caso de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas que merezcan protección internacional, y dicha situación produzca un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, se podrán fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Dicho en otras palabras, se establece el reconocimiento grupal de la condición de refugiados. Esto es relevante pues, aunque pareciera un escenario lejano el que se den grandes flujos de refugiados en un mismo momento al país, esto ya ha sucedido en ocasiones anteriores (por ejemplo, lo que sucedió con los refugiados guatemaltecos en los años 80). Ahora bien, la Ley establece que una vez atendido el ingreso masivo, tan pronto como sea posible, se procederá a la determinación individual de la condición de refugiado.

Asimismo, la ley también contempla el reconocimiento *sur place*, esto quiere decir que una persona que no es refugiada al abandonar su país de origen, adquiere tal condición posteriormente a raíz de hechos ocurridos en su país durante su ausencia. Los refugiados *sur place* pueden temer de ser perseguidos debido a un cambio en su país de origen, por ejemplo, un golpe de estado, o por actividades políticas realizadas de buena fe en su país de acogida.¹⁴

Actualmente México cuenta con una población de más de 1.400 refugiados provenientes de países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Haití, así como de países de África, Medio Oriente y Asia.

¹³ De hecho en la Ley General de Población únicamente se contemplaba la definición ampliada de refugiado de Cartagena y no la de la Convención del '51.

¹⁴ Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados, ACNUR

ASPECTOS NEGATIVOS DE LA LEY

No existe claridad en la Ley en torno a los mecanismos que debe implementar la autoridad para llevar a cabo detecciones de posibles solicitantes de asilo. Es decir, no se encuentra garantizado materialmente el derecho a solicitar asilo, y es muy importante que existan estos mecanismos ya que las personas que se internan al país lo hacen mediante flujos mixtos; lo mismo solicitantes de asilo que migrantes económicos o trabajadores migratorios. Toda esta variedad de personas que intentan ingresar al país recurren a las mismas rutas, los mismos medios y a los mismos traficantes para salir de sus países de origen. Ante esta situación es imperante que las personas necesitadas de protección internacional sean identificadas y, por lo tanto, se les garantice el derecho a solicitar asilo y a la no devolución a países en donde se encuentran en peligro.

La ley carece de mecanismos para proporcionar asistencia de emergencia a las personas solicitantes de asilo y refugiadas; tampoco se encuentran desarrolladas acciones encaminadas a la obtención de soluciones duraderas, sino que se limita a establecer la coordinación con otras instancias del gobierno o con organizaciones de la sociedad civil para que pueda ser proporcionada.

Asimismo, el procedimiento para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado es muy largo y durante dicho procedimiento los solicitantes de asilo no cuentan con un permiso temporal de trabajo, lo que dificulta su situación socio económica en México y les impide ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales.

Además, aunque la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece que las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, pudiendo estar acompañado por su representante legal, lo cual por lo general, en la práctica no ocurre, ya que al momento de darle su cita para la entrevista, le refieren al solicitante que no puede ir acompañado.

La resolución del procedimiento la emiten en el idioma español y si un solicitante no habla el idioma español, la COMAR no interpreta la resolución.

Otro aspecto negativo de la Ley es que conforme a la normativa antes mencionada, una negativa de reconocimiento de la condición de refugiado puede combatirse a través del recurso de revisión administrativa contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los artículos 83 y 85.

Sin embargo, dicho procedimiento no es el adecuado para apelar esa decisión pues la instancia revisora es la misma autoridad que emite la negativa del reconocimiento de la condición de refugiado. En ocasiones las resoluciones de la primera instancia, citan de manera diversa o incorrecta el dicho del solicitante, no realizan una adecuada valoración de las pruebas, no incluyen un efectivo estudio de país de origen, entre otras irregularidades. Asimismo, la apelación debería ser estudiada por una autoridad diferente de aquella que emitió la decisión. Esto no sucede en el recurso de revisión ya que es la propia COMAR la que resuelve la revisión.

OBSTÁCULOS EN LA INTEGRACIÓN LOCAL DE LOS REFUGIADOS

La mayoría de las personas refugiadas enfrentan problemas para integrarse en el país debido a que no cuentan con documentos originales de su país de origen y las autoridades mexicanas desconocen los documentos de identidad que el propio gobierno emite a favor de los refugiados (documento de identidad y viaje emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores o la forma migratoria que acredita regular estancia).

Todavía en algunos lugares, los funcionarios del Registro Civil se niegan a inscribir el nacimiento de los hijos de refugiados nacidos en el país¹⁵, y en general a realizar actos del estado civil, argumentando que la forma migratoria no es un documento oficial y que no es suficiente en relación a los requisitos indispensables que marcan los reglamentos estatales del Registro Civil. También presentan dificultades para inscribir a sus hijos en las escuelas públicas (cuando los menores son refugiados por estatuto derivado) o al momento de pretender acceder a servicios de salud gratuitos.

Encontrar vivienda accesible (económicamente), de buena calidad y en “un barrio seguro” es uno de los principales desafíos que enfrenta la mayor parte de las personas refugiadas. Los obstáculos principales incluyen el requerimiento de tener una garantía (normalmente los propietarios de los inmuebles solicitan un depósito) y un fiador; discriminación por parte de los propietarios de los inmuebles por ser personas refugiadas, rentas demasiado altas por la calidad de la vivienda ofrecida, entre otras.

En relación a la búsqueda de empleo, se enfrentan al mismo problema ya que los empleadores también desconocen los documentos de identidad de los refugiados e ignoran si con ese tipo de documentos pueden o no ejercer actividades lucrativas, inscribirles en la seguridad social, etc.

PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADAS Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

I. PERFIL DE LA POBLACIÓN ATENDIDA POR SIN FRONTERAS I. A. P.

En años recientes, han aumentado y se han evidenciado las diferentes problemáticas que acompañan al fenómeno migratorio, así como los diversos riesgos que enfrenta la población migrante, solicitante de asilo y refugiada, desde la salida de su país de origen, durante su tránsito, en el país de destino, en el trayecto de retorno e incluso en el proceso de reinserción en su país después del retorno asistido (repatriación voluntaria) o la deportación.

¹⁵ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 30, A, I) establece que “Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres son mexicanos por nacimiento”.

Por lo general, esta población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y pobreza al salir de su país por el deterioro de la situación socioeconómica y/o el aumento de violencia que prevalece. Durante el trayecto y ya en México, se vuelven víctimas de violaciones a sus derechos humanos debido a una tendencia mundial al endurecimiento de las políticas migratorias y a la vinculación de este tema con el de seguridad.

Varios países han endurecido también sus políticas de asilo y procesos de elegibilidad de la condición de refugiado. Ello se ha traducido en mayores violaciones a los derechos de esta población, incluyendo la violación al derecho humano más básico que es el derecho a solicitar asilo, y al aumento de los riesgos asociados a la migración, incluso situaciones de violencia familiar, explotación laboral y sexual, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Algunos de los efectos de este endurecimiento han acarreado también consecuencias como la privación de la libertad de las personas solicitantes de asilo y procesos de evaluación de las solicitudes más largos.

A pesar de ello, esta población no es contemplada en la normatividad general y políticas públicas mexicanas, lo cual dificulta el disfrute de sus derechos y el acceso a los servicios públicos. Se encuentran en situaciones de riesgo al no acceder a servicios de salud, alimentación u hospedaje, que son aún más escasos para esta población.

Asimismo, por las diferencias culturales, religiosas, de idioma, color de piel y otras, enfrentan ejercicios de discriminación. Esto es reforzado por la invisibilidad de su situación y la falta de redes de apoyo y solidaridad. Además, las situaciones de riesgo que enfrentan durante su experiencia migratoria generan secuelas físicas, psicológicas y emocionales que permean todas las áreas de identidad, aunado a que por lo general, llegan sin documentos migratorios en una situación de mayor peligro y amenaza.

Durante 2011, Sin Fronteras, I.A.P. brindó atención a 209 refugiados, 10 beneficiarios de protección complementaria y a 109 solicitantes de asilo, lo que representan respectivamente el 17.2 %, .08 % y 9% de la población total atendida en la organización.

El perfil de la población atendida por el área de solicitantes de asilo durante el año 2011 es el siguiente:

La mayoría de los solicitantes de asilo procedentes de África, son de nacionalidad nigeriana y congoleña, los provenientes de América Central son de nacionalidad hondureña, salvadoreña y guatemalteca, los procedentes de América del sur son de nacionalidad colombiana y los procedentes de Medio Oriente y Asia son de nacionalidad pakistaní.

El 20% de la población atendida corresponde a hombres y el 6% a mujeres y el rango de edad es entre 18 y 50 años.

SITUACIÓN DE PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO DETENIDAS EN ESTACIONES MIGRATORIAS

De una lectura de la normativa existente en materia migratoria en México, se desprende que la detención de personas migrantes y solicitantes de asilo ha sido utilizada como la regla y no como la excepción, práctica que es incorrecta debido a que la detención debería realizarse únicamente cuando resulte necesaria y guarde proporción con la finalidad de la medida, esto es, si garantiza que la persona no va a huir o para garantizar el cumplimiento de una orden de deportación.

La única alternativa a la detención que existe en nuestro sistema está prevista bajo la figura de la custodia (artículos 101 y 102 de la Ley de migración), asimismo se establecen mecanismos de coordinación para los casos de personas en situación de vulnerabilidad (112 y 113 de la ley de migración), con la finalidad de que puedan llevar sus procedimientos administrativos migratorios fuera de la estación migratoria.

En el caso de la custodia, ésta debería de resultar una alternativa efectiva para las personas que tienen algún familiar o amigo que pueda pagar la fianza y hacerse responsable de ellas, sin embargo, en la actual Ley de Migración parece que esa alternativa se ha desvanecido, restringido o incluso desaparecido, cuando la Ley General de Población sí contemplaba la figura tal cual en su artículo 153:

Artículo 153.- La Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales que concurren en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado, en custodia provisional, a **persona o institución de reconocida solvencia**.

El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.

El Reglamento sólo establecía lo siguiente:

Artículo 211.- Cuando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional, se observará lo siguiente:

II. Cuando un representante consular acreditado, un extranjero o extranjera con residencia legal, o un mexicano o mexicana lo solicite, el extranjero o extranjera podrá ser puesto bajo su custodia, siempre y cuando acredite los supuestos previstos en el artículo 153 de la Ley; la custodia tendrá vigencia en tanto no se ejecute la orden de expulsión correspondiente.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración, limita la alternativa de la custodia a que únicamente una representación diplomática o “a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos”, lo que implica que muy pocas personas puedan acceder a este beneficio que debería de ser aplicable a todas las personas en detención administrativa, bajo la lógica que la infracción administrativa cometida no es grave:

Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley.

Los casos de personas en situación de vulnerabilidad no están claros, ya que se establece que los niños, niñas y adolescentes no acompañados serán llevados al DIF, cuando no son aceptados por su edad (únicamente ingresan a estos albergues menores de 12 años).

Así, las alternativas existentes dejan fuera a un gran porcentaje de las personas migrantes que se encuentran en detención, por ejemplo, algunas mujeres, hombres que tienen algún tipo de capacidad diferente, mutilación de una extremidad por haber caído del tren etc.

En el caso específico de solicitantes de asilo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha establecido ciertas Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables con respecto a la detención de Solicitantes de Asilo, así en su directriz segunda establece lo siguiente:

Directriz 2: Principio general

Como principio general, los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos.

De acuerdo al Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a buscar asilo y disfrutar de él es aceptado como un derecho humano básico. Al ejercer este derecho los solicitantes de asilo frecuentemente se ven forzados a llegar o entrar al territorio ilegalmente. Sin embargo la situación de los solicitantes de asilo difiere fundamentalmente de la de los migrantes comunes, en que quizás no estén en condiciones de cumplir con las formalidades legales para el ingreso. Este elemento, sumado al hecho de que con frecuencia los solicitantes de asilo han sufrido experiencias traumáticas, debe ser tenido en cuenta al determinar cualquier tipo de restricciones a la libertad de movimiento en razón de su entrada o presencia ilegal.

Así, debe existir una presunción en contra de la detención y utilizarla únicamente en casos excepcionales, una vez que no sea posible aplicar alternativas a la detención, entre ellos las mismas directrices establecen las siguientes:

- 1) para verificar la identidad,
- 2) para determinar los elementos sobre los cuales se basa la solicitud de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado,
- 3) en casos que los solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o identidad, o han utilizado documentos falsos,
- 4) para proteger la seguridad nacional o el orden público.

Ahora bien, de acuerdo a las directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo¹⁶ las alternativas que más se han utilizado en otros países son las siguientes:

¹⁶ Directrices del ACNUR sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo, Ginebra, 10 de febrero de 1999.

1. Obligación de Registro y de entrega de documentación.

Una manera de impedir el abandono de la solicitud y al mismo tiempo asegurar que no sean objeto de una detención arbitraria, es la inscripción en el registro de las personas migrantes y solicitantes de asilo y la entrega de documentación oficial de registro. Si se entregan los documentos, el Estado debe asegurar que esto no impida su acceso a otros derechos.

2. Obligación de presentarse ante las autoridades o requisitos de monitoreo.

Los Estados pueden establecer la obligación de presentarse ante las autoridades o de ser objeto de vigilancia sin embargo esta medida no debe restringir la libertad e intimidad de las personas. Asimismo, debe tomar en cuenta las circunstancias particulares del caso.

3. Fianza, caución y garantía.

Se debe garantizar que no existan tratos discriminatorios, deben ser razonables y no deben suponer una carga excesiva para las personas. Asimismo, no deben estar en desventaja por carecer de vínculos familiares o tener recursos económicos limitados (como pasa en México), por lo que se ha propuesto que existan acuerdos flexibles de vigilancia y supervisión con casas de refugio comunitarias o grupos de sociedad civil.

4. Centros de régimen abierto y semi abierto y requisito de residencia.

Los solicitantes de asilo pueden ser puestos en libertad a condición de residir en centros específicos de alojamiento colectivo donde se les daría permiso para salir y volver a horas estipuladas.

Si se utilizan estos mecanismos se debe garantizar que la restricción del derecho de las personas cumpla con los principios de necesidad y proporcionalidad. Asimismo, se debe garantizar que puedan seguir ejerciendo sus demás derechos.

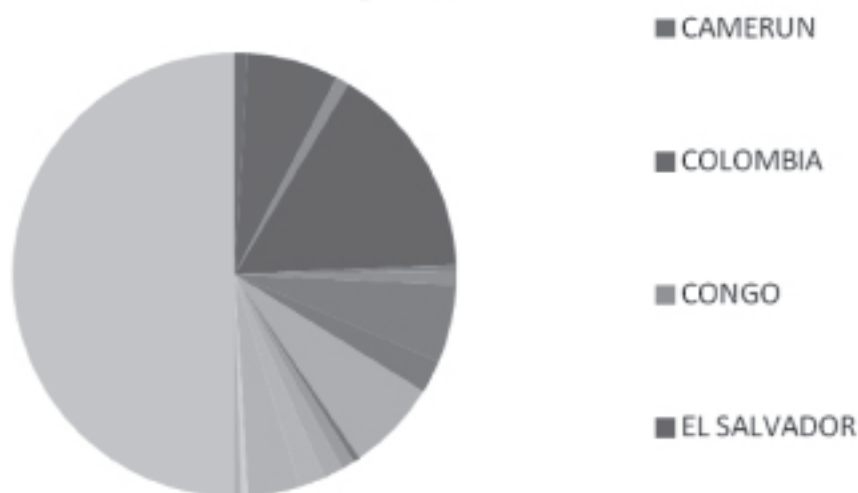
5. Vigilancia mediante dispositivos electrónicos

Sólo debe utilizarse después de analizar detenidamente en qué grado restringirá los derechos humanos de las personas.

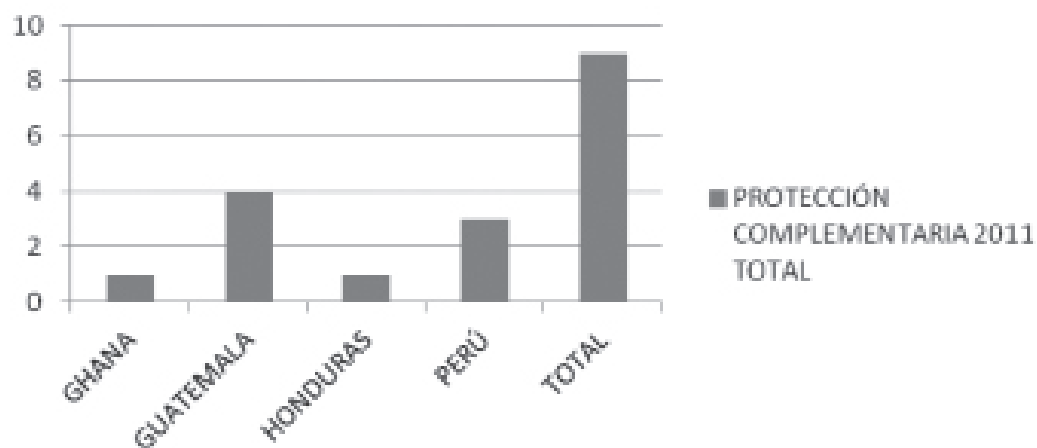
ANEXO I: ESTADÍSTICAS DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO DURANTE EL AÑO 2011

De acuerdo a las estadísticas emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR)¹⁷, durante el año 2011, 355 personas solicitaron asilo, el gobierno federal reconoció únicamente a 105 personas como refugiadas, mientras que a 9 se les otorgó protección complementaria.

REFUGIADOS RECONOCIDOS 2011 TOTAL



PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA 2011 TOTAL



¹⁷ www.comar.gob.mx

ARTÍCULOS UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS

I. DETECCIÓN DE PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

A fin de detectar personas solicitantes de asilo, la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria establece en su artículo 21 que cuando un extranjero se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento migratorio, o bien, carezca de documentación que acredite su regular estancia en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a través de la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso. 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.

Asimismo, la Ley de Migración establece en su artículo 13 que los migrantes y sus familiares que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos tendrán derecho a que se les proporcione información acerca de la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, del otorgamiento de protección complementaria y la determinación de apátrida, así como los procedimientos respectivos para obtener dichas condiciones.

II. SOLICITANTES DE ASILO EN ESTACIÓN MIGRATORIA

Para las personas solicitantes de asilo que se encuentren dentro de una estación migratoria, la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria señala en su artículo 20 que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a través de la Secretaría, deberá 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. 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.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en relación a los solicitantes que se encuentren en una estación migratoria y que requieran atención especial o bien se encuentren en una situación de vulnerabilidad podrá solicitar al Instituto que sean trasladados a la institución especializada.

Asimismo, se determinará el interés superior de niñas, niños o adolescentes solicitantes de asilo que se encuentren en una estación migratoria, adoptando las medidas que mejor le favorezcan, incluida la canalización a una institución especializada que le proporcione atención y cuidados.

III. RECURSO DE REVISIÓN

De acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, todas las resoluciones deberán ser notificadas por escrito al solicitante, procurando que el solicitante comprenda el sentido de la resolución.

En los casos de que la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero podrá interponer recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva.

En contra de la negativa de reconocimiento de la condición de refugiado, de la cesación, de la cancelación, de la revocación o del retiro de la protección complementaria, de la negativa de autorización de reunificación familiar, así como del dictamen sobre la protección efectiva a que se refiere el artículo 91 del reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, también procede el recurso de revisión.

Por otra parte, cuando un extranjero reconocido como refugiado en un tercer país, se interne en contravención a las disposiciones de ingreso al territorio nacional, la Secretaría, teniendo en cuenta el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, analizará los motivos de dicha internación y las razones por las cuales salió del país donde fue reconocido como refugiado con el objeto de determinar si gozaba o no de protección efectiva.

Si la protección otorgada por un tercer país fuese efectiva y las causas por los cuales fue reconocido como refugiado se mantienen vigentes será procedente la salida del refugiado del territorio nacional.

La Secretaría deberá emitir una resolución fundada y motivada sobre este hecho, la cual deberá ser notificada por escrito al extranjero. El refugiado podrá interponer recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación

Por otra parte, de conformidad con los artículos 44, fracción VI, y 58 de la Ley, los refugiados tendrán derecho a solicitar la reunificación familiar. El refugiado deberá presentar ante la Coordinación o el Instituto, una solicitud individual, a la cual anexará la evidencia que acredite el vínculo familiar y su solvencia económica.

La Coordinación realizará, al menos, una entrevista personal con el refugiado con la finalidad de corroborar la veracidad de los elementos aportados. La Coordinación deberá dictaminar en un plazo de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Si la Coordinación determina que no es procedente la reunificación familiar, se emitirá el dictamen correspondiente y será notificado al refugiado, quien podrá interponer el recurso de revisión.

IV. INTEGRACIÓN

De conformidad con el artículo 54 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a través de la Secretaría, adoptará las medidas ne-

cesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como apoyarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan, así como si son niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, 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 cual-quier otra persona que pudiese encontrarse en estado de vulnerabilidad. Asimismo, la Coordinación atenderá a los extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria, con pleno respeto a sus derechos humanos y deberá realizar entrevistas para detectar sus necesidades primordiales y elaborar un plan de asistencia, dicho plan establecerá los apoyos para la atención de las necesidades inmediatas en materia de regularización migratoria, atención médica, aprendizaje del idioma español, alojamiento y subsistencia temporal, acceso a servicios educativos, entre otros.

Conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley, la Coordinación auxiliará a los refugiados para lograr su integración al país, desarrollando acciones orientadas a procurar que los refugiados tengan acceso a servicios públicos que faciliten su estancia en territorio nacional y su autosuficiencia. Para ello, se considerará la prestación de servicios de atención médica, la revalidación de estudios, la capacitación para el trabajo, el reconocimiento de capacidades técnicas, programas públicos para la inserción laboral, así como programas de asistencia social, entre otros.

V. PRESUPUESTO

Las secretarías de Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República realizarán las acciones necesarias para que la implementación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento, se realice con los recursos aprobados a dichas dependencias para el ejercicio fiscal que corresponda, por lo que no requerirán recursos adicionales para tales efectos y no incrementarán sus presupuestos regularizables.

VI. INTEGRACIÓN Y APOYO DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Secretaría debe adoptar las medidas que estén a su alcance para que los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. Para la adopción de dichas medidas, la Secretaría podrá analizar propuestas que formulen organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

VII. POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme a los artículos 15, 17, 55 y 56 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, le compete a la Secretaría lo siguiente:

1.- Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 la Ley en comento;

2.- Para el cumplimiento de sus atribuciones la Secretaría podrá:

I. Promover la participación de organismos nacionales e internacionales, que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia; sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades en la materia, y

II. Suscribir convenios de colaboración necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades en la materia.

3.- La Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades federales y locales, para que los solicitantes que se encuentren en estado de particular vulnerabilidad y los refugiados puedan recibir apoyos para atender sus necesidades inmediatas.

4.- La Secretaría promoverá que las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, así como las instituciones que otorguen apoyos, brinden las facilidades a los solicitantes y refugiados para el acceso a los beneficios de sus programas, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, de acuerdo a los artículos 14 y 15 del Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria.

La Subsecretaría tendrá las atribuciones siguientes:

I. Dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados y extranjeros que reciban protección complementaria;

II. Promover la participación de organismos nacionales e internacionales y de organizaciones de la sociedad civil que se hayan destacado por su trabajo y estudio en materia de refugiados, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades,

III. Realizar las acciones necesarias para la detección de necesidades de atención a solicitantes, refugiados y extranjeros que reciban protección complementaria;

IV. Canalizar a solicitantes que presenten situación de vulnerabilidad a instituciones especializadas para su atención;

CONCLUSIONES

Se ha elaborado este documento con un análisis de la nueva Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, mencionando que es un gran avance que México cuente con dicha ley, ya que el número de personas en el mundo con necesidad de protección internacional continúa en aumento, pues los países más empobrecidos son quienes acogen a la mayoría de las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional, en cambio los países enriquecidos, a pesar de su retórica de dirigentes de los derechos humanos, cada vez ponen más requisitos a la llegada de solicitantes de asilo a sus fronteras.

La violación de los derechos humanos, las persecuciones y los conflictos armados, siempre con un trasfondo religioso, étnico, social, económico y político, están en el origen de la huida forzada de millones de personas.

Las personas solicitantes de asilo que llegan a nuestro país son objeto de un trato degradante, se les detiene por autoridades como el Instituto Nacional de Migración y son llevadas a instalaciones que no cumplen con los requisitos mínimos, tienen un acceso deficiente a servicios legales, de interpretación, traducción y acceso a la justicia. En este sentido, las autoridades mexicanas violan de forma sistemática los derechos humanos de los solicitantes de asilo recogidos en las leyes nacionales e internacionales.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha establecido Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables con respecto a la detención de Solicitantes de Asilo, a fin de exhortar a los gobiernos a que sujeten a alternativas a la detención, o bien, sea a corto plazo la cuestión de la detención arbitraria de solicitantes de asilo implementando medidas provisionales inmediatas con objeto de mejorar las condiciones de detención para los solicitantes de asilo detenidos, así como también a tomar medidas para elevar la calidad de los servicios de supervisión legal y jurídica y para asegurar el acceso al reconocimiento de la condición de refugiado de las personas que llegan a nuestro país.

Con la Publicación de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria y su reglamento, México ha reafirmado el derecho fundamental de la persona a buscar y recibir asilo consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; así como la validez y vigencia de los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984; la complementariedad del derecho internacional de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y por lo tanto la importancia de la utilización del principio pro-homine de las normas y principios de estas tres ramas del derecho internacional para fortalecer la protección de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que tienen derecho a la protección internacional.

Este documento nos ayuda a tener presente que el asilo es una realidad que requiere un análisis que vaya más allá del discurso humanitario.

PROPUESTAS

1.- Desarrollar un título sobre la protección de las personas apátridas: Sin fronteras considera que la nueva Ley sobre Refugiados y Protección complementaria tendría que haber incluido un título a la apatridia, para establecer así un marco general de esta figura de protección internacional en nuestro país, que hasta ahora sólo se menciona en algunos artículos de la Ley de Migración.

2.- Una política ideal nacional sería que el Gobierno Mexicano realizará las siguientes líneas de acción:

-Formar y coordinar redes de trabajo para la detección atención y protección a los solicitantes de asilo.

-Promover la formación y capacitación de todas las autoridades gubernamentales en materia de refugiados y solicitantes de asilo, concientizando la importancia al respeto del derecho a solicitar asilo.

-Proveer asistencia de emergencia a las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

-Proponer y desarrollar programas para el desarrollo humano sostenible de los solicitantes de asilo y refugiados.

-Identificar y proponer soluciones a la problemática específica de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

-Concretar el establecimiento de centros especializados para la recepción y atención de solicitantes de asilo, especialmente en zonas fronterizas y de mayor tránsito de migrantes

-Hacer del conocimiento de la opinión pública, los hechos evidentes de violaciones a los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.



S I N
FRONTERAS
I A P