



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

**CONTRADICCIÓN DE LA POLÍTICA DE REFUGIO, MEXICANA,
CON LOS DERECHOS HUMANOS PROTEGIDOS POR LA
CONSTITUCIÓN.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO.**

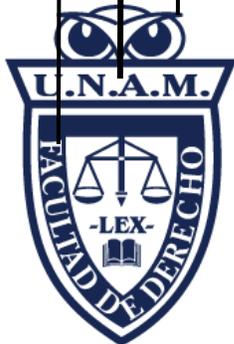
P R E S E N T A:

ANGELA DEL ROSARIO HIDALGO DE LA PEÑA.

DIRECTOR DE TESIS.

DR. ALFONSO TIRSO MUÑOZ DE COTE OTERO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2023.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 Migración y Antecedentes de la protección internacional de refugiados en el derecho internacional y en el derecho mexicano	4
1.1 Antecedentes del derecho internacional.....	7
1.2 Antecedentes de la protección internacional de los refugiados	8
1.3 Historia de la Política de Asilo y Refugio en México	10
1.3.1 Las cinco grandes olas de refugiados que el Estado mexicano ha recibido.	12
1.4 La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011.....	20
1.4.1 Organización Internacional de refugiados, precedente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....	22
1.5 Contradicción entre la seguridad nacional y la seguridad humana en cuestión de política de asilo y refugio, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	33
CAPÍTULO 2. Protección de los derechos de los refugiados en el sistema jurídico mexicano.....	38
2.1.1 La importancia de la Reforma en materia de derechos humanos.....	42
2.1.2 Cláusula de apertura para reconocer derechos humanos de fuente internacional.....	43
2.1.3. Jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos	45
2.1.4. Principio de interpretación conforme.....	47
2.1.5. Principio <i>pro personae</i>	51
2.1.6. Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos y principios aplicables	

2.1.7. Control de la convencionalidad.....	56
2.2. Análisis de los Artículos 2, fracción VII, 5, 15, 18, 23, 24, 27, 28, 34, 49, 50, 53, párrafo quinto, de la “Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”; y 8, 23 y 24 del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”	63
2.3 Acciones de control migratorio realizadas por el Instituto Nacional de Migración.....	77
2.4. Regulación de las leyes para los refugiados a fin de otorgarles la protección más amplia, salvaguardar los intereses del Estado mexicano y la seguridad nacional, sin violar los derechos humanos y políticos de los extranjeros.....	115
Capítulo 3. Caracterización de refugiados. Un problema conceptual: gestión, detención y exclusión.	127
3.1 Instrumentos internacionales sobre refugiados aplicables al sistema interamericano. .	129
3.1.1 Origen y Finalidad de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados.	131
3.1.3 Origen y finalidad del “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados”.	134
3.1.4 Protección internacional de refugiados en América Latina, “Plan de Acción de México”	137
3.1.5 La finalidad e importancia de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, se amplía la definición de refugiado	138
3.1.6 La trascendencia de la Declaración de Cartagena y su impacto en la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos	140
3.2 Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas: importancia y compromiso que tienen los Estados al ratificar los instrumentos internacionales en materia de refugio	145

3.3 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Creación, desarrollo y objetivos.....	146
3.4 Los problemas actuales sobre protección de refugiados y políticas migratorias en México y América Latina	150
3.5 Reflexión sobre la problemática de los refugiados en México desde la figura política contemporánea, el derecho internacional y la figura agambiana	156
CAPÍTULO 4. La necesidad de crear un organismo autónomo especializado para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	164
4.1. Criterios para acceder a la entrevista de elegibilidad	166
4.1.1. Ante quien y como se tramita.....	167
4.1.2. Procedimiento de la entrevista.....	168
4.1.3. Resolución	175
4.2. Medio de impugnación	176
4.2.1. Ante quien y como se tramita el recurso de revisión	176
4.2.2. Quien resuelve los recursos de revisión	177
4.3. Importancia de la creación de un organismo autónomo que resuelva los recursos de revisión interpuestos contra la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	177
4.3.1. La garantía de respeto a los derechos humanos de los migrantes, si resuelve los recursos de revisión un órgano independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	179

4.3.2. Impacto económico y social de un órgano independiente especializado en resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	180
4.4 Propuesta para la creación de un organismo especializado independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para resolver los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	183
Reflexión final.....	185
Conclusiones	195
Fuentes de consulta	203

DEDICATORIAS

A mis hijos. **Mauro Mariano Heredia Hidalgo y Octavio Heredia Hidalgo**, son el motivo de cada sueño, esfuerzo y logro, son mi presente, mi futuro y lo mejor que me ha pasado, todo mi amor para ustedes mis amados hijos.

A la mejor **Psicoanalista, Mónica Chong**, por siempre brindarme su apoyo y ayudarme a mejorar, pero sobre todo por no soltarme nunca.

AGRADECIMIENTOS

A **Dios**, por su amor infinito, por llenarme de bendiciones, guiarme y siempre cuidarme, por pequeños medios el Señor puede realizar grandes cosas, de modo que los que creen en Dios, pueden tener la esperanza de un mundo mejor.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por brindarme todos los conocimientos adquiridos tanto en la carrera de Cirujano Dentista, como en la licenciatura en Derecho, tengo el privilegio de ser por segunda ocasión egresada de esta máxima casa de estudios del país.

A la **Facultad de Derecho**, por darme los conocimientos y las herramientas necesarias para ejercer esta noble profesión, y por permitir en el camino de mi formación conocer excelentes seres humanos, espero tener la oportunidad de regresarle a mi amada Facultad de Derecho, así como a mi adorada Universidad Nacional Autónoma de México, todo lo que me han dado.

Al **Doctor. Alfonso Tirso Muñoz de Cote Otero**, por aceptar dirigir la presente tesis, por las enseñanzas y el apoyo brindado, infinitas gracias por todo.

A la **Doctora Lourdes Marleck Ríos Nava**, por el apoyo y las atenciones brindadas, infinitas gracias por todo.

A todos y cada uno de los **académicos de esta H. Facultad de Derecho, UNAM**, que aportaron grandes enseñanzas durante mi formación.

MÉXICO, PUMAS, UNIVERSIDAD. GOOOYA...!!!

***“COMO ALGO TAN LIGERO, COMO
UNA CARTILLA DE NACIMIENTO,
SE VUELVE TAN PESADO.”***

Hannah Arendt.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué emigramos? ¿es migrante o inmigrante? si en algún momento nuestra familia o nosotros mismos estamos ante un peligro real, actual e inminente ¿solicitaríamos refugio? y si el país al cual solicitamos refugio nos rechaza ¿qué haríamos? ¿expondríamos a nuestros hijos a emprender ese viaje o iríamos solos?

A este tipo de situaciones se presentan cientos de miles de personas que se ven en la necesidad de abandonar su país de origen, para buscar mejores oportunidades de vida.

La presente tesis tiene como objetivo analizar la figura del refugiado desde sus orígenes, abordará posteriormente el marco constitucional y los tratados internacionales en materia de asilo y refugio ratificados por México, se considerará en particular la biopolítica, la práctica jurídico-política y los límites a dicha protección en la política de refugio mexicana, para analizar la situación actual de los refugiados.

Se estudiará el vínculo existente entre el Estado y el solicitante de refugio, el Estado tanto como país de acogida, como autoridad en los procesos administrativos que los demandantes de asilo y refugio deben realizar al momento de solicitar su protección y al solicitante de refugio como persona sujeta de derechos humanos, merecedora de trato digno y vulnerable.

Para ello, partirá de la idea de que la figura del refugiado se presenta como un punto de observación privilegiado del hiato existente entre la esfera de los derechos y la exclusión socio-política.

En este sentido, el refugiado viene a dar cuenta de la relación conflictiva que el Estado mantiene con las vidas de las personas que quedan configuradas como extranjeros y plantea un dilema allí donde sus derechos se enfrentan con la lógica de la soberanía nacional.

El Estado mexicano a través de la “Ley de Migración”, la “Ley sobre Refugio Protección Complementaria y Asilo Político”, y el “Reglamento de la Ley sobre Refugio Protección Complementaria y Asilo Político”, así como con los tratados internacionales en materia de refugiados, trata de regular y dar solución al problema en materia migratoria, “garantiza” la protección a los derechos humanos de los solicitantes de asilo o refugio lo cual, como se verá a lo largo de la presente tesis, se ha avanzado en materia migratoria, sin embargo, falta un camino muy largo por recorrer para alcanzar tan siquiera el trato digno hacia los migrantes.

Aunado a lo anterior, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es el organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargada de atender y resolver las solicitudes de refugio, protección complementaria o asilo político, a su vez se encarga de la resolución del recurso de impugnación de sus resoluciones, por lo que esta institución gubernamental es juez y parte simultáneamente.

Situación por la cual, la finalidad de la presente tesis es proponer la creación de un órgano especializado, autónomo, descentralizado administrativamente y con patrimonio propio, para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, ya que solo así se garantizará a los migrantes el respeto a sus derechos humanos, el acceso a un debido proceso y una adecuada impartición de justicia en nuestro país.

Sin bien cierto que, existe el procedimiento contencioso administrativo, que es un proceso legal que se utiliza para resolver conflictos entre particulares y la administración pública, también lo es que, la mayoría de los solicitantes de refugio, asilo o protección complementaria no conocen dicho proceso y tampoco se les informa.

CAPÍTULO 1 Migración y Antecedentes de la protección internacional de refugiados en el derecho internacional y en el derecho mexicano

Los movimientos de personas se han dado a lo largo de la historia, de hecho si no fuera porque emigraron de África hace aproximadamente unos 200 000 años, no existiríamos, recordemos que fueron emigrantes lo que atravesaron el estrecho de Bering para llegar a lo que es hoy Alaska y de ahí empezaron a desplazarse por el resto del continente americano¹, con ese ejemplo vemos que la gente se desplaza de un lugar a otro del planeta, ya sea de manera forzada o voluntaria desde hace miles de años.

El concepto de migración según la Real Academia de la Lengua Española, es: “el desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales²”, los migrantes son seres humanos que se ven obligados a dejar no solo su país, sino también su familia, cultura, costumbres e incluso hasta su idioma, con tal de buscar mejores oportunidades de vida.

De acuerdo con Alejandro Reig, hay una visión muy difundida de la migración que la define como un problema inédito que debe ser resuelto por Europa y América del Norte, que se ven invadidos por inmigrantes pobres de África, Asia y América Latina, que provocan la sobrecarga de sus sistemas de seguridad social, compiten por escasos puestos de trabajo y crean todo tipo de problemas de convivencia. Sin analizar con más detalle el argumento habitual, se debe de notar que es este punto de v/ista parcial que carece de la suficiente información sobre el presente y el pasado lo que ha llevado a estigmatizar a los migrantes.

No tienen en cuenta que también muchos europeos emigran hoy hacia aquellos destinos en busca de trabajo o a estudiar debido a las fluctuaciones económicas de Europa o a los altos costos de la educación superior, no tienen en cuenta que medio millón de europeos en situación de pobreza migraron a

¹ RAIG, Alejandro, NORUM Roger, Migrantes, Primera edición, Ekaré, Caracas, Venezuela., 2019, Pp, 18 y 19.

² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

América porque sufrían hambre y estancamiento en sus propios países, y que desarrollaron proyectos de vida en el nuevo mundo; puede decirse de la riqueza del continente europeo se debe en parte a su etapa imperial de explotación de las riquezas de la mano de obra de estos continentes ³

Esta visión deformada desde los centros de poder y la opinión pública occidental, pierde de vista que la migración se vive alrededor del planeta de formas particulares, un primer paso necesario será reconocer y sistematizar las distintas formas de desplazamientos de personas, sus distintos sentidos, funciones, causas y temporalidades que conforman el panorama de la migración en el mundo contemporáneo.

La identidad de la persona es una faceta compleja de la existencia humana y decidir donde, cuando termina y comienza la identidad de un migrante resulta mucho más difícil de determinar, tan difícil como establecer quien lo decide, en palabras del autor Alejandro Raig "... una respuesta rápida y sencilla sería decir que son las normas de cada país las que definen la identidad: las leyes establecen el estatus legal de las personas, su identidad jurídica y sus derechos y deberes"⁴. Pero más adelante se verá que no siempre es así y que las mismas leyes son contradictorias con las practicas del Estado a través de sus instituciones y con los órdenes económicos y sociales.

El mismo autor menciona que la migración se trata de un fenómeno social en cuyo tejido se entrelaza la política, la cultura, la discriminación, la asimilación, las desigualdades sociales y las identidades individuales y colectivas.

Las prácticas de asilo y refugio por parte de los Estados son un fenómeno de larga *data*. Numerosos relatos de la antigüedad dan cuenta de este tipo de protección, que era otorgado a los individuos que por diversos motivos debían abandonar su tierra, su hogar.

³ RAIG Alejandro, NORUM Roger, *Migrantes*, Primera edición, Ekaré, Caracas, Venezuela., 2019, pp 21 y 22.

⁴ *Ibidem* pp 32.

La migración es tan antigua como la misma humanidad, podemos darnos cuenta de ello al leer el libro de Éxodo que forma parte de las escrituras de la biblia, se explica en el capítulo 1 como se multiplicaron los hijos de Israel que entraron a Egipto.⁵

Sin embargo, el termino migración no es tan antiguo, tal termino se comenzó a utilizar a consecuencia de la gran guerra, que después se denominó Primera Guerra Mundial, ya que los desplazamientos de personas tuvieron relevancia internacional, y en la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional tuvo que establecer criterios y reglamentos para la protección de las personas en tiempos de guerra, trajo como consecuencia la creación de los primeros organismos internacionales para la protección de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, la migración ha sido parte del desarrollo de la humanidad, los acontecimientos históricos han hecho que el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y las leyes internas de los Estados se vayan trasformando en un perfil cada vez mas garantista de la dignidad de los refugiados.

En este capítulo se abordarán los eventos políticos-históricos y la evolución jurídica antecesora de la actual protección internacional para los refugiados.

⁵ Cfr. Reina Valera, Sagrada Biblia, Éxodo, capítulo 1, edit., La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Lago Salado, Estados Unidos, pág., 93.

1.1 Antecedentes del derecho internacional

El derecho internacional público se ha desarrollado de diversas maneras a lo largo de la historia. Aquí una breve descripción:

En la época antigua, en civilizaciones como la egipcia, babilónica y romana, tenían leyes y tratados que regulaban las relaciones entre Estados, estos acuerdos trataban principalmente sobre la guerra y la paz, y se basaban en el principio de reciprocidad. Durante la edad media, surgieron las nociones de soberanía y estado territorial, los acuerdos se convirtieron en una herramienta común para regular las relaciones internacionales, especialmente en Europa.

El “Tratado de Paz de Westfalia” de 1648, marcó un acontecimiento importante en el desarrollo del derecho internacional público, estableció el principio de la igualdad soberana de los estados y el respeto a su integridad territorial.

Durante los siglos XVII y XVIII, se desarrolló el llamado derecho internacional clásico, se desarrollaron principios y normas más definidos para regular las relaciones entre Estados, las obras de juristas como Hugo Grocio, Francisco de Vitoria y Emer de Vattel⁶ fueron fundamentales para este desarrollo.

En el siglo XX, después de las dos guerras mundiales, se formaron organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y posteriormente las Naciones Unidas. Estas instituciones han tenido una función fundamental en el desarrollo del derecho internacional público, crearon tratados, convenios y tribunales internacionales para resolver disputas y promover la paz y los derechos humanos.

Es así como a medida que el mundo se ha vuelto más interconectado, el derecho internacional público se ha diversificado en materias específicas, como: el derecho marítimo, el derecho humanitario, el derecho ambiental, por ejemplo,

⁶ Cfr. OLIVARES JATIB Oscar, PÉREZ GODOY Fernando, Historia y Derecho Internacional, en Revista de Estudios Histórico Jurídicos, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE y UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, Santiago Chile, año XL, N.40, agosto 2018, págs., 143, 144, 147 y 154.

pero el que nos compete en el presente trabajo es el derecho internacional humanitario.

Como hemos visto el derecho internacional publico ha evolucionado a lo largo de la historia, adaptándose a los cambios en las relaciones globales, sin embargo, su objetivo sigue siendo regular las relaciones entre los estados y promover la paz, la cooperación y lo más importante, el respeto por los derechos humanos.

1.2 Antecedentes de la protección internacional de los refugiados

La protección internacional de los refugiados tiene sus antecedentes en varios eventos y tratados a lo largo de la historia, los más sobresalientes son la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, en este documento se reconocía que todo individuo perseguido en virtud de una acción en favor de la libertad, puede buscar asilo en un país extranjero.

En la conferencia de Evian en 1938, celebrada en Francia, representantes de varios países discutieron la situación de los refugiados judíos que huían de la Alemania nazi, lamentablemente y a pesar de la urgencia de la situación, la conferencia no logró acuerdos concretos para proteger a los refugiados.

Los grandes avances se dieron hasta 1951, en la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados”, este tratado, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, define a quién se le conoce como refugiado, se le reconocen sus derechos y las obligaciones del Estado receptor hacia ellos, se establece la no devolución, también conocido como principio de *no-refoulement*, y el derecho a la no discriminación, esta “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados”, fue la base de los derechos internacionales de los refugiados, ya que a partir de este tratado se reconoció la obligación de los estados en el cuidado de los refugiados y el derecho de estos a no ser devueltos a sus país de origen.⁷

⁷ GUÍA PRÁCTICA PARA PARLAMENTARIOS NÚMERO 2 – 2001, Guía Sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, Parte I, pág., 8.

Ahora bien, el “Protocolo de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, amplía el alcance de la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951, eliminó la limitación temporal de su aplicación y reconoce como refugiados a aquellos que huyen de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.⁸

Asimismo, la “Declaración de Cartagena” de 1984, adoptada en una conferencia en Cartagena de Indias, Colombia, buscaba ampliar la definición de refugiado, para incluir a las personas desplazadas internamente debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones masivas de los derechos humanos en América Latina, esta declaración fue innovadora, ya que señaló la importancia de que los Estados creen leyes internas para la protección de los refugiados, y reforzar los cuidados que por su propia y especial naturaleza requieren los niños, niñas y adolescentes ante el crimen organizado.⁹

En el año 2016, se llevo a cabo la “Declaración de Nueva York Sobre Refugiados y Migrantes”, en esta declaración los miembros de las Naciones Unidas reafirmaron su compromiso de proteger los derechos de los migrantes, abordar las causas subyacentes de los desplazamientos forzados y fortalecer la respuesta global a los flujos de refugiados.¹⁰

Estos son solo algunos de los antecedentes importantes en la protección internacional de los refugiados, con el tiempo se han desarrollado tratados internacionales para garantizar la protección de los derechos humanos de los refugiados, todavía falta mucho por hacer, por lo que los organismos

⁸ GUÍA PRÁCTICA PARA PARLAMENTARIOS NÚMERO 2 – 2001, Guía Sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, Parte I, S.N.E., pág., 10.

⁹ DEMANT, Eva, 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica, en Agenda Iternacional, Agenda Internacional Año XX, N° 31, 2013, pp. 131-140.

¹⁰ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UIDAS PARA REFUGIADOS, FROM COMMITMENT TO ACTION HIGHLIGHTS OF PROGRESS TOWARDS COMPREHENSIVE REFUGEE RESPONSES SINCE THE ADOPTION OF THE NEW YORK DECLARATION, S.N.E. Ediciones ACNUR, Nueva York, Estados Unidos, 2 de agosto 2018 pág., 2 (en línea) <https://www.unhcr.org/media/highlights-progress-towards-comprehensive-refugee-responses-adoption-new-york-declaration>, fecha de consulta: 08 de septiembre de 2023.

internacionales en materia de derechos humanos para refugiados deberán seguir trabajando en reforzar los mecanismos para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas que se ven obligadas a huir de su país de origen.

1.3 Historia de la Política de Asilo y Refugio en México

México a lo largo de su historia se ha caracterizado como país de acogida para muchas personas que huyen de sus países a causa de golpes de estado, guerrilla, pobreza o persecución política. Tales ejemplos los tenemos con el expresidente de Nicaragua César Sandino o con el fundador del partido comunista cubano, Julio Antonio Mella, sin dejar de mencionar a Lev Davidovich Bronstein, que después de llegar a México cambiara su nombre por León Trostky a petición del famoso pintor Diego Rivera¹¹, así el gobierno mexicano dio a conocer sus dos vertientes, por un lado, defendía a los oprimidos extranjeros y por el otro lado, a su pueblo lo tenía sometido.

Entre 1930 y 1940, México empieza a recibir éxodos masivos de personas que huían de sus países por ser perseguidos políticos o a causa de las guerras civiles, encontraban en el Estado mexicano un refugio para salvaguardar su vida y su integridad física, por lo que empezaron a llegar numerosos desembarcos no solamente del cono sur de América, sino de España, ejemplo de ello es el tan famoso desembarco de los niños de Morelia, que llegaron huyendo de España a consecuencia del gobierno fascista de Francisco Franco, y fueron recibidos por el entonces presidente Lázaro Cárdenas¹²

Estos desplazamientos tuvieron impacto no solo en México, sino alrededor del mundo, en consecuencia en 1945, durante la “Conferencia de Chapultepec” o “Conferencia Interamericana Sobre los Problemas de la Guerra y la Paz”, donde se abordaron temas de gran relevancia en materia de derechos para los migrantes, los representantes de los países que estuvieron presentes entre ellos Estados Unidos de América, notaron que se debía respetar la dignidad

¹¹ Cfr. GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe, El Refugiado en el Contexto Jurídico Mexicano, 1ª edición, Biblioteca Jurídica, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México, 2017, págs., 96 a 99.

¹² Ibidem. Págs., 101-103.

de las personas, más allá del Estado en particular y se proclamó la adhesión de las repúblicas americanas a los principios del derecho internacional con la finalidad de proteger los derechos de los migrantes y se pronunció a favor de un sistema de protección internacional para la protección de estos derechos, lamentablemente en ese mismo año la nota uruguaya, en lugar de proponer un tratado para la protección de estos derechos, propuso una vía en palabras de Gross Espiell vago e intervencionista, por lo que el mandato que se dio en la “Conferencia de Chapultepec”, fue elaborar el proyecto de “Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre” carente de la protección que se pretendía desde un inicio.¹³

México, no tenía normas o leyes especializadas para enfrentar la problemática migratoria, tampoco existían instituciones adecuadas para reconocer como refugiados a las grandes olas de personas que ingresaban al país buscando protección, no fue hasta 1980, que se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por decreto presidencial, para que se integraran a la sociedad mexicana.¹⁴

Debido al Conflicto armado en los países de Guatemala y El Salvador, México, recibió un número significativo de migrantes centroamericanos, el conflicto armado de El Salvador duró desde principios de la década de 1980 hasta 1992, esto ocasionó que una gran cantidad de desplazados buscaron refugio en México.

En 1981, México ofreció refugio y asilo a muchos de estos migrantes centroamericanos, lo que resultó en un aumento significativo de personas que llegaron a la frontera sur de México, en busca de seguridad y oportunidades para una mejor calidad de vida.

¹³ Cfr. GROS ESPIELL, H. Derechos Humanos y Vida Internacional. Derechos Humanos y Vida Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA de MÉXICO-COMISIÓN NACIONAL de los DERECHOS HUMANOS, México, 1995. Págs. 16 a 22.

¹⁴ COBO, Salvador., FUERTE, Pilar, Refugiados en México, Perfiles Sociodemográficos e Integración Social, 1ª edición, Centro de Estudios Migratorios / Unidad de Política Migratoria/SPMAR/SEGOB, México, 2012, págs., 13 y 14.

Especial mención merece la llegada de miles de guatemaltecos al territorio mexicano, debido a las particularidades que ha tenido, se detallará en el siguiente apartado.

1.3.1 Las cinco grandes olas de refugiados que el Estado mexicano ha recibido.

México, ha sido un país de acogida para personas desplazadas que lamentablemente se han visto en la necesidad de salir de su país de origen por cuestiones de violencia, guerra civil, dificultades económicas o guerrillas, por citar algunos factores, la mayoría de estas personas desplazadas son provenientes de Sudamérica. En la historia del Estado mexicano, se ha brindado alojamiento y protección, como antecedente tenemos al éxodo centroamericano de 1973¹⁵, cuando se dio el golpe de Estado en contra del Presidente de Chile Salvador Allende, y comenzó la dictadura de Augusto Pinochet, muchos simpatizantes del gobierno de Allende fueron perseguidos, por lo que se vieron en la necesidad de solicitar refugio en México, antes del primer año de dictadura el Estado mexicano había otorgado refugio a más de 700 chilenos, 17 años después la dictadura de Pinochet llegó a su fin, otro evento de refugiados masivo fue durante el éxodo argentino, que se divide en dos grandes momentos, el primero al derrocar a Juan Domingo Perón en 1955 y el segundo a causa de un levantamiento militar¹⁶.

Posteriormente, en el año de 1979 y hasta 1982, llegaron grupos masivos de guatemaltecos y solicitaron protección a México, los campesinos chiapanecos tuvieron a bien recibirlos, aunque lamentablemente el gobierno mexicano tenía otras intenciones y los deportaba¹⁷.

A finales de la década de los sesenta, arriba a México una ola de aproximadamente 46 000 indígenas guatemaltecos, que huían de su país, por temor a perder su vida; el Estado mexicano no contaba con leyes internas en

¹⁵ COBO, Salvador., FUERTE, Pilar, Refugiados en México, Perfiles Sociodemográficos e Integración Social, op. cit. págs., 104 y 105.

¹⁶ Ibidem, pág., 105.

¹⁷ Ibidem, págs., 105 y 106.

materia de refugiados, por lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados auxilió al gobierno mexicano, y bajo su mandato el gobierno mexicano expedía el documento migratorio, el cual regulaba la estancia de los guatemaltecos en México.¹⁸

México al firmar la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951, debía de garantizar los principios establecidos en su artículo 33, que establece el asegurar a los refugiados la no devolución, trabajo, integración a la sociedad y la asistencia social, debido a eso en la “Ley General de Población y su “Reglamento de la Ley General de Población”, se establece el procedimiento para la condición de refugiado.¹⁹

Asimismo, y para garantizar los derechos de los migrantes con un trámite que regule su condición en México, en 1980 se crea por decreto presidencial del entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, la Comisión de Ayuda a Refugiados²⁰,

Este organismo depende de la Secretaría de Gobernación, menciona Guerrero Verano que las principales actividades de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados son: “... la de procurar medios de ayuda y protección a los refugiados, se encarga de proponer las relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persiguen fines similares”²¹.

1.3.2 Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

“El 22 de julio de 1980, por decreto del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados²², debido a la situación que atravesaba el país por la

¹⁸ MACIAS DELGADILLO Alejandra, PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS LA FIGURA EN MÉXICO, S.N.E., Sin Fronteras, Institución de Asistencia Privada, México, 2012, pág., 11.

¹⁹ Ibidem, pag., 11.

²⁰ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe, El Refugiado en el Contexto Jurídico Mexicano, Op. cit., pag., 116.

²¹ Ibidem, pag., 118.

²² Cfr. LOPEZ PORTILLO J., ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARÁCTER PERMANENTE UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA ESTUDIAR LAS NECESIDADES DE LOS REFUGIADOS EXTRANJEROS EN EL

llegada de guatemaltecos que buscaban refugio debido al conflicto armado en Guatemala”.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es un órgano intersecretarial conformado por la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Su finalidad es atender las necesidades de la población extranjera que se encuentra en búsqueda de refugio en México, debido a las condiciones de violencia que su país de origen enfrenta²³.

Tiene como objetivo principal: “Establecer convenios con los organismos internacionales para estudiar las necesidades y los problemas de la población refugiada, así como proporcionarle ayuda y protección, el objetivo es buscar una solución de carácter temporal o permanente en materia de empleo y autosuficiencia económica.”²⁴

Aunque se creó para atender originalmente a todos los refugiados y refugiados guatemaltecos, se elaboraron y ejecutaron programas de protección, de autosuficiencia y de apoyo a la repatriación voluntaria.²⁵

Asimismo, para fortalecer la ayuda a la población guatemalteca, el 5 de octubre de 1982, el Gobierno de México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados firmaron un Convenio relativo al establecimiento de una representación permanente de la oficina de ese organismo internacional en territorio mexicano. Dicho Convenio entró en vigor el 17 de febrero de 1983, y sus principales objetivos fueron:

- Reconocer la labor apolítica y humanitaria que desempeña la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la

TERRITORIO NACIONAL, QUE SE DENOMINARÁ COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 1980.

²³ LOPEZ PORTILLO J., ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARÁCTER PERMANENTE UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA ESTUDIAR LAS NECESIDADES DE LOS REFUGIADOS EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL, QUE SE DENOMINARÁ COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. Op. Cit., Pág.29.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

búsqueda por lograr soluciones permanentes para resolver el problema de los refugiados.

- Permitir que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeñe las funciones previstas en su Estatuto, es decir, la búsqueda de soluciones al problema de los refugiados²⁶.

1.3.3 Políticas de Asilo y Refugio desde el México Posrevolucionario hasta la Actualidad.

México no siempre ha sido un país de acogida como se ha percibido comúnmente, se ha enseñado que a lo largo de la historia México ha sido un país de puertas abiertas para todo aquel que quiera buscar la protección de un Estado diferente al de su residencia o nacionalidad, sin embargo, en el México posrevolucionario hubo una ideología racista y de mantenimiento de la raza mexicana, que se vio reflejada en las leyes de migración, verbigracia la “Ley de Migración” de 1921, que prohibía la entrada a los chinos, la “Ley de Migración” de 1923, que prohibió el ingreso a los provenientes de la India, la “Ley de Migración” de 1924 que prohibió el ingreso al país a las personas de raza negra, todo bajo el argumento de proteger el mercado laboral mexicano²⁷

Aunado a lo anterior, el gobierno mexicano, al querer renovar el y fortalecer el México posrevolucionario, menciona Ortega Velázquez “...empezaron a seleccionar extranjeros con base en dos criterios: que tuvieran aptitudes para la colonización agrícola y que compartieran tradiciones culturales similares, razón por la cual fueron bien recibidos españoles, italianos y portugueses”²⁸,

Incluye la misma autora que se tenía que excluir a todo extranjero que constituyera un peligro para la degeneración racial y la homogeneidad de la

²⁶ GARCÍA TOVAR, Máximo. Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México. 2ª edición, COMAR-FCE, México, 2000, p. 54.

²⁷ ORTEGA VELAZQUEZ, ELISA, El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2022, pág., 91.

²⁸ ORTEGA VELAZQUEZ, Elisa, El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión Op. cit., , pág., 91.

población²⁹, asimismo, después de la administración de Álvaro Obregón, se continuó con la política de migración para personas deseables, se refiere a *contrario sensu* a las personas que cumplen con los requisitos establecidos por las autoridades migratorias para poder entrar y permanecer en un país³⁰, bajo el criterio de a toda inmigración de buena voluntad, por tal motivo en 1926 se expide la nueva “Ley de Migración” ahora bajo la administración de Plutarco Elías Calles, misma que reconocía la importancia de la inmigración para el progreso del país, pero al mismo tiempo era más restringida, sobre todo para los inmigrantes provenientes de China y Japón.³¹

La nueva “Ley de Migración”, ratificó lo establecido en la “Ley de Migración” de 1909, las bases para regular la migración de extranjeros a México y definió los requisitos y procedimientos para la entrada y residencia de personas de otras nacionalidades que pretendieran internarse en el país. Además, estableció las categorías de migrantes y las condiciones bajo las cuales podían ingresar y permanecer en México, una vez ratificado lo anterior en la nueva “Ley de Migración”, se agregó la exclusión de inmigrantes analfabetos o de cualquiera que no contara con un contrato de trabajo.³²

En 1930 se reforma la “Ley de Migración”, se adoptaron criterios que favorecían a los extranjeros pertenecientes a las razas que fueran asimilables con el mestizo mexicano y que favorecieran a la economía del país, se mantuvo siempre al mexicano sobre el extranjero, derivado de lo anterior se solicitó mayor inversión de capital a los extranjeros, se dio prioridad a los trabajadores mexicanos sobre el extranjero en las empresas y en el “Reglamento de la Ley de Migración” de 1932 se le otorgó a la Secretaria de Gobernación, la facultad discrecional de emitir criterios de admisión para los inmigrantes³³

²⁹ ORTEGA VELAZQUEZ, Elisa, El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión op. cit., pág., 91.

³⁰ Cfr. PERRUCHOUD Richard, Glosario Sobre Migración, S.N.E., ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Ginebra Suiza, No 7, 2006, pág., 11.

³¹ Ibidem, pag., 93..

³² Idem.

³³ Ibidem, pág., 94.

Posteriormente, se pasaría a una etapa de un México otorgante de asilo político y diplomático, con la finalidad de estrechar lazos culturales, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos que a discreción pedía el Estado; estos eran que fueran personas ilustres en sus países de origen y que aportaran conocimiento o cultura.³⁴

Asimismo, y debido a intereses políticos, México al promover el asilo diplomático, tomaba parte en la pacificación de los disturbios que frecuentemente existían en América Latina y ejercía un papel garante en materia de derechos de derechos humanos sin realizar grandes esfuerzos³⁵.

Por esta razón, durante el Cardenismo, en 1934 se aprobó una nueva “Ley de Nacionalización y Naturalización”, en la cual se mencionaba que la mujer mexicana al estar casada con un extranjero perdía la nacionalidad mexicana, se estableció la adopción de la nacionalidad mexicana a quienes fueran hijos de extranjeros nacidos en territorio mexicano, y a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero se preservó el principio de filiación.³⁶

En 1936, se estableció la “Ley Nacional de Población”, esta ha sido la ley más restrictiva en materia de migración que ha tenido México, había criterios de selectividad, con la finalidad de que la raza mexicana pudiera mejorar, así que eran inmigrantes deseables aquellos que tenían solvencia económica, profesión, empresas establecidas en el país mexicano y que sus creencias políticas no fueran en contra de las políticas mexicanas.³⁷

Asimismo, se estableció un criterio de cuotas, es decir, solo un reducido número de extranjeros de determinados países podían ingresar al territorio mexicano, los Estados que tuvieron más restricciones fueron los asiáticos como China, ya que solo se permitía el ingreso de 100 inmigrantes al año, se estaba frente a una ley completamente violatoria de derechos humanos, si bien es cierto

³⁴ ORTEGA VELAZQUEZ, ELISA, *El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión Op.*, cit, pág., 97.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem*, pág., 99.

³⁷ *Idem.*

que aún faltaba algunos años para que se celebraran los acuerdos internacionales en materia migratoria para la protección de las personas migrantes³⁸, también lo es que no se puede aseverar que México se ha caracterizado por ser un país de acogida para cualquier persona que tenga temor por su vida o integridad física en su país natal.

Durante el cardenismo, la figura de asilo político también fue altamente selectiva, ya que únicamente se otorgaba esta protección a aquellos extranjeros que no solo fueran económicamente estables y profesionistas, sino que también estuvieran dispuestos a tener descendencia con mexicanas y mexicanos, o bien si era alguna persona de interés para el gobierno cardenista debido a lo que representaba, se le concedía el asilo político, ejemplo de esto fue el famoso León Trotski, que en 1937 ingresó a México con su esposa, así México daba al mundo el mensaje de ser un país de puertas abiertas y solidario, pero la realidad era diferente, ya que el Estado mexicano le dio la espalda a una gran ola de judíos víctimas de la segunda guerra mundial, que habían quedado como apátridas, ya que debido a los juicios de Nuremberg, se les había negado la nacionalidad alemana,³⁹ como menciona Hanna Arendt, en su libro intitulado “ni de aquí ni de allá”, como algo tan ligero como una cartilla de nacimiento se vuelve tan pesado.

En el periodo de gobierno del presidente constitucional Manuel Ávila Camacho, se realizó un cambio a la “Ley Nacional de Población” en la cual se intentó que fuera menos restrictiva, lamentablemente continuaron las mismas restricciones, solo a aquellas personas a las que el Estado mexicano consideraba prudente proteger por así convenir a sus intereses, se les otorgaba la calidad de asilado político, a los demás inmigrantes se les catalogaba como deseables e indeseables con base en sus características económicas y profesionales, además de que el gobierno mexicano se enfocó a dar asilo a los exiliados españoles, y a los provenientes de países como Cuba, Guatemala y Honduras. Se dejó en completo estado de indefensión a las personas que venían huyendo

³⁸ ORTEGA VELAZQUEZ, ELISA, El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión, Op., cit, págs., 99 y 100.

³⁹ Ibidem, pág., 101.

de los conflictos causados por la segunda guerra mundial, provenientes de países como Italia, Alemania, Austria.⁴⁰

Aunado a lo anterior, debido a la inmensa cantidad de personas desplazadas a causa de la segunda guerra mundial, en 1950, se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se crean instrumentos internacionales para la protección de los migrantes, lamentablemente México ratificó la “Convención sobre el estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, hasta 1981, y a falta de una ley específica en materia migratoria, estos instrumentos fueron la base para resolver la situación de las personas solicitantes de refugio.⁴¹

Por esta razón, con el paso del tiempo y debido a los compromisos internacionales que el Estado mexicano asumió en materia migratoria, la “Ley Nacional de Población”, que regulaba dicha materia desde 1936, era insuficiente, y debido a la necesidad de regular y gestionar de manera más efectiva los flujos migratorios en el país, surge por decreto del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en el año 2011 la “Ley de Migración” como respuesta a una serie de desafíos y necesidades, se integran los derechos humanos de los migrantes, la seguridad nacional, la lucha contra la migración irregular y la gestión de cuestiones económicas y diplomáticas relacionadas con la migración.⁴²

Anterior a esta “Ley de Migración”, el 14 de abril del 2000, se reformó el reglamento de la “Ley Nacional de Población”, en la cual se incorpora la creación del Comité de Elegibilidad⁴³, este comité tiene como función principal evaluar las

⁴⁰ ORTEGA VELAZQUEZ, ELISA, El Asilo Como Derecho en Disputa en México: la Raza y la Clase Como Dispositivos de Exclusión, Op., cit, págs., 107-109.

⁴¹ Ibidem, pág., 109 y 110

⁴² CASTILLA JUAREZ, Karlos A. Ley de Migración mexicana: Algunas de sus inconstitucionalidades. Migración y desarrollo, S.N.E., Zacatecas, v. 12, n. 23, 2014, págs., 155 y 156, (en línea) <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187075992014000200006&lng=es&nrm=iso>. fecha de consulta: 13 sept. 2023.

⁴³ Ediciones de COMAR para difusión de la política de asilo y refugio de México, Memoria "Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México", S.N.E., Ediciones de COMAR para difusión de la política de asilo y refugio de México, Carpeta: “México, tradición de asilo y refugio”, (en línea), <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/pofroyom/reunwash/COMAR.htm>, fecha de consulta: 13 sept. 2023.

solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, y tomar decisiones de si una persona cumple con los requisitos establecidos en la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, de los cuales el Estado mexicano es parte.⁴⁴

Este comité está compuesto por funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Secretaría de Relaciones Exteriores y un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁴⁵, que evaluarán las solicitudes y en caso de determinar que cumple con los criterios establecidos en la “Ley de Migración” se le otorgará estatus de refugiado, esto le dará derecho a permanecer en México y recibir protección internacional.

1.4 La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011.

El 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos reformas trascendentales a la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que significaron un cambio sustancial en la protección y el entendimiento de los Derechos Humanos, éste cambio deriva sustancialmente en una revalorización profunda de la dignidad de la persona, al colocarla en el centro del sistema constitucional como en las actuaciones del Estado Mexicano. En esta reforma se considera principalmente el principio pro homine, este criterio de interpretación refiere a una posición preferente de los Derechos Fundamentales a favor del ser humano.

Este criterio, lo mencionan los autores, Néstor Pedro Sagües y Edgar Carpio Marcos, “...reviste dos variantes: la de preferencia interpretativa que

⁴⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, ACNUR: Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala 2018, S.N.E., ACNUR, enero 2018, págs., 61 y 62, (en línea), <https://www.refworld.org/es/docid/5ab17c024.html>, fecha de consulta: el 13 Sept. 2023.

⁴⁵ Ediciones de COMAR para difusión de la política de asilo y refugio de México, Memoria "Presencia de los Refugiados Guatemaltecos en México", S.N.E., Ediciones COMAR para la difusión de la política de asilo y refugio en México, carpeta: “México, tradición de asilo y refugio, (en línea), <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/pofroyom/reunwash/COMAR.htm>, fecha de consulta: 13 sept 2023.

considera la que más optimice un derecho constitucional y la de preferencia de normas, que refiere a la ley más favorable a la persona, sin considerar su jerarquía normativa”⁴⁶

Este principio, pro homine, es fundamental en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, aplicado en casos en los cuales las personas se encuentran en claro estado de desventaja o en situación de vulnerabilidad, el principio pro persona, es por lo regular aceptado en la mayoría de países. Es importante considerar como prioridad a las mujeres, las niñas, los niños, los adolescentes y las personas mayores, personas enfermas, personas con discapacidad, miembros de la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersexual, Queer y Asexual⁴⁷, y comunidades indígenas; por ello, identificar las necesidades de las personas que solicitan refugio en conjunto es complicado y se requiere atención multidisciplinaria y transversal, pero ante todo, ser sensible a los hechos sucedidos y la primera atención humanitaria.

Para determinar el grado de vulnerabilidad de las personas desplazadas han de tomarse en cuenta las circunstancias particulares; por ejemplo, si es una mujer con hijos, indígena, que no tiene o perdió a causa del desplazamiento a su pareja, etc., la situación es compleja para la mujer y para sus hijos, la familia se encontraba desprotegida, por lo que la reforma al párrafo II del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016⁴⁸, garantizó el derecho de toda persona independientemente de las circunstancias que la orillaron a dejar su país

⁴⁶ PEDRO SAGÜÉS, Néstor, “La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional”, en José Palomino Manchego, y José Carlos Remotti, coords., Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica. Edgar Carpio Marcos, La interpretación de los derechos fundamentales, pp. 28 y ss., citado por CASTAÑEDA Mireya, El principio pro persona, experiencias y expectativas, 1ª edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, pág., 17.

⁴⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, La protección internacional de las personas LGBTI, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), octubre 2014, págs., 9-11, (en línea), <https://www.refworld.org/es/docid/57f79596c.html>, fecha de consulta: 13 sept. 2023.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 15 de agosto de 2016.

de origen a solicitar asilo y la condición de refugiado, y no solamente si era un perseguido por motivos políticos, se siguen así los lineamientos de las convenciones en materia de Derechos Humanos y del derecho internacional humanitario.

1.4.1 Organización Internacional de refugiados, precedente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Organización Internacional de Refugiados, se creó en 1950, tras el término de la segunda guerra mundial, con el objetivo de ayudar a millones de personas que huyeron de Europa o que perdieron sus hogares, esta organización es el precedente de lo que hoy se conoce cómo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados; inicialmente se acordó que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dejaría de operar al término de tres años, sin embargo, en el año 2020 celebró 70 años de trabajar en favor de las personas que huyen de sus países para proteger su vida, su integridad física y la de sus seres queridos.

En el año de 1954, ganó el Premio Nobel de la Paz, debido al trabajo realizado en Europa, en 1956 a causa de la revolución Húngara 200, 000 personas huyeron a Austria, con motivo de este desplazamiento forzado que se debió a un conflicto armado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados les otorgó el reconocimiento de Refugiados *prima facie*, ya que como tal no existían aún protocolos a seguir ante movimientos masivos de refugiados que ocurren, por lo general, en consecuencia de conflictos o violencia generalizada, la revolución en Hungría fue trascendental para las organizaciones humanitarias, ya que realizaron estrategias para las futuras crisis de refugiados⁴⁹

⁴⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Historia del ACNUR, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ACNUR México, 2021, pág., 1, (en línea), <https://www.acnur.org/acnur/quienes-somos/historia-del-acnur/archivos-y-registros>, consultado el 13 de sept. de 2023.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señala que “... los sistemas nacionales de asilo existen para determinar si las personas que solicitan asilo merecen la protección internacional, también lo es que, difícilmente podrá existir la capacidad de llevar a cabo entrevistas individuales para el reconocimiento de la condición de refugiado a grupos de personas que han cruzado la frontera, por lo que a estos se les define como *prima facie*”⁵⁰, ya que uno de los principios de esta organización especializada y la razón de su creación es que todas las personas tienen el derecho a solicitar asilo, y se debe hacer todo para brindar protección a quien la necesite.

En la década de 1960, durante la descolonización de África, se dio la primera de muchas crisis de refugiados en ese continente. En las dos décadas siguientes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados también ayudó a las personas desplazadas en Asia y América Latina.

En 1981, la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados recibió nuevamente el Premio Nobel de la Paz por brindar asistencia a las personas refugiadas en el mundo.⁵¹ La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967” son los principales instrumentos legales que subyacen el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, esta convención ha sido ratificada por 149 Estados parte, define en su capítulo I, artículo 1, el término ‘refugiado’ y establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados para su protección.

⁵⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2022, “solicitantes de asilo”, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Ediciones ACNUR México, 2023, págs., 28-30, (en línea) <https://www.acnur.org/solicitantes-deasilo.html>, consultado el 13 de septiembre de 2023.

⁵¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Historia del ACNUR, S.N.E., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ACNUR México, 2021, pág., 1, (en línea), <https://www.acnur.org/acnur/quienes-somos/historia-del-acnur/archivos-y-registros>, consultado el 13 de sept. de 2023.

El principio fundamental que se desprende de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 es el de *non-refoulement* o no devolución que afirma que una persona refugiada no debe ser devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas y su vida o su libertad están en peligro.

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es la encargada de vigilar el cumplimiento de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y de su “Protocolo de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967. Según establece la Convención, los Estados parte tienen la obligación de colaborar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con la finalidad de garantizar que los derechos de las personas refugiadas se respeten y protejan.

1.4.2. Acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos que dio origen al programa *MIGRATION PROTECTION PROTOCOLS* o Quédate en México

El 30 de mayo de 2019 durante la administración de Donald Trump, Estados Unidos lanza un comunicado al Gobierno de México enterándolo de un aumento en el cobro de aranceles por la falta de control migratorio de personas procedentes de Latinoamérica, por lo que el 7 de junio de 2019, el gobierno mexicano se vio obligado a firmar un programa a todas luces violatorio de derechos humanos del derecho internacional humanitario y de lo establecido en la “Ley de Celebración de Tratados de 1992”.⁵²

Dicho comunicado provocó una reunión entre los representantes de ambos países celebrado en la Ciudad de Washington D.C., del 31 de mayo al 8 de junio de 2019, por parte del Gobierno de México asistió el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard Casaubon, y como resultado se publicó la declaración conjunta que estipula:⁵³

“Washington D.C, 7 de junio de 2019.”

⁵² Instituto para la Mujer en la Migración, Recursos para entender el protocolo “quédate en México”, S.E., México, noviembre 2019.pags., 2, 3 y 5.

⁵³ BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, S.N.E., Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, Vol. 1, número 20, abril 2020, págs., 531-537.

“Declaración Conjunta México Estados Unidos México y los Estados Unidos se reunieron esta semana para enfrentar los retos comunes en materia de migración incluyendo la entrada de migrantes a Estados Unidos que violan la legislación estadounidense. Teniendo en cuenta el aumento significativo de migrantes a Estados Unidos, provenientes de Centroamérica a través de México, ambos países reconocieron la importancia fundamental de resolver rápidamente la emergencia humanitaria y la situación de seguridad prevalecientes. Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán conjuntamente lo más pronto posible para alcanzar una solución duradera.”

Como resultado de las discusiones, México y Estados Unidos se comprometieron a: “Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México”.

“México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamientos y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.”

“Instrumentación de la sección 235 b 2 C.

Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235 b 2 C a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo. A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la

salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos. Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.”

“Acciones adicionales

Ambas partes están de acuerdo en que en el caso de que las medidas adoptadas no tengan los resultados esperados, entonces tomarán medidas adicionales. De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.”

“Estrategia regional en curso México y los Estados Unidos reiteraron la declaración del 18 de diciembre de 2018 en la que ambos países se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad. Ambos países reconocen los fuertes vínculos entre el crecimiento económico en el sur de México y el éxito de la promoción de la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en Centroamérica. Estados Unidos reiteró su beneplácito al Plan de Desarrollo Integral lanzado por el gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para promover estos objetivos.

México y los Estados Unidos liderarán el trabajo con socios nacionales e internacionales para construir una Centroamérica próspera y segura y así abordar las causas subyacentes de la migración, con el objetivo de que los ciudadanos puedan construir mejores vidas para ellos y sus familias en casa.”

Junto con esta Declaración conjunta, también fue firmado el documento denominado

“Acuerdo Suplementario entre los Estados Unidos y México”, del 7 de junio del 2019.

“Acuerdo Suplementario entre los Estados Unidos y México.

En referencia a la declaración conjunta de los gobiernos de Estados Unidos y México del 7 de junio de 2019, las partes acuerdan las siguientes medidas para atender la situación actual en la frontera sur de Estados Unidos.”

“Estados Unidos y México iniciarán inmediatamente pláticas con el fin de establecer términos definitivos para un acuerdo bilateral vinculante que más adelante ayude a la repartición y asignación de responsabilidades en las peticiones de refugio de migrantes.”

“Como mínimo, este convenio incluiría, de acuerdo con las obligaciones legales locales e internacionales de cada parte, un compromiso en el cual México y Estados Unidos aceptan el regreso, y las peticiones de refugio, de los nacionales de un tercer país que hayan cruzado a una nación para llegar a un puerto de entrada o entre puertos de entrada del otro país en cuestión.”

“Ambos países además pretenden ser parte de una aproximación regional para compartir responsabilidades en relación con los procesos de peticiones de refugio de migrantes.”

“México además se compromete inmediatamente a revisar sus leyes y regulaciones con miras a identificar cualquier cambio que sea necesario para implementar el acuerdo.”

“Si Estados Unidos determina, a su discreción y posterior consulta con México, después de 45 días tras la fecha de firma de la declaración conjunta, que las medidas adoptadas por el Gobierno de México de conformidad con la declaración conjunta no tienen el éxito suficiente para atender el flujo de migrantes en la frontera sur con Estados Unidos, el Gobierno de México tomará todas las medidas necesarias en sus leyes para llevar el acuerdo a buen puerto con el objetivo de asegurar de que el convenio se llevará a cabo en 45 días.”

“Firmado el 7 de junio del 2019 en la Ciudad de Washington. D.C, por Alejandro Celorio Alcántara, consultor jurídico adjunto A, de la Secretaria de

Relaciones Exteriores y Marik String consejero jurídico de la delegación estadounidense.”

Aparte de la violación a los derechos de los migrantes y un claro retroceso en lo avanzado en materia migratoria, el autor Becerra Ramírez nos explica que “... la interpretación de los antecedentes que obligaron al Gobierno de México a la firma de la Declaración que antecede, se desprende que la acción del incremento de aranceles en contra de México impuesta por los Estados Unidos, puede ser considerada como una acción unilateral ilegal, ya que el comercio entre estos dos países tiene un marco jurídico muy concreto que es el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” y el “acuerdo de Marrakech”, por el cual se crea la Organización Mundial del Comercio del cual desde 1995 ambos países son parte, no hay antecedente alguno que demuestre que Estados Unidos alegara un incumplimiento de ambos acuerdos comerciales por parte de México, que pudiera dar pie a una controversia que diera motivos a sanciones, ni mucho menos se acudió al sistema de solución de controversias que ambos documentos internacionales establecen”.

El mismo autor sostiene que “... es a todas luces ilegal la sanción comercial por motivos de flujos migratorios, además de que las decisiones en materia migratoria requieren una acción internacional y sobre todo se deben considerar los derechos humanos de los migrantes, en este caso en concreto únicamente se considera el interés particular de un solo país Estados Unidos de América.

La Organización Mundial del Comercio, en innumerables ocasiones se ha referido a la libertad de comercio y a la ilegalidad de las sanciones unilaterales. Hay que recordar que, en el marco del derecho internacional, las sanciones internacionales están previstas por el capítulo VII de la “Carta de San Francisco” y no está por demás decir que la amenaza de sanciones por parte de Estados Unidos no se vincula en dicho capítulo”.⁵⁴

⁵⁴ BECERRA RAMÍREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Op.cit., pág., 534.

Sin embargo, Estados Unidos siempre busca respaldarse bajo el régimen normativo previsto en los artículos 301 a 310 de la “Ley de Comercio Exterior” de 1974 en el que se permite la adopción contra un Estado extranjero de medidas unilaterales de represalia comercial justificadas por razones de política comercial.⁵⁵

Dicho régimen normativo de la “Ley de Comercio Exterior” fue diseñado como un medio de promoción del cumplimiento o la celebración de acuerdos de liberalización comercial, favorables a los intereses norteamericanos, cuya eficacia descansaba en una amenaza real de sanción unilateral.

Ha sido calificado en este sentido como *crowbar*, es decir, como una palanca que fuerza la actuación de terceros Estados conforme a las pretensiones comerciales estadounidenses, junto con otros dispositivos legales cuya finalidad no responde a motivos estrictamente comerciales, sino que están destinados a adoptar sanciones comerciales por motivos de seguridad nacional o para salvaguardar el respeto de los derechos humanos, dicha normativa ha sido considerada como una de las armas no militares más significativas en la política exterior de los Estados Unidos.⁵⁶

De acuerdo con lo anterior, todo tratado internacional que se pudiera celebrar como producto de la amenaza de Estados Unidos, podría estar afectado de nulidad, de conformidad con lo que dispone la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” de 1969 que en su artículo 52 se refiere a la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, dicho artículo a la letra reza:⁵⁷

⁵⁵ Cfr., Organización Mundial del Comercio, Estados Unidos-artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, Informe del Grupo Especial, diciembre 1999, págs., 383-402.

⁵⁶ Cfr., BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Op., cit., pág., 535.

⁵⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969.

“Artículo 52.- Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.”

Ahora bien, Becerra Ramírez, agrega que “... en cuanto a la naturaleza jurídica de los dos documentos, “Declaración Conjunta Estados Unidos y México” y el “Acuerdo Suplementario entre México y Estados Unidos”, podemos decir que, indudablemente no son tratados internacionales, ya que si vemos la expresión del “Acuerdo Suplementario: Estados Unidos y México” iniciarán inmediatamente pláticas con el fin de establecer términos definitivos para un acuerdo bilateral vinculante que más adelante ayude a la repartición y asignación de responsabilidades en las peticiones de refugio de migrantes, implicaría que lo firmado no es un acuerdo bilateral vinculante”,⁵⁸ es sin lugar a dudas un acuerdo en el que solamente se vincula a México y se le asignan responsabilidades con los refugiados que son devueltos de Estados Unidos, sin considerar la capacidad del estado Mexicano para brindarles una adecuada atención en lo elemental.

Asimismo, el acuerdo bilateral está firmado por funcionarios tanto de México como de Estados Unidos, que no tienen la competencia para firmar dicho acuerdo, por lo que podría ser un acto nulo, sin embargo, sí y solo si cuentan con un poder para realizar dichas actividades sería válido, pero de todas formas violatorio de derechos y tratados internacionales.⁵⁹

Aunado a lo anterior, este acuerdo entre México y Estados Unidos, en cuanto a los derechos humanos de los solicitantes de asilo y refugiados, viola sus derechos protegidos por la “Ley Internacional de Refugiados” que es el compendio de normas consuetudinarias y de instrumentos legales internacionales que establecen estándares de protección a los refugiados, su base la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967 es muy clara y precisa en cuanto

⁵⁸ BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op. Cit., pág., 536.

⁵⁹ Cfr. BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Op. Cit., pág., 535.

al *non refoulement*, establecido en el artículo 33114, además de que no son tomadas en consideración las personas pertenecientes a grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas, adultos mayores, niños, niñas, adolescentes y personas enfermas, además tampoco se han considerado los riesgos a los que están expuestos, como ser víctimas de tratantes de blancas, rapto y de células del crimen organizado, dejándolos en completo estado de indefensión.⁶⁰

Para poder enfrentar esta problemática y dar una atención digna a los solicitantes de asilo bajo el programa Quédate en México el gobierno mexicano implementó durante el verano de 2019, un albergue en Ciudad Juárez, Chihuahua, una antigua planta de ensamblaje, con capacidad para alojar hasta 3,500 personas, donde reciben comida y atención médica.⁶¹

En Matamoros, Tamaulipas, el gobierno convirtió un almacén en un albergue, una tienda de comestibles en un albergue para solicitantes de asilo en Mexicali y otro en Tijuana. Según un portavoz del gobierno, los albergues cuentan con dormitorios y comedores, así como sitios donde las personas puedan acceder a la atención médica y obtener permisos de trabajo.⁶²

El 01 de octubre de 2019, Horacio Duarte, subsecretario de Empleo y Coordinador del Plan de Atención a Migrantes informó que se recibieron en el albergue de Ciudad Juárez, a 1,500 personas retornadas a México que están a la espera de asilo en Estados Unidos, de las más de 15,000 solicitantes de asilo devueltas.⁶³

⁶⁰ Cfr. NATIONAL IMMIGRATION FORUM, Fact Sheet: US Asylum Process, National Immigration Forum, S.N.E., National Immigration Forum, Washington, January 10 2019, págs., 1-7, (en línea), Retrieved from <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-u-s-asylumprocess/>, fecha de consulta: 13 sept 2023.

⁶¹ Cfr. CHAVEZ C., US News, Mexico Opens First Government Shelter for Asylum Seekers, Associated Press News, S.N.E., Associated Press News, United States of America, August 2019, pag., 1 (en línea) <https://www.usnews.com/news/best-states/texas/articles/2019-08-01/mexico-opensfirst-government-shelter-for-asylum-seekers>.

⁶² CFR. Plevin, R. Mexicali residents protest shelter for asylum seekers returned to Mexico Under US policy, S.N.E., USA Today, Palm Springs, 2019, pág., 1 [En línea] <https://www.usatoday.com/story/news/world/2019/10/15/mexicaliprotest-shelter-asylum-seekers-us-policy/3983901002/>, fecha de consulta: 14 de sept. 2023.

⁶³ Cfr. LANGER Ana, Albergue de la STPS en Juárez recibe a mil 500 migrantes, S.N.E., La Jornada, Ciudad Juárez, Chihuahua, 01 octubre 2019., pág., 12, [En línea] <https://www.jornada.com.mx/>

Durante la estancia en México el 39 % de las personas solicitantes de asilo que se encontraban en espera de una cita de presentación ante la Corte de Estados Unidos para resolver su situación, la perdieron por falta de notificación, por lo que la autoridad estadounidense resolvió la conclusión del asunto debido a la incomparecencia de la parte interesada.⁶⁴

Conforme a ello, es dable señalar que, de enero 2019 a enero 2021 se reportó un 82.3% de solicitudes de asilo, los países que encabezaron el estudio fueron Honduras, Guatemala, Cuba y el Salvador⁶⁵, esto es así, ya que debido al programa “Quédate en México”, las personas que únicamente iban a transitar por territorio mexicano para llegar a Estados Unidos, al considerar la problemática a la que se enfrentan, deciden solicitar el refugio en territorio nacional, asimismo, según establece la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, los Estados tienen la obligación de colaborar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.⁶⁶

Lo anterior, con el fin de garantizar que los derechos de las personas refugiadas se respeten y protejan, pero debido a la cantidad de solicitudes de asilo, se ha sobrepasado la capacidad de acción, ahora se deben de replantear estrategias de cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con la finalidad de dar una intervención adecuada con el irrestricto respeto en todo momento a los derechos humanos de las personas migrantes.

ultimas/politica/2019/10/01/albergue-de-la-stps-en-juarez-recibe-amil-500-migrantes-3999.html, fecha de consulta: 14 sept. 2023.

⁶⁴ Cfr. Instituto para las Mujeres en la Migración, Recursos para Entender el Protocolo “QUÉDATE EN MÉXICO”, S.N.E., S.E., México, 2019, pág., 11.

⁶⁵ Cfr. SERRANO Herrera Carlos, LOPEZ VEGA Rafael, Anuario de Migración y Remesas México, 9ª edición, Fundación BBVA Bancomer A.C., Ciudad de México, México., julio 2021, pág., 65

⁶⁶ Cfr., Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

1.5 Contradicción entre la seguridad nacional y la seguridad humana en cuestión de política de asilo y refugio, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

En el Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024, en el cual se implementan las estrategias y alcances de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se establecen varias contradicciones, una de las que aquí nos ocupa es la que se encuentra entre la seguridad nacional y la seguridad humana en cuestión de política de asilo y refugio.

El documento hace mención de los principios rectores de la Cuarta Transformación, uno de estos principios es "... no más migración por hambre o por violencia". Este principio menciona que ningún mexicano deberá abandonar su país por cuestiones de pobreza o inseguridad; asimismo, menciona que México "... ha sido un país de refugio y asilo", por lo cual el gobierno aspirará a que a los extranjeros que llegan a nuestro territorio se les brindara respeto a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan en México una nueva vida⁶⁷.

En cambio, otro principio rector del Plan Nacional de Desarrollo, es la "Estrategia Nacional de Seguridad Pública" dentro de este principio se encuentra el apartado "reforzar la seguridad nacional con la creación de una Guardia Nacional", en el cual se menciona que el nuevo modelo policial tendrá un carácter mixto, es decir, será un órgano de mando civil, pero sus elementos tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, estos se desplegarán en las 32

⁶⁷ Cfr., Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación, julio 12 2019.

entidades federativas, pero serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas. De tal manera que, la Guardia Nacional estaría ubicada en puntos estratégicos para asegurar de cualquier amenaza que atente a la seguridad nacional de México⁶⁸.

Tal como asegura Bustamante esto debe entenderse *de facto*, como un plan de securitización⁶⁹.

De acuerdo con Asylum Access, en el año 2019 el gobierno mexicano desplegó alrededor de 20,000 oficiales de la Guardia Nacional, junto con la colaboración de oficiales del Instituto Nacional de Migración, contuvieron a migrantes, se bloquearon las fronteras norte y sur del país y a los solicitantes de asilo en la frontera sur de México, esto con la finalidad de impedir que los migrantes y solicitantes de asilo cruzaran hacia Estados Unidos⁷⁰.

En el año 2019, México deportó a 21,912 migrantes y solicitantes de asilo, lo que ha incrementado hasta el triple en comparación con el año 2018⁷¹, esta cifra demuestra que las leyes en materia migratoria y los esfuerzos de proteger a los migrantes no han funcionado o solamente es una farsa para cubrir las violaciones a los derechos de los migrantes.

⁶⁸ Cfr., Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación, julio 12 2019.

⁶⁹ BUSTAMANTE, Jorge A., Conceptos fundamentales para una nueva teoría de las migraciones. Citado por CANALES Alejandro I., PIZZONIA BARRIONUEVO Cristina V., Movilidad, migraciones y trabajo en el capitalismo global, S.N.E., Anthropos editorial, Barcelona España, No 251, abril-junio 2019, Págs., 06-17.

⁷⁰ MAKING HUMAN RIGHTS A REALITY FOR REFUGEES, ASYLUM ACCES MEXICO, Hoja informativa sobre el Asilo en México, S.N.E., MAKING HUMAN RIGHTS A REALITY FOR REFUGEES, México, 2019, pág. 5., [En línea] <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO>, pdf fecha de consulta: 14 de sept. de 2023.

⁷¹ Idem.

Debido a lo anterior, los extranjeros no tuvieron oportunidad de exigir su derecho de acceder al procedimiento de asilo para ser reconocidos bajo la condición de refugiado, así también, fueron advertidos de la imposibilidad de solicitar refugio, pues había caducado el plazo de 30 días hábiles⁷²

Para mayor abundamiento, la “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, en su artículo 18 párrafo primero, establece que, las personas extranjeras que ingresen a México, y deseen ser reconocidos como refugiados, tienen un plazo de 30 días hábiles para solicitarlo, contados a partir del día siguiente de su ingreso al territorio mexicano⁷³.

El plazo resulta demasiado limitado, se puede encontrar con personas que por circunstancias fuera de su alcance no logren presentar la solicitud dentro del plazo establecido, ya sea por desconocimiento o por el estado de salud que puedan presentar.

En cuanto al libre tránsito, el artículo 24 del “Reglamento de la Ley de Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, señala que, después de quedar registrada la solicitud, y en caso de que el solicitante no esté presente, deberá asistir semanalmente a firmar ante la Coordinación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, hasta que se resuelva su situación, por lo que

⁷² Cfr., HUMAN RIGHTS WATCH. We can't help you here. Us returns of asylum seekers to México. Human Right, S.N.E. Nueva York, Estados Unidos, Vol. 22, 2019, págs.,1-15.

⁷³ Cfr., Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 18, párrafo primero, Congreso de la Unión, última reforma 18 febrero 2022, pág. 7.

durante el transcurso de ese tiempo no podrá cambiar de entidad federativa, tal y como lo señala el artículo 23 del reglamento citado en líneas que anteceden⁷⁴.

Bajo la misma tesitura, el artículo 24 de la “Ley de Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, establece que el tiempo de resolución a la solicitud debe ser de 45 días hábiles⁷⁵, que en la práctica no se da cumplimiento a determinado término, debido a la carga de trabajo que presenta la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por lo que durante ese plazo el solicitante no puede cambiar de entidad federativa o buscar trabajo.

Otro requisito al que se presentan los solicitantes de refugio, son las entrevistas de elegibilidad fundamentadas en el artículo 27 del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria”⁷⁶ por las cuales el funcionario decide a discreción si la persona necesita o no protección internacional.

Aunado a lo anterior, en la “recomendación 38/2019” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷⁷ emitida hacia la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en agravio de 112 personas, existió dilación de ocho meses para admitir su solicitud, consideró la autoridad como criterio principal, que no

⁷⁴ Cfr., Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, artículos 23 y 24, Congreso de la Unión, pág., 9.

⁷⁵ Cfr., Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 18, párrafo primero, Congreso de la Unión, última reforma 18 febrero 2022, pág., 9.

⁷⁶ Cfr., Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, artículos 23 y 24, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pág., 9 y 10.

⁷⁷ Cfr., COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Recomendación 38/2019, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, págs., 20-97, [En línea] https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/REC_2019_38.pdf fecha de consulta: 02 noviembre 2021.

interpusieron tal solicitud en el tiempo establecido en la “Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, en el cual señala un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que ingresan a territorio mexicano.

De igual forma, la autoridad emitió actuaciones discrecionales al tener una política selectiva de elegir a quién entrevistar y a quién no.

Aunque es en el artículo 11 de la “Constitución Federal”⁷⁸, donde se establece el derecho de toda persona a la libertad de tránsito, a entrar y salir del país, al asilo, a la libertad de mudarse y a la libertad de viajar, tales derechos están sujetos a las facultades de la autoridad administrativa, y a limitaciones y excepciones que impongan las leyes sobre emigración e inmigración. Así, la “Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político” contempla restricciones y faculta a los funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a implementar una política de selectividad.

Como podemos ver, el problema de la contradicción entre el discurso, la normativa y la práctica, es que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, la ley interna en materia de migración y asilo en México reconoce los derechos humanos de los extranjeros sin importar su condición migratoria. Pero, por otro lado, la misma normativa, en específico el “Reglamento Interior”⁷⁹ de la Secretaría

⁷⁸ Cfr, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 11, Congreso de la Unión, pág., 16.

⁷⁹ Cfr., Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, S.N.E., Diario Oficial de la Federación, México, 31 mayo 2019, pág., 30, 72-74 [En línea], https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0, fecha de consulta: 02 noviembre 2021.

de Gobernación en sus artículos, 55 fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, 124, 125, 126, 127 y 128; la “Ley de Migración”⁸⁰ en su artículo 3 fracciones XIII, XIV y XXIX; y su “Reglamento de la Ley de Migración”⁸¹ en su artículo 2, le atribuye al Instituto Nacional de Migración acciones de control migratorio para ejercer actuaciones en cuestiones de revisión, inspección y verificación migratoria con el fin de comprobar la admisibilidad o inadmisibilidad de los extranjeros solicitantes de asilo o refugio.

CAPÍTULO 2. Protección de los derechos de los refugiados en el sistema jurídico mexicano.

En México, los derechos de los refugiados están protegidos por la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre la Convención del Estatuto de los Refugiados” de 1967, de los cuales México es parte.

La “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, establece los procedimientos y requisitos para que los extranjeros puedan solicitar refugio en México, y establece el marco legal para la protección de los refugiados y personas que necesitan una protección complementaria.

⁸⁰ Cfr., Ley de Migración, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, págs., 3, 4 y 5, [En línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf, fecha de consulta 02 noviembre 2021.

⁸¹ Cfr., Reglamento de la Ley de Migración, H. Congreso de la Unión, pág., 1. [En línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf, fecha de consulta: 02 noviembre 2021.

El Instituto Nacional de Migración, es el encargado de administrar el sistema de refugio en México, y debe seguir los procedimientos establecidos en la “Ley Sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político”, para evaluar las solicitudes de refugio y proporcionar el estatus de refugiado o protección complementaria a aquellos que lo necesiten.

En términos generales, México cuenta con una política de asilo y protección a los refugiados bastante sólida, aunque en los últimos años ha habido críticas sobre el tiempo que tarda el Instituto Nacional de Migración en resolver las solicitudes y sobre los recursos y capacidad que se destinan a la atención de los refugiados.

Sin embargo, México cuenta con un marco legal sólido para la protección de los derechos de los refugiados, aunque es importante y necesario continuar con acciones para mejorar los procedimientos y recursos para garantizar una protección efectiva, apegada al marco de los derechos humanos y oportuna a estas personas.

2.1 Análisis de los Artículos 1 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mundo ha evolucionado desde que la humanidad reconoció el carácter universal de los derechos humanos como atributos que emanan de la dignidad de la persona⁸². Así, los tratos crueles, inhumanos y degradantes quedan

⁸² Cfr., SALGUERO SALVADOR Geovani, Hacia la Consolidación del Derecho Humano a la Paz, Tesis presentada para la obtención del grado académico de Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina, 1998, págs., 9y 10.

prohibidos para todos al rededor del mundo, tal y como lo menciona el autor Ayala Corao⁸³: “Este solo concepto ha trastocado los conceptos clásicos de Estado, derecho, soberanía y jurisdicción. La persona humana como sujeto de derechos fundamentales está hoy en día doblemente protegida por el Derecho Constitucional Democrático y por el Derecho Internacional⁸⁴; es decir, por el Derecho Constitucional de los derechos humanos y por el Derecho Internacional de los derechos humanos”.

Ayala Coraos agrega: “La progresividad de los derechos humanos como principio de interpretación *pro homine* ha significado el abandono de las imbricadas teorías interpretativas del derecho, y su sustitución por una regla sencilla: la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana”⁸⁵, así, se debe de respetar por el solo hecho de ser persona, independientemente de su origen, de su generalidad o especialidad, o de su estatus nacional o internacional.⁸⁶

El mismo autor señala que es obligación de cualquier país respetar los derechos humanos al mencionar que: “Conforme a la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o “Pacto de San José”, los Estados Partes asumen el

⁸³Cfr. AYALA CORAO Carlos M., Recepción de la Jurisprudencia Internacional Sobre Derechos Humanos por la Jurisprudencia Constitucional, S.N.E., Revista del Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado, España, julio-septiembre 2004, número 07, págs., 2 y 3.

⁸⁴ Cfr., Ibidem, pág., 3

⁸⁵ AYALA CORAO Carlos M., Recepción de la Jurisprudencia Internacional Sobre Derechos Humanos por la Jurisprudencia Constitucional, Revista del Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado, España, julio-septiembre 2004, número 07, págs., 2-6.

⁸⁶ Cfr., DRNAS DE CLEMENT, Zlata, La Complejidad del Principio Pro Homine, S.N.E., S.E., Buenos Aires, 2015, fascículo 12, págs., 100,102 y 106, [En línea] <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33496.pdf> fecha de consulta 02 noviembre 2021.

compromiso de respetar los derechos humanos reconocidos en ella, y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”⁸⁷.

Y agrega que “... en caso de que el ejercicio de esos derechos humanos no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esa Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos.”⁸⁸

Bajo esa tesitura, el 6 y 10 de junio de 2011, derivado de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se condenó al Estado mexicano, se reformaron once artículos constitucionales, se logró así garantizar en todo momento la protección más amplia a los derechos humanos.⁸⁹

En esta reforma se consideró principalmente el principio pro persona, este criterio de interpretación refiere a una posición preferente de los Derechos humanos a favor de toda persona⁹⁰.

Aunado a lo anterior, en cuanto a su dimensión la reforma de 6 y 10 de junio 2011 que modificó once artículos constitucionales 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33,

⁸⁷ AYALA CORAO Carlos M., Recepción de la Jurisprudencia Internacional Sobre Derechos Humanos por la Jurisprudencia Constitucional, Revista del Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado, España, julio-septiembre 2004, número 07, pág.,3.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Cfr., SALAZAR UGARTE Pedro, La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, Una Guía Conceptual, 1ª edición, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, enero 2014, pág., 52.

⁹⁰ Cfr., Ibidem, pág., 22.

89, 97, 102 y 105 los cuales son pilares de los derechos humanos protegidos por el Estado mexicano, ha sido la más importante en el ámbito de los derechos humanos en los 104 años de vigencia de la Constitución de 1917, motivo por el cual, considero de vital importancia analizar a detalle los artículos 1 y 11 constitucionales.

2.1.1 La importancia de la Reforma en materia de derechos humanos

En comparación con otras constituciones latinoamericanas, México incorporó tardíamente a su marco normativo constitucional el lenguaje de los derechos humanos,⁹¹ no obstante, garantizó una más clara y efectiva exigibilidad y protección de los derechos humanos ante la jurisdicción interna.

Contrario a lo anterior, México es el primer país de América Latina en implementar el control de convencionalidad, en palabras de Salazar Ugarte⁹², “El control de convencionalidad es una de las herramientas mas originales y controvertidas para identificar la manera en la que se vinculan los ordenamientos nacionales con el derecho internacional de los derechos humanos.”

Así, gracias a las reformas de 6 y 10 de junio de 2011, en la cual se reforman los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Ley de Amparo y los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se garantiza la protección a los derechos humanos de las personas por parte del Estado mexicano.⁹³

⁹¹ Cfr., SALAZAR UGARTE Pedro, La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, Una Guía Conceptual, op., cit., pág., pág., 17.

⁹² Ibidem. Págs., 17 y 20.

⁹³ Ibidem. Pág., 18.

2.1.2 Cláusula de apertura para reconocer derechos humanos de fuente internacional.

Salazar Ugarte⁹⁴ señala que: “El concepto de bloque de derechos o bloque de constitucionalidad se construyó en el derecho comparado desde mediados del siglo xx y fue empleado por primera vez en el Consejo Constitucional francés en 1966 para referirse a un conjunto de normas y principios superiores con los que las disposiciones ordinarias se someten al control de constitucionalidad del dicho Consejo”.

En México, este bloque de constitucionalidad se creó a partir de la cláusula abierta que se localiza en el primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la inclusión del principio de la interpretación conforme en el segundo párrafo, este principio garantiza que seguirá existiendo coherencia normativa entre lo establecido en la Constitución y en los ordenamientos legales y las normas de menor jerarquía.⁹⁵

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que: “los derechos humanos constitucionales y de fuente convencional tienen rango constitucional y son parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento.”⁹⁶

⁹⁴ Cfr., SALAZAR UGARTE Pedro, La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, Una Guía Conceptual, op., cit., pág., 19.

⁹⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro, La Reforma Constitucional Sobre Derechos Humanos, una Guía Conceptual. Op. Cit., págs., 19 y 20.

⁹⁶ Ibidem. Pág., 20.

Referente a lo anterior, Orozco Henríquez señala: “En estricto sentido, este tipo de cláusula no sería del todo necesaria, pues, como bien lo ha señalado desde hace tiempo el anterior juez mexicano y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, doctor Héctor Fix-Zamudio, los tratados internacionales, una vez cumplidos sus requisitos formales y materiales, constituyen derechos humanos nacionales de fuente internacional, lo que implica su obligatoriedad y aplicabilidad en el ámbito doméstico.”⁹⁷

El mismo autor agrega: “Sin embargo, dicha cláusula abierta, que contempla de manera explícita nuevos derechos humanos diversos a los contenidos en la Constitución, favorece, desde la perspectiva del derecho interno, el reconocimiento y defensa de los derechos provenientes de fuente internacional.”⁹⁸

Asimismo, el autor mencionado comenta: “Una de las modificaciones de la Cámara de Diputados al proyecto de artículo 1º previamente aprobado por la Cámara de Senadores fue que los derechos humanos susceptibles de goce y protección en nuestro país no sólo sean, además de los previstos en la Constitución, los establecidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte, sino, más bien, que se incluyan todos aquellos contenidos en cualquier tratado internacional.”⁹⁹

⁹⁷ Cfr., OROZCO HENRÍQUEZ José de J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, IUS, revista del Instituto Jurídico de Puebla, Puebla México, año V, número 28, julio-diciembre 2011, pág., 88.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011.¹⁰⁰ Resolvió “... no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.”

De esta manera, el máximo tribunal del país precisa que, el principio pro persona siempre debe prevalecer al momento que el juzgador resuelva el asunto que le ocupa.

2.1.3. Jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos

Al respecto, Orozco Henríquez, menciona que “... es explícito el bloque de protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano. En este sentido, los tratados internacionales que establezcan derechos humanos en que el Estado mexicano sea parte, se incorporó al bloque de constitucionalidad o coto vedado, según el cual ningún poder constituido está en posibilidad de

¹⁰⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN “Derechos Humanos”, contradicción de tesis, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, 03 de septiembre de 2013, unanimidad de 11 votos a favor, Decima Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, abril 2014, pág., 96. Y su gaceta, **Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 487.

restringirlos o suspenderlos, salvo en los casos de emergencia y los condicionamientos establecidos en la propia Constitución.”¹⁰¹

Asimismo, el autor antes citado menciona que, de forma certera en la reforma al artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y en atención a lo previsto en el artículo 27 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, se puntualizó en el artículo 29 de la constitución federal que los derechos humanos bajo ninguna circunstancia podrán suspenderse.¹⁰²

La propuesta de reforma distinguió entre los tratados internacionales que contemplan derechos humanos, los cuales formarían parte del bloque de constitucionalidad, y otro tipo de tratados internacionales, que, aunque el Estado mexicano no se parte, siempre y cuando sea en materia de derechos humanos deberá aplicarse.

El autor también argumenta que, “en el principio de que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional, por lo que en esta materia no existe limitación de competencias entre la Federación y las entidades federativas”.¹⁰³

Es de relevante importancia mencionar, que en México algunos Tribunales Colegiados de Circuito, han interpretado que los tratados internacionales en

¹⁰¹ OROZCO HENRIQUEZ José de j., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. cit., pág., 89.

¹⁰² Cfr. Idem.

¹⁰³ Cfr. Idem.

materia de derechos humanos están en el mismo lugar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del mismo modo las Cortes de Colombia, Costa Rica y República Dominicana comparten criterios.¹⁰⁴

2.1.4. Principio de interpretación conforme.

El principio de interpretación conforme se refiere a la forma en que se deben interpretar las normas o leyes para garantizar su máxima eficacia y cumplimiento de los derechos fundamentales, este principio establece que, al momento de interpretar una norma, se debe buscar que su interpretación sea coherente con la Constitución y con los principios fundamentales que esta establece.

Así el objetivo se asienta en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en su párrafo segundo que reza “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia”.¹⁰⁵

El autor Orozco Henríquez, menciona que “... en el dictamen aprobado por el Senado se justificó la inclusión del principio de interpretación conforme con el argumento de que resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho doméstico con las disposiciones internacionales”.¹⁰⁶

Esto es que, el principio de interpretación conforme busca evitar situaciones en las cuales una norma pueda ser interpretada de manera restrictiva

¹⁰⁴ Cfr. OROZCO HENRIQUEZ José de J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 90.

¹⁰⁵ Cfr. Idem.

¹⁰⁶ Cfr. Idem

o contraria a los derechos y principios fundamentales, favorece su interpretación de manera amplia y se ajusta a los valores y principios constitucionales, evita así, interpretaciones que puedan limitar o vulnerar dichos derechos, esta es a mi parecer una herramienta que se utiliza para asegurar que las normas se interpreten de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos y los principios constitucionales.

Asimismo, Fix-Zamudio, citado por Orozco Henríquez, afirma que, "... la interpretación conforme es un instrumento que se aplica constantemente por tribunales, cortes y salas constitucionales, aunque esta aplicación no sea consciente por parte de dichos juzgadores. Ello muestra que no es indispensable un reconocimiento expreso en la ley o en la Constitución para poder aplicar la citada técnica."¹⁰⁷

Orozco Henríquez menciona que, "... distintos tribunales colegiados de circuito acuciosos y con vocación garantista, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llegaron a sustentar diversas interpretaciones de conformidad no sólo con la Constitución sino, incluso, con tratados internacionales suscritos y ratificados por México que consagran derechos humanos. Así, por ejemplo, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos tuvo un origen pretoriano, formulándose una interpretación de la "Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral" de conformidad no sólo

¹⁰⁷ OROZCO HENRIQUEZ José de J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 90.

con el artículo 17 constitucional sino con el artículo 8 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, que establece el derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente, independiente e imparcial, previamente establecido en la ley, para la determinación de sus derechos.”¹⁰⁸

Por lo que se refiere al ámbito de los tribunales colegiados de circuito, es pertinente citar la siguiente tesis aislada:¹⁰⁹

“El principio *pro homine*, que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva si se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida si se trata de establecer límites a su ejercicio, dicha interpretación se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.”

Como se menciona en el segundo párrafo del artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” toda norma relacionada

¹⁰⁸ OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 91.

¹⁰⁹ Mencionada en OROZCO HENRIQUEZ José J., Cfr. Tribunales Colegiados de Circuito, PRINCIPIO PRO HOMINE, SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis aislada, materia administrativa, febrero de 2005.

a la protección de derechos humanos, se interpretará con idoneidad a la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y los tratados internacionales en la materia, velando por la protección más amplia, de manera similar a lo que ocurre en la “Constitución Política de la República de Colombia”¹¹⁰ de 1991, en su artículo 4 establece el principio de interpretación conforme con los derechos humanos, la “Constitución Política del Perú”¹¹¹ de 1993, establece en su artículo 138 que los jueces deben de aplicar la interpretación conforme con la constitución y los tratados internacionales de los cuales el Perú sea parte, en el caso de Argentina, si bien no se menciona explícitamente en la “Constitución Nacional de Argentina”, la Corte Suprema de aquel país, ha emitido jurisprudencia desarrollando la doctrina de interpretación conforme.

El principio de interpretación conforme en México, es una herramienta legal importante que busca asegurar que las leyes y disposiciones se interpreten de manera que sean compatibles con los derechos humanos y los tratados internacionales, además de otorgar una coherencia en el sistema legal, al asegurar, que todas las leyes y disposiciones se ajusten a los estándares internacionales, se evita así contradicciones y conflictos normativos, tal y como lo menciona el autor Orozco Henríquez, “... su inclusión puede auxiliar

¹¹⁰ Constitución Política de la República de Colombia, Colombia, 20 de julio de 1991, pág., 2, [En línea] <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2023.

¹¹¹ Constitución Política del Perú, Perú, 31 de octubre de 1993, pág., 69, [En línea] <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Agosto-2023.pdf>, fecha de consulta: 17 de septiembre de 2023.

explícitamente al juez para resolver dichas antinomias de manera respetuosa con el legislador democrático.¹¹²

2.1.5. Principio *pro personae*

En la parte final del segundo párrafo del artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, se establece que la interpretación de las normas de derechos humanos debe de dar preferencia a la norma o tratado que otorgue una mayor protección a dichos derechos.¹¹³

México, al ser un país con un sistema monista, no requiere de un sistema legislativo que haga que un tratado internacional quede como un norma local, como es el caso de Estados Unidos, Inglaterra o Canadá; en el caso de México, el consentimiento el Estado lo otorga al momento de firmar un tratado internacional, pues junto con la firma, la ratificación, la aceptación o adhesión a cualquier tratado internacional, este ya forma parte del sistema jurídico, ya que su sistema es monista¹¹⁴, por lo tanto al reconocerse los derechos humanos de fuente internacional desde el texto previamente en vigor, dicho principio *pro personae* debía estimarse vigente y aplicable, sin embargo el Congreso de la Unión decidió manifestarlo expresamente¹¹⁵ .

¹¹² Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 92.

¹¹³ Cfr., Idem.

¹¹⁴ GARCIA HUERTA, Daniel A., Control Constitucional y de Convencionalidad, en el Sistema Jurídico Mexicano, Teoría y Precedentes, Primera Parte, Diplomado Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, junio 2023, pág., 2.

¹¹⁵ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 92.

Aunado a lo anterior, en el artículo 29 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” establece que ninguna disposición debe ser interpretada de manera que permita la supresión o limitación de los derechos y libertades reconocidos en ella, también destaca que no se deben de hacer interpretaciones restrictivas de estos derechos y libertades, sino, que deben de aplicarse de la manera más amplia posible.¹¹⁶

En este sentido, Orozco Henríquez comenta, “... la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 5, estableció que en virtud de la regla contenida en el artículo 29 de la Convención, si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana.

De no incorporar en sus sentencias esta interpretación, los juzgadores nacionales incumplen lo dispuesto en los artículos 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 29 de la “Convención Americana Sobre Derechos Humanos” sin perjuicio también de lo previsto en el artículo 2 de la referida “Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, al no realizar un control de convencionalidad y del principio *pacta sunt servanda* contenido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados al incumplir con las obligaciones pactadas en el tratado.”¹¹⁷

¹¹⁶ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., págs.,92 y 93

¹¹⁷ Idem.

2.1.6. Obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos y principios aplicables

El párrafo tercero del artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” se refiere a la obligación de todas las autoridades en el país de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas sin importar su nacionalidad, origen étnico, género, edad, orientación sexual, entre otras, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Este párrafo establece la importancia de que todas las autoridades mexicanas en el ámbito de su competencia, deben de actuar de acuerdo con los principios de derechos humanos consagrados en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.¹¹⁸

La reforma constitucional del artículo 1, ha sido la más importante ya que reconoce los derechos humanos de los mexicanos, como interdependientes, indivisibles e imprescriptibles, y señala que siempre se deberá de interpretar cualquier norma en favor de la protección más amplia.

Aunado a lo anterior, Orozco Henríquez menciona que: “Aunque estrictamente no hubo un cambio normativo, este párrafo utiliza un lenguaje

¹¹⁸ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 93.

moderno y armónico con los instrumentos internacionales, cuya claridad puede arrojar luz al momento de aplicar la Constitución y diseñar políticas públicas.”¹¹⁹

Como se menciona en párrafos que anteceden, México es un país con un sistema monista, por lo tanto, al momento en que consciente, ratifica o se adhiere a un tratado internacional, se obliga con ese tratado, pues esa norma ya forma parte del sistema jurídico, por lo tanto ya no se requiere de un acto legislativo, que transfiera esa norma internacional a una norma nacional, ya que nuestro modelo constitucional reconoce la interrelación entre el derecho internacional y el derecho nacional, pero lamentablemente algunos juristas aseguran que los derechos sociales no vinculan a las autoridades.¹²⁰

Menciona Orozco Henríquez: “El argumento utilizado para defender ese punto de vista es que los derechos sociales no pueden ser exigidos jurisdiccionalmente, y lo que hay detrás es la confusión entre los derechos y sus garantías, la cual ya ha sido refutada por Luigi Ferrajoli.”

Aunque el multicitado Orozco Henríquez menciona a manera de ejemplo que, “... los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente consistentes en expectativas negativas de no interferencia como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión, establecen límites, es decir, prohibiciones de afectación, cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas como los

¹¹⁹ OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., págs., 93 y 94

¹²⁰ Idem.

derechos sociales, imponen vínculos, esto es, obligaciones prestacionales, cuya inobservancia acarrea lagunas.” y de acuerdo con Ferrajoli, “... ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social.”¹²¹

A pesar de lo anteriormente señalado, no es posible que al ejercer la libertad de expresión se pueda agravar la privacidad o intimidad de otra persona recordemos que todos como individuos tenemos derechos, pero donde inician los derechos de una persona terminan donde se pretenden coartar los derechos de otra.

La inclusión de estos principios ha sido sumamente importante para superar aquella concepción y constituir un criterio de orientación para la protección y defensa efectiva de los derechos humanos en su totalidad y de manera indiscriminada.¹²²

Asimismo, la parte final del tercer párrafo del artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” establece que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Esta disposición también recoge textualmente las obligaciones internacionales adquiridas por México y constituye un arma explícita en los tribunales para hacer valer el deber de reparación.¹²³

¹²¹ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 94.

¹²² Idem.

¹²³ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 94 y 95.

Pero cuando en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” haya una restricción expresa al ejercicio de estos, se debe estar a lo que establece la “Carta “Magna”.¹²⁴

2.1.7. Control de la convencionalidad

Un Estado que ha celebrado un convenio internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Dicho principio, recogido en el artículo 2 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, establece la obligación general de los Estados de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos previstos en ella, lo cual implica también que las medidas de derecho interno han de ser efectivas.¹²⁵

Asimismo, el autor ya citado menciona que, “... la Corte Interamericana ha interpretado que tal adecuación, se debe realizar por virtud del artículo 2 de la “Convención Americana de Derechos Humanos”, esto implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.¹²⁶

¹²⁴ Cfr., CENTENARIO, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA Y COMPARADA, 1ª Edición, Gallardo Ediciones, México, 2017, pág., 16 y 17.

¹²⁵ Principio de *effet utile*.

¹²⁶ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 95 y 96.

Para mayor abundamiento, la Corte Interamericana ha sostenido que:

“cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.”

“En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”¹²⁷

Es así como los Estados parte de la “Convención Americana Sobre Derechos Humanos”, se encuentran obligados, a modificar su derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos por dicha Convención y los cuales están obligados a cumplir, como menciona Orozco “... en el entendido de que dichas medidas, por el propio dispositivo convencional, no se restringen a las legislativas, sino también a las de otro carácter, las cuales, como se ha visto, han sido precisadas en la jurisprudencia de la Suprema Corte de

¹²⁷ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José J., Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., pág., 96.

Justicia de la Nación, en el sentido de incluir la interpretación judicial de los derechos humanos conforme a los estándares internacionales de protección previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”¹²⁸

Finalmente, cabe insistir que uno de los rasgos más importantes de la reforma es que, al reconocer la protección constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos desde el artículo 1, se convirtió en una obligación respetar y proteger los derechos humanos en la labor judicial, incorporando parámetros internacionales.

Con esta reforma no sólo se cumplió con las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país, sino que se amplió el ámbito y la vigencia de los derechos humanos de los mexicanos, se favorece a que los organismos internacionales y, en particular los interamericanos, asuman un papel subsidiario y complementario de los órganos nacionales, según el diseño original, toda vez que son estos últimos los principales garantes de los derechos humanos establecidos tanto en el ámbito interno como en la Convención, se genera así, una protección efectiva y el respeto de la dignidad de la persona, ejes rectores, razón toral y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho.

“La Constitución de 1857” en su artículo 11, fue la primera en establecer el derecho al libre tránsito, que decía:

¹²⁸ Cfr., OROZCO HENRIQUEZ José, Los Derechos Humanos y el Nuevo Artículo 1º Constitucional, Op. Cit., págs., 96 y 97.

“... todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por el territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.”

En la “Constitución de 1917”, por su parte, en su artículo 11 planteó este derecho de la siguiente manera:

“... todo hombre tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes, el ejercicio de este derecho estará subordinado a la autoridad judicial, en casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

Esta Constitución, reconocida en su momento como vanguardista y con un toque socialista, adiciona en el último párrafo del artículo en comento.

“... responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa por lo que toca las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos, residentes en el país.”

Sin duda, podemos afirmar que este derecho se refiere intrínsecamente a que toda persona independientemente de su género, raza, condición social, situación económica, etc., tiene la libertad de moverse dentro y fuera del país, al derecho de asilo y a viajar libremente por el territorio nacional, y claramente establece el papel que tiene la división política y la división fronteriza, se garantiza así la libertad de tránsito.

Con la reforma de 2011, publicada el en el Diario Oficial de la Federación el viernes 10 de junio del mismo año, el multicitado artículo 11 constitucional quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

“En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

El artículo 11 constitucional en su segundo párrafo en la reforma de 10 de junio de 2011, mencionada con anterioridad mencionaba que:

“En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

De lo anteriormente señalado, se podría interpretar que únicamente se les brindaría este tipo de protección a las personas que fueran perseguidas por sus ideales o diferencias con sus órdenes de gobierno, por lo que se dejan en total estado de indefensión a las personas que están en medio de un conflicto armado, en situación de pobreza debido a las condiciones económicas de su país de origen, por motivo de raza, creencia religiosa, preferencia sexual o bien a los menores que viajan solos debido a que perdieron a sus padres por causa del conflicto armado que viven en su país de origen o se vieron en la necesidad de emigrar primero y llegan a nuestro país en busca de refugio y protección. Es dable mencionar que en esta reforma se cambió la palabra hombre por persona.

Es un hecho notorio que la protección internacional en materia de derechos humanos, ha influenciado un cambio positivo en las leyes internas del país, ya que la libertad de tránsito garantizada por nuestro máximo ordenamiento jurídico, va de acuerdo al Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 12, que menciona: “...toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia; Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio; los derechos antes mencionados no podrán

ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Ahora bien, el 15 de agosto de 2016, se reformó el citado párrafo del artículo 11 constitucional, para quedar como sigue:

“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

Con la última reforma al artículo en mención se garantiza entre otros el derecho de toda persona a solicitar y recibir asilo en territorio mexicano, y en ningún caso la persona solicitante de asilo puede ser devuelta o expulsada al país en el que su vida o integridad física corre peligro debido al principio *non-refoulement*.

Al ser un país democrático, no bélico y protector de los derechos reconocidos por organismos internacionales, ha firmado y ratificado numerosos instrumentos jurídicos que promueven y garantizan la protección, aplicación y defensa de los derechos humanos de sus ciudadanos y de quienes transitan por el territorio nacional.

2.2. Análisis de los Artículos 2, fracción VII, 5, 15, 18, 23, 24, 27, 28, 34, 49, 50, 53, párrafo quinto, de la “Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”; y 8, 23 y 24 del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”

Como sea ha mencionado a lo largo del presente trabajo, México carecía de ordenamientos legales en materia de migración, después de la ola de europeos que llegaron al país para solicitar asilo durante la Segunda Guerra Mundial, México se vio en la necesidad de implementar leyes que regularan el ingreso de olas de migrantes al interior de la República Mexicana.

El objetivo principal sería regular el ingreso de extranjeros al territorio nacional, así como el tránsito y su estancia, con la reforma del 9 de noviembre de 2012, se implementó un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional¹²⁹, desgraciadamente, solo quedaría en buenas intenciones, ya que al ejecutar las leyes en materia migratoria contradicen lo establecido en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y los tratados internacionales en materia de migración de los que el Estado mexicano es parte.

¹²⁹ Cfr., SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, DECRETO por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo de 2011, págs., 1-20, [En línea] <https://consulmex.sre.gob.mx/reinounido/index.php/es/contenido/2-categoria/159-comunidad-mexicana>, fecha de consulta: 19 de febrero de 2023.

Aunado a lo anteriormente expuesto, empezaré por el análisis del artículo 2, fracción VII, de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, que al tenor reza:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

“... VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente 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.”

Si tenemos como base el principio de *non refoulement*, también protegido por el artículo 11 constitucional, se garantiza la no devolución de la persona migrante al país en el cual su vida o su integridad física corren peligro, se señala que se le podrá otorgar dicha protección complementaria aun si se le negare el reconocimiento como refugiado, con la simulación de un cumplimiento al principio de no devolución, ya que el mismo marco normativo contradice lo señalado en este artículo como se analizará más adelante.

En cuanto al artículo 15, del mismo ordenamiento legal señala la competencia y alcance de la Secretaría de Gobernación, que a la letra dice:

“Artículo 15. En materia de refugiados, le compete a la Secretaría lo siguiente:

- I. Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley. En todos los casos a que se refiere esta fracción la Secretaría recabará previamente la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 de esta Ley;
- III. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;
- IV. Llevar un registro actualizado de los solicitantes y refugiados.
- V. Orientar a los solicitantes y refugiados que se encuentren en territorio nacional sobre sus derechos y obligaciones;
- VI. Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados;
- VII. Establecer y difundir criterios que deban considerarse en la atención a solicitantes y refugiados;
- VIII. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, que participen en la atención a refugiados;

- IX. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado;
- X. Llevar a cabo los procedimientos de cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado;
- XI. Atender a los solicitantes y refugiados con pleno respeto a sus derechos humanos;
- XII. Organizar y participar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los refugiados;
- XIII. Promover la difusión y promoción del derecho internacional de refugiados, y brindar capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia;
- XIV. Dictar las medidas necesarias durante los procedimientos de reconocimiento, cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado, y
- XV. Las demás atribuciones que le confieran el reglamento de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.”

Como lo menciona Sin Fronteras, “...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”.¹³⁰ Este es uno de los principios generales del derecho de asilo, que también incluye el derecho de no devolución, a no ser discriminado, a un procedimiento justo, entre otros; además

¹³⁰ MACIAS DELGADILLO Alejandra, *Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas, la Figura en México*, Sin Fronteras I.A.P., 1ª edición, Sin Fronteras I.A.P., México, noviembre de 2012, pág., 15, [En línea] <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas.-La-figura-en-M%C3%A9xico..pdf>, fecha de consulta: 03 de septiembre de 2023.

lo que se ha pretendido garantizar es que la persona migrante sea tratada como sujeto de derecho y no como un objeto de la compasión del Estado mexicano.

Asimismo, la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político” menciona que, es necesario promover soluciones duraderas a las problemáticas que enfrentan las personas migrantes durante su estancia en el país, pero no menciona el mecanismo por el cual serán resueltas, 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, además 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.

El artículo 18 de la ley en comento, establece que las personas sujetas a protección internacional, tienen un plazo de 30 días hábiles para solicitar refugio, contados a partir del día hábil siguiente de su ingreso al país, este plazo resulta demasiado corto y limitado si consideramos las condiciones en las que las personas migrantes llegan, motivo por el cual la mayoría no logra hacer la solicitud dentro del plazo establecido, para mayor abundamiento, se transcribe el citado artículo:

“Artículo 18. 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.

En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.

En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante.

Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante.

En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley.

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.”

Aunado a lo anterior, este artículo establece que las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, asimismo puede 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.

No todo es negativo, ya que, si la resolución del procedimiento la emiten en el idioma español y el solicitante no habla el idioma español, puede solicitar a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados la interpretación de la resolución en inglés.

Lo que es de vital preocupación de la “Ley de Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, es que conforme al artículo antes mencionado, 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, para garantizar el derecho a una adecuada impartición de justicia, 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 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados quien resuelve la revisión, por lo que ejerce funciones de “juez” y parte al mismo tiempo.

Ahora bien, el artículo 23 establece que, si el solicitante de asilo desea trasladarse a otra entidad federativa por así convenir a sus intereses, no podrá hacerlo hasta que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados emita su aprobación.

Este artículo tiene relación con el artículo 24 del mismo ordenamiento legal, debido a que establece que, una vez registrada la solicitud, el solicitante deberá presentarse semanalmente a firmar ante la Coordinación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, sin considerar la situación económica que atraviesa o si se encuentra en condiciones o no de trasladarse cada semana a firmar, con la finalidad de facilitar la consulta de los artículos mencionados procederé a su transcripción:

“Artículo 23¹³¹. 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, considerará el contexto social y cultural de donde proviene el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las

¹³¹ Párrafo reformado DOF 11-11-2020.

entrevistas que resulten necesarias, con el fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, se estará a lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

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 24.¹³² 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 prevalecientes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás

¹³² Párrafo reformado DOF 11-11-2020

autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante.

Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular.

El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos:

- I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud;
- II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante;
- III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante;
- IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, o
- V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.”

El artículo 27, establece que no le será reconocida la condición de refugiado al extranjero que ingrese al país en caso de que haya un proceso penal

en su contra, yendo en contra del principio y derecho fundamental de presunción de inocencia contemplada en el artículo 20, apartado B, fracción I de nuestra “Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos”, lo que se obtiene como consecuencia es que, de no encontrar resuelta y demostrada su culpabilidad, este artículo en comento asocia consecuencias jurídicas perjudiciales en la situación migratoria del extranjero que se encuentre en este supuesto, derivadas únicamente de la condición de estar vinculado a un proceso penal.

“Artículo 27. No será reconocida la condición de refugiado al extranjero respecto del cual, una vez analizada su solicitud, existan motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Que ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano;
- II. Que ha cometido fuera del territorio nacional un delito calificado como grave, antes de su internación al mismo, o
- III. Que ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

En el supuesto de la fracción II se deberá atender la naturaleza del delito y que el mismo sea punible conforme a la legislación nacional y a la del país de origen o del país donde se hubiese cometido.”

El problema de la contradicción normativa, no solo abarca la contradicción entre las leyes migratorias mexicanas y los derechos protegidos por la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, sino que la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, en su artículo 28 se contradice con lo establecido en el artículo 8 de su propio “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, por lo tanto el migrante queda en completo estado de indefensión aunado a que debido a su condición, ya se encuentran dentro del grupo de personas vulnerables.

El artículo 28 en su primer párrafo menciona que:

“Artículo 28. La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, 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.

Para el otorgamiento de dicha protección la Secretaría deberá considerar la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que se solicitará conforme a lo previsto en el artículo 24 de esta Ley.

No se otorgará protección complementaria al extranjero respecto del cual existan motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 27 de la presente Ley.”

“Artículo 49. Los refugiados y aquellos extranjeros que requieren protección complementaria de conformidad con los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables, podrán residir en cualquier lugar de la República Mexicana se debe informar a la Secretaría sus cambios de residencia, de conformidad con lo establecido en el reglamento.

La Secretaría podrá determinar el lugar de residencia de solicitantes, refugiados o extranjeros que requieran o reciban protección complementaria, solo si llegasen a emitir lineamientos conforme al artículo 26 de esta Ley.”

“Artículo 50. Los refugiados y aquellos extranjeros que requieran protección complementaria de conformidad con los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables, estarán exentos del pago de derechos por concepto de servicios migratorios.”

“Artículo 8.- El derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a que se refiere el artículo 11 de la Ley, es aplicable a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, sin distinción de su situación migratoria, nacionalidad, edad, sexo, género o cualquier otra característica.”

La Secretaría de Gobernación, podrá otorgar protección complementaria sin haber determinado previamente la procedencia o no del reconocimiento de la condición de refugiado, siempre y cuando su vida o integridad física corra peligro.

En este tenor, la “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, en su artículo 18 establece que, las personas sujetas a protección internacional tienen un plazo de 30 días hábiles para solicitar refugio, contados a partir del día siguiente de su ingreso a territorio mexicano. El plazo resulta demasiado corto y limitado, se puede encontrar con personas que por circunstancias fuera de su alcance no logren hacer la solicitud dentro del plazo establecido.

En cuanto a la libertad de tránsito, el artículo 24 del “Reglamento de Ley sobre Refugio Protección Complementaria y Asilo Político”, estipula que después de quedar registrada la solicitud, el solicitante deberá asistir semanalmente a firmar ante la Coordinación de la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados. En sintonía, el artículo 23 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, establece que, si el solicitante de refugio quisiera trasladarse hacia otra entidad federativa, no podrá hasta que la Coordinación emita su autorización, en cuanto a protección complementaria, el beneficiario si puede trasladarse en la República mexicana, siempre y cuando lo informe a Secretaría de Gobernación, esto conforme al artículo 49 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”.

Luego, el artículo 24 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, establece que el tiempo de resolución a la

solicitud debe ser de 45 días hábiles, que en la práctica no resulta congruente tal plazo, otro obstáculo, son las entrevistas por las cuales el funcionario decide de manera discrecional, si la persona necesita o no protección internacional.

Por ejemplo, en la recomendación 38/2019 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitida hacia Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, fue en agravio de 112 personas, pues existió dilación de ocho meses para admitir su solicitud, consideró la autoridad que no interpusieron tal solicitud en el tiempo establecido dentro de los 30 días hábiles. De igual forma, la autoridad emitió actuaciones discrecionales al tener una política selectiva de elegir a quién entrevistar y a quién no.

2.3 Acciones de control migratorio realizadas por el Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la administración pública federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, su función principal es instrumentar la política migratoria de las personas migrantes nacionales y extranjeras, llevan estas últimas, sus procedimientos migratorios legales a fin de permitir su ingreso y estancia en el país.¹³³

Lamentablemente, en la práctica esto dista en demasía con la verdadera situación que viven las personas migrantes, ya que, en el 2020, el Instituto

¹³³ Cfr., GARZA GONZÁLEZ HÉCTOR M., Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 02 de noviembre de 2020, págs., 1-7, [En línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604026&fecha=02/11/2020#gsc.tab=0, fecha de consulta: 09 de noviembre de 2022.

Nacional de Migración y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, realizaron una serie de invitaciones a organizaciones civiles para que se reunieran con la Guardia Nacional, con el propósito de dar a conocer los protocolos de actuación en materia de control migratorio.

También se trató sobre la emisión de un oficio por parte del Instituto Nacional de Migración, que suspendía el ingreso de integrantes de la sociedad civil y asociaciones religiosas, a estaciones y estancias para migrantes.¹³⁴

Al impedir en ese momento que organizaciones civiles y religiosas hicieran su trabajo de monitoreo de las estaciones migratorias, se estaba bajo el yugo de una política errática que obstaculiza el derecho a defender las garantías básicas de los indocumentados y solicitantes de refugio, en un contexto de crisis humanitaria en ese terreno, advirtieron organizaciones de derechos humanos.

En conferencia de prensa, representantes de diversos colectivos entre ellos Amnistía Internacional, Asylum Access y la Red Todos los Derechos para Todas y Todos rechazaron el anuncio del Instituto Nacional de Migración que impedía la entrada de Organizaciones No Gubernamentales a estaciones migratorias, el cual fue echado atrás unas horas después por la Secretaría de Gobernación.¹³⁵

¹³⁴ Cfr., INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Documento INM/DGCVM/0118/2020, INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Ciudad de México, México, fecha de publicación 28 de enero de 2020, págs., 1 y 2 [En línea], <https://www.gob.mx/inm/prensa/el-inm-informa-233255?idiom=es-MX>, fecha de consulta 09 de noviembre de 2022.

¹³⁵ Cfr., INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, TEMA MIGRATORIO 290120, INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, México, 29 de enero de 2020, págs., 1 y 2 [En línea], <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-290120/>, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

Es lamentable que desde el Pacto firmado por México y Estados Unidos el 7 de junio de 2019, se obligue al Estado mexicano de una forma por demás ilegal a tener una política migratoria que obedece a los intereses y presiones del gobierno norteamericano, antes que a las promesas que hizo la actual administración en materia de control migratorio.

Por su parte la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México externó su preocupación porque las personas dentro de las estaciones migratorias del país, no cuentan con información sobre sus derechos, acceso a la representación legal y debido proceso, no se identifican necesidades de atención médica y psicológica, existe riesgo de falta de comunicación con el exterior, se vulneran así, los derechos humanos reconocidos en la “Ley de Migración mexicana”.

Por lo que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México,¹³⁶ llamó a las autoridades responsables para que en el marco de los Principios Interamericanos sobre Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas, adoptados recientemente en San Salvador por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, garantice la disponibilidad de mecanismos de monitoreo independientes y autónomos, y autorice el acceso de Organizaciones de la Sociedad Civil y organismos internacionales a los centros de detención.

¹³⁶ COORDINACIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN E INFORMACIÓN, COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Boletín de prensa 014/2020, Ciudad de México, 30 de enero de 2020, págs., 1 y 2, [En línea], <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/Bol1420.pdf>, fecha de consulta: 20 de noviembre 2022.

Es lamentable que el Instituto Nacional de Migración, realice deportaciones masivas de manera inmediata, motivo por el cual no se garantiza la condición de refugiado, ya que únicamente está al acecho de migrantes que llegan al país en lugar de protegerlos, por lo que es a todas luces evidente que no se respetan las leyes de asilo, refugio y protección complementaria protegidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales en materia de Migración de los que el Estado mexicano es parte.

2.3.1 Finalidad de las entrevistas de asistencia y entrevistas de elegibilidad y que derechos pueden ser vulnerados en las mismas.

Con el fin de otorgar la condición de refugiado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realizará por lo menos una entrevista para recabar información que considere necesaria y analizar la solicitud de protección tal y como lo establece la “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”.

A esta entrevista se le conoce como entrevista de elegibilidad y determina si se concede o no el reconocimiento de refugiado, refugiada, asilado, asilada o si necesita protección complementaria.

En la entrevista de elegibilidad las personas solicitantes tienen la oportunidad de exponer ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados los hechos y circunstancias por las cuales consideran deben ser reconocidas como refugiadas o en su caso merecedoras de la protección complementaria; una vez escuchados sus dichos, la autoridad deberá analizar y determinará si en efecto

necesita tal protección. En ocasiones puede requerir ser entrevistado más de una vez por un oficial de asistencia institucional de dicha comisión.¹³⁷

Así mismo, la comisión deberá buscar y solicitar a otras secretarías de gobierno información sobre el contexto del país de origen, una vez realizado el análisis se deberá emitir una resolución escrita, fundada y motivada.

La entrevista de elegibilidad es un momento crucial dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, ya que en esta etapa el solicitante tiene la oportunidad de exponer ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados los hechos y circunstancias en las que funda su petición de reconocimiento, sin perder de vista que en muchas ocasiones el dicho del solicitante es el único sustento que se tiene para acreditar la existencia de necesidad de protección internacional.¹³⁸

Esta entrevista está regulada en el artículo 42 de la “Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.” Al respecto, el “Manual de Directrices sobre Procedimiento y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado” emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹³⁹ ha establecido que es común que el solicitante no pueda aportar pruebas que sustenten sus declaraciones o que la investigación

¹³⁷ JUÁREZ JUÁREZ Carolina, Et. Al., GUÍA PRÁCTICA INFORMACIÓN Y CONSEJOS SOBRE ENTREVISTAS DE ELEGIBILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS EN MÉXICO, Clínica Jurídica para personas refugiadas Alaíde Foppa de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, octubre 2018, pág., 3.

¹³⁸ JUÁREZ JUÁREZ Carolina, Et. Al., GUÍA PRÁCTICA INFORMACIÓN Y CONSEJOS SOBRE ENTREVISTAS DE ELEGIBILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS EN MÉXICO, op. cit., págs., 4-7.

¹³⁹ MANUAL Y DIRECTRICES SOBRE PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA DETERMINAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN VIRTUD DE LA CONVENCION DE 1951 Y EL PROTOCOLO DE 1967 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, ACNUR, Ginebra, 2011, pág., 44.

independiente realizada por el órgano examinador no pueda encontrar información objetiva para probar o refutar dichas declaraciones.

Lamentablemente, en muchas ocasiones el relato del solicitante se convierte en la única prueba existente para realizar un análisis sobre los hechos y circunstancias que obligaron al inmigrante a salir de su país de origen.¹⁴⁰

Debido a la importancia de la entrevista de elegibilidad, es obligación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, realizar a los solicitantes, entrevistas de elegibilidad de forma personal, humana, completa y objetiva posible, además de informarle en todo momento que la información que proporcione será de carácter confidencial, se logra así un ambiente de confianza entre el examinador y el o la solicitante de refugio, ya que el buen desarrollo de la entrevista de elegibilidad garantizará que el examinador pueda hacer un análisis adecuado e individualizado de la solicitud de reconocimiento de refugiado, a fin de emitir una determinación objetiva apegada a estándares nacionales e internacionales de protección.¹⁴¹

Entrevistar a solicitantes de asilo tiene una dimensión diferente a la entrevista realizada en otros contextos, debido a que en estos casos la vida, libertad o seguridad de las personas entrevistadas está en riesgo, por lo que una entrevista mal realizada podría ocasionar la pérdida de información relevante

¹⁴⁰ MANUAL Y DIRECTRICES SOBRE 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, ACNUR, Ginebra, 2011, pág., 44.

¹⁴¹ Idem.

para determinar la necesidad de protección internacional del solicitante de asilo, refugio o protección complementaria.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha emitido “Lineamientos sobre metodologías y técnicas para entrevistar solicitantes”, en los cuales se precisan elementos mínimos que deberán ser respetados a lo largo de la entrevista de elegibilidad a fin de crear un clima de respeto y confianza que pueda estimular al solicitante a comunicarse y poder desarrollar su relato la forma más completa y objetiva posible:

- Se deberá proporcionar un ambiente físico confortable para la entrevista. Se debe evitar en medida de lo posible la existencia de ruidos externos o la presencia de personas que podrían inhibir al solicitante para comunicarse de forma libre.
- El entrevistador deberá adoptar una actitud de interés y respeto hacia el solicitante; manteniéndose consciente de su postura y lenguaje corporal.
- La confidencialidad es una condición esencial. El entrevistador debe estar consiente que los testimonios pueden contener información que el solicitante no haya revelado aún a su cónyuge o su familia.
- En aquellos casos donde la entrevista llegue a tener una duración mayor a 1 hora, el entrevistador deberá realizar pausas de 10 minutos que ayuden al solicitante a relajarse y descansar. Es necesario recordar que la entrevista es un ejercicio intenso que agota física y emocionalmente a todos los participantes en el proceso.

- El entrevistador debe evitar ser o parecer crítico o indiferente, pero tampoco deberá ser demasiado compasivo o paternalista.
- El entrevistador deberá confrontar al solicitante a fin de aclarar declaraciones confusas o que parezcan contradictorias. Pero, se deberá de evitar adoptar una actitud crítica o enjuiciadora, ya que esto destruirá el clima de confianza. La confrontación es una oportunidad para que el solicitante dé una explicación y más detalles sobre los hechos en conflicto.
- El entrevistador debe estar consiente que es común que los solicitantes de asilo tengan dificultades para relatar su historia: que vacile, permanezca en silencio durante algún tiempo o dé explicaciones poco coherentes y aparentemente contradictorias. La tarea del entrevistador es ayudar al solicitante a presentar su historia de la forma más correcta posible.
- El entrevistador debe ser sensible al sufrimiento físico o mental que el solicitante pudo haber vivido y debe ser consiente que narrar los hechos puede revivir emociones relacionadas con estos eventos.
- El entrevistador debe saber que existen casos donde las experiencias pasadas han sido suprimidas. No es inusual que un solicitante se desplome y sea incapaz de expresarse coherentemente, o que sea capaz de recordar sólo ciertos eventos de su pasado.
- El entrevistador también debe tener conciencia de que el solicitante quizá haya sufrido afectaciones a su salud mental en consecuencia de los

hechos victimizantes. De tal suerte que la entrevista no se podrá realizar hasta que el solicitante haya recibido atención médica adecuada.

- Se debe prestar especial atención a aquellos solicitantes de asilo que puedan ser víctimas de tortura o violencia sexual o que, debido a su edad o incapacidad, requieran cuidado especial durante la entrevista.
- El entrevistador debe estar consiente que para las personas que solicitan asilo las fechas, los lugares, las distancias, los eventos y aún las experiencias personales significativas se pueden olvidar o ser borrosos debido a un shock mental o al transcurso del tiempo. El entrevistador debe estar consiente de que no se puede esperar que el solicitante recuerde todos los detalles de su historia personal. El orden cronológico de los eventos puede ser especialmente difícil de reconstruir.
- El entrevistado debe estar consiente que debido a la naturaleza de la persecución un solicitante puede manifestar el temor en muchas formas como: temor a las personas con autoridad; temor de poner en peligro a familiares o amigos; temor del proceso de la entrevista y; temor de las consecuencias si la solicitud es rechazada.
- El solicitante puede querer retener información que considere menoscaba el respeto de otros hacia él.

En este contexto, el género, y las expectativas culturales y sociales, son factores a tomar en cuenta.

Lo anterior, deja en evidencia que para realizar un análisis de elegibilidad adecuado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene que conducir las

entrevistas de elegibilidad a través de funcionarios capacitados y sensibilizados, tener protocolos apegados a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, para que su resolución sea apegada a los criterios internacionales y no realizarla por simple analogía, con la finalidad de que ayuden al solicitante a narrar su historia de forma completa y con el menor daño psicoemocional posible para evitar revictimizarlos.

La entrevista de elegibilidad no debe ser el único medio por el cual el solicitante de refugio, protección complementaria o asilo político, le manifieste a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, los motivos de su solicitud, además es necesario que dicha entrevista sea llevada de manera satisfactoria; es decir, que el examinador logre, a través de ella, conocer de forma completa los elementos necesarios para emitir una determinación correctamente fundada y motivada.

Ahora bien, en la experiencia de la organización muchas de las entrevistas realizadas por la Comisión carecen de algunos de los elementos antes descritos, lo cual en muchos casos impide a los solicitantes brindar al entrevistador todos los detalles necesarios para poder realizar una determinación adecuada, esto afecta de forma de forma negativa en las resoluciones de reconocimiento.

A continuación, se presentan los obstáculos más importantes detectados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Investigación en

Política, Población y Salud de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México y por las organizaciones civiles de apoyo a migrantes¹⁴²:

a). Las entrevistas de elegibilidad no son realizadas en circunstancias apropiadas para crear un clima de confianza que ayude al solicitante a presentar los hechos de su caso.

La “Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político” en su artículo 20 establece dentro del procedimiento de solicitud de la condición de refugiado, la Secretaría de Gobernación deberá realizar de forma personal las entrevistas que sean necesarias con el solicitante para allegarse de elementos para el análisis de la solicitud. Inicialmente las entrevistas señaladas por este artículo, son realizadas de forma personal con los solicitantes en espacios privados en las oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Sin embargo, en muchos casos las entrevistas son realizadas de forma telefónica en las oficinas o centros de detención del Instituto Nacional de Migración, lo anterior, no obstante que el artículo señalado prevé que las entrevistas deberán ser realizadas de forma personal.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, actualmente cuenta con siete oficinas en el territorio nacional en las entidades federativas de Veracruz, 2 oficinas en Chiapas ubicadas en los municipios de Palenque y Tapachula, Ciudad

¹⁴² MUÑOZ GÓMEZ Arturo, et. al., Análisis cuantitativo y cualitativo de las Violaciones a los Derechos Humanos de Grupos Vulnerables, Informe Final, CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS, POBLACIÓN Y SALUD, FACULTAD DE MEDICINA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, S.N.E., COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, México, 2018, págs., 66-68, 125-128.

de México, Baja California, Tabasco y Nuevo León. Debido a lo anterior, las personas migrantes que no se encuentran en alguno de estas entidades federativas, tienen que presentar sus solicitudes de reconocimiento a través del Instituto Nacional de Migración, quien funge como intermediario entre la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el extranjero durante todo el procedimiento de reconocimiento de condición de refugiado.¹⁴³

En estos casos, las entrevistas de elegibilidad son conducidas por funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, mediante llamadas telefónicas que se les realizan a los extranjeros en las oficinas de las delegaciones estatales del Instituto Nacional de Migración, se trata sin duda de una práctica inaceptable si consideramos la importancia de la entrevista, relato, en el procedimiento.

En el caso de solicitantes detenidos en estaciones migratorias o estancias provisionales, la entrevista de elegibilidad se realiza de una forma similar.

Aquellos solicitantes que se encuentran detenidos en alguno de los estados con presencia de la Comisión, son entrevistados de forma personal dentro de las instalaciones de la estación migratoria; y en aquellos casos donde no existe una representación de la Comisión, los solicitantes detenidos son entrevistados vía telefónica dentro de los centros de detención.

¹⁴³ Cfr., SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, aviso por el que se da a conocer el domicilio oficial de la Oficina de Representación en Monterrey, Nuevo León, de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 10 de febrero de 2022, México, págs., 1 y 2, [En línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5654285&fecha=07/06/2022#gsc.tab=0, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

A mi consideración, realizar entrevistas de elegibilidad telefónica a solicitantes de la condición es una mala práctica que inhibe la creación de un vínculo de confianza con el entrevistador, las circunstancias en las que estas entrevistas son realizadas impiden que los solicitantes puedan narrar sus historias de persecución de una forma clara y completa.

De los antecedentes sobre los procedimientos que se llevan a cabo durante la entrevista de elegibilidad, llama la atención que, en unos de los procedimientos acompañados por la organización, la solicitante se encontraba detenida en la estación migratoria del estado de Tlaxcala, por lo cual su entrevista de elegibilidad fue realizada de forma telefónica.¹⁴⁴

Como se puede constatar del expediente de trámite, la solicitante se vio forzada a narrar al personal de Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, vía telefónica, la forma en la que fue violada por cuatro hombres en su país de origen. Cabe resaltar en el espacio donde la solicitante tuvo la llamada telefónica era una oficina abierta donde, además de ella y su representante legal, se encontraban diversos funcionarios del Instituto Nacional de Migración ajenos al procedimiento. Evidentemente, las circunstancias en las que se desarrolló la entrevista revictimizaron a la solicitante y le impidieron crear un vínculo de confianza con el entrevistador de la Comisión.¹⁴⁵

¹⁴⁴ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, 2017, pág., 7.

¹⁴⁵ Idem.

Por otra parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, documentó otro caso donde una solicitante fue entrevistada vía telefónica dentro de la estación migratoria de Acayucan Veracruz.¹⁴⁶

La solicitante se vio forzada a narrar su historia violencia física, psicológica y sexual vía telefónica en un área donde se encontraba acompañada de sus hijos menores de edad de 2 y 4 años respectivamente, estas circunstancias impidieron que la solicitante narrara de forma adecuada las circunstancias particulares de su caso y la inhibieron de contar de forma clara y completa la forma en que las agresiones se desarrollaron.¹⁴⁷

b) Entrevistas con duración excesiva, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, recomienda que las entrevistas de elegibilidad no duren un tiempo excesivo y se procuren descansos de 15 minutos cada hora.

Sin embargo, se ha observado que entrevistas de elegibilidad han durado más de cuatro horas, durante las cuales no se ha ofrecido ningún descanso al solicitante, obviamente este tipo de prácticas desgastan física y psicológicamente a los solicitantes, de tal forma que hacen difícil poder expresar de forma completa sus historias.¹⁴⁸

Este tipo de prácticas convierten a la entrevista en un interrogatorio, lo cual perjudica el desarrollo de la misma, esta situación es especialmente preocupante

¹⁴⁶ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op. cit., Pág. 8

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Idem.

sobre todo si los solicitantes han sido víctimas de tortura o violencia de género, ya que reviven episodios emocionales complejos y desgastantes.¹⁴⁹

Asimismo, en muy pocos casos se realizan entrevistas posteriores con el fin de dar oportunidad a los solicitantes de explicar o aclarar posibles inconsistencias.¹⁵⁰

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha considerado que por lo general, la primera entrevista debe ser suficiente para que sea narrada la historia del solicitante, pero que puede ocurrir que el entrevistador deba hacer entrevistas posteriores a fin de aclarar cualquier tipo de posibles discordancias o contradicciones, sin embargo, del informe de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, no se ha podido constatar que los entrevistadores de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realicen entrevistas posteriores a fin de aclarar cualquier tipo de posibles inconsistencias.¹⁵¹

De forma general, si existe información aparentemente contradictoria en una entrevista de elegibilidad se realiza una interpretación arbitraria de lo que el solicitante quiso decir y normalmente no se aplican criterios como el principio propersona y buena fe de los solicitantes de asilo.

¹⁴⁹ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op. cit., Pág. 8.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Idem.

Aunado a lo anterior, es de suma importancia la atención a las necesidades diferenciadas de personas en una situación especial de vulnerabilidad

En los dos ejemplos señalados con anterioridad es a todas luces la falta de actuar con perspectiva de género, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el derecho de las mujeres a un vida libre de discriminación y violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género; es decir, tomar medidas especiales a fin de detectar y eliminar todas las formas de desigualdad existentes que impiden a las mujeres acceder de forma plena a sus derechos.¹⁵²

En el caso específico de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene la obligación de desahogar el procedimiento con perspectiva de género, aún en aquellos casos donde la solicitante no haya expresado explícitamente que ha sido víctima de violencia de género en su país de origen.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, debe seguir procedimientos y salvaguardias que tomen en cuenta las necesidades específicas del género, para garantizar que las mujeres solicitantes de asilo puedan presentar sus casos de forma equitativa y no discriminatoria, al respecto en el año 2014, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

¹⁵² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SEMANARIO JUDICIAL, Tesis: 1a. CLX/2015 10ª época y su Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2009084, Primera Sala. Libro 18, mayo de 2015, Tomo I. pág., 431. Tesis Aislada.

emitió la recomendación general número 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apátrida de mujeres.¹⁵³

En esta recomendación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, recoge criterios desarrollados por la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y sienta las bases de estándares de actuación con perspectiva de género en los procedimientos de asilo¹⁵⁴:

- Los Estados deben garantizar a las mujeres la posibilidad de presentar solicitudes de asilo de forma independiente, aunque formen parte de una familia solicitante de asilo. De ser escuchadas por separado, sin la presencia de otros familiares, especialmente varones. En caso de que una mujer sea parte de una unidad familiar, no se considera el solicitante principal de la condición de refugiado, puede suceder que a ella no se la entreviste o que sólo se le entreviste superficialmente, a pesar de que posiblemente sea ella y no su compañero varón el blanco principal de persecución.

Si la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados toma en consideración dicha resolución, el entrevistador deberá agotar todos los medios para garantizar que las mujeres ya sea que viajen solas o en unidad familiar, en carácter de esposas o dependientes como niñas o adolescentes, se les dé la oportunidad de

¹⁵³ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op., cit., pág., 9

¹⁵⁴ Ibidem págs., 9-11.

entrevistarse por separado. Sólo de esta forma podrá el entrevistador determinar si las mujeres tienen una solicitud independiente para la condición de refugiado.¹⁵⁵

Los Estados parte deben establecer mecanismos de selección adecuados para la pronta identificación de las mujeres solicitantes de asilo que tengan necesidades específicas de protección y asistencia, como las mujeres con discapacidad, las niñas no acompañadas, las víctimas de traumas, las víctimas de la trata o de la prostitución forzada, las víctimas de la violencia sexual y las víctimas de la tortura o el maltrato.¹⁵⁶

- Los Estados partes deben velar por que los entrevistadores y los responsables de la adopción de decisiones a todos los niveles posean la capacitación, los instrumentos y las orientaciones necesarios para resolver a favor o en contra de las solicitudes de asilo relacionadas con el género.
- Es preferible que la solicitante sea entrevistada por personal e intérpretes femeninos, para que se sienta más cómoda al narrar su historia. Para solicitantes que alegan o que se tiene altas sospechas que pudo haber sido víctima de violencia sexual, deberá ser entrevistada por personal capacitado de su mismo sexo, a menos que ella requiera lo contrario. Los Estados deben informar a las mujeres solicitantes de su derecho a contar con los servicios de un entrevistador o intérprete de sexo femenino.
- El entrevistador deberá ganar la confianza de la solicitante y establecer una afinidad básica. Esto especialmente importante con las sobrevivientes

¹⁵⁵ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op., cit., págs., 9-18.

¹⁵⁶ Idem.

de violencia sexual. Es esencial el entrevistador se mantenga neutral, compasivo, sensible y objetivo durante la entrevista.

- La solicitante debe estar informada de la confidencialidad de la entrevista, el entrevistador debe asegurar que la información relatada por la solicitante no será del conocimiento de sus familiares.
- Los entrevistadores deberán utilizar técnicas y procedimientos que tomen en cuenta el género, la edad y los motivos intersectoriales de discriminación y desventaja que agravan las violaciones de los derechos humanos de las que son objeto las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo.
- El entrevistador debe estar capacitado para reconocer el patrón de síntomas que pueden presentar las mujeres solicitantes de asilo que han sido sometidas a violencia sexual, como consecuencia del trauma relacionado con la agresión.
- El entrevistador debe tomar en consideración que las mujeres pueden tener dificultades especiales para exponer su caso ante las autoridades, particularmente si han tenido experiencias que son difíciles y penosas de describir. Debe tener especial cautela en aquellos casos donde las mujeres pudieron haber sido víctimas de agresiones o torturas sexuales, ya que puede ser difícil para ella hablar de dichos acontecimientos.
- Los examinadores deben tener en cuenta que la comunicación tardía de actos de violencia sexual y otros actos traumáticos no significa que la solicitante es deshonesto con los hechos narrados, la reticencia a informar

del verdadero alcance de la persecución sufrida o temida puede deberse a sentimientos de vergüenza, al estigma o a traumas.

- El personal debe estar consiente que las mujeres que han sido sometidas a violencia en el hogar pueden estar renuentes a hablar de dichos incidentes. En algunos casos, puede estar indicado considerar el permitirles presentar su testimonio por escrito para evitarles relatar eventos traumáticos frente a extraños.
- Se deberá de proporcionar servicios de guardería durante las entrevistas para que la solicitante no tenga que presentar su solicitud –lo que a veces implica revelar información delicada- delante de sus hijos.

Aun cuando, se ha señalado el debido procedimiento para la atención a mujeres solicitantes de asilo, refugio o protección complementaria, para garantizar la perspectiva de género, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados no actúa en seguimiento a estos estándares, desde el inicio de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, hasta la resolución de dicho procedimiento se pueden detectar patrones de discriminación, desigualdad y revictimización.¹⁵⁷

Las siguientes malas prácticas publicadas en las observaciones de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos ¹⁵⁸ , comprueban la falta de sensibilidad del personal de la Comisión en temas relacionados con derechos de las mujeres, ya que las consideran únicamente

¹⁵⁷ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op. cit., págs., 9-15.

¹⁵⁸ Idem.

como parte del grupo familiar. “Como práctica reiterada hemos detectado que en aquellos casos donde se realizan solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en grupos familiares se considera que, el miembro principal de la familia, es el varón, por tanto, se determina como solicitante principal solamente a este integrante de la familia, el resto de los miembros, principalmente las mujeres, son consideradas solamente como miembros del grupo familiar y no son entrevistadas.”

Resolución 001¹⁵⁹:

“SEXTA.- Con la misma fecha, con fundamento en los artículos 22 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los artículos 22, 24 y 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, otorgó al extranjero, quien dice llamarse, quien se encuentra acompañado de su pareja, y de la menor de edad quien dice ser padre, todos de presunta nacionalidad hondureña, constancia de trámite número, respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.”

Resolución 002¹⁶⁰:

“SEXTA. Con la misma fecha, con fundamento en los artículos 22 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los artículos

¹⁵⁹ Cfr. COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op. cit., págs., 9-15.

¹⁶⁰ Ibidem., págs., 11, 12, 41 y 42.

22, 24 y 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, otorgó al extranjero, quien dice llamarse, quien se encuentra acompañado de su pareja, quien dice llamarse, ambos de presunta nacionalidad hondureña, constancia de trámite número, respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.”

Como se puede observar en los extractos de las resoluciones presentadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, establece de facto al miembro hombre de la familia como el solicitante principal y a la mujer solamente como acompañante, sin realizar un análisis sobre los hechos del caso con perspectiva de género, ni entrevistar por separado a cada miembro integrante de la familia, a fin de determinar de forma objetiva y circunstancial cuál o cuáles de los miembros del grupo familiar son los sujetos de la persecución.

Cabe señalar que en ninguno de estos casos se realizó una entrevista de elegibilidad a las mujeres del grupo familiar. En el caso específico del expediente 002, se puede constatar que la víctima principal de las amenazas es la mujer, sin embargo, no se le dio el uso de la voz durante ninguna etapa del procedimiento.

- Entrevistas de elegibilidad poco sensibles.

Como se ha observado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las organizaciones civiles de apoyo a refugiados han podido constatar que en muchos casos los funcionarios a cargo de las entrevistas de elegibilidad, no

permiten a las mujeres solicitantes de asilo, refugio o protección complementaria, narrar su historia de persecución dentro de un ambiente en el cual se sientan seguras y protegidas, sobre todo en aquellos casos donde las mujeres han sido víctimas de violencia sexual o violencia doméstica.

De lo anteriormente señalado, se puede observar que, algunas de las prácticas más nocivas encontradas son la realización de entrevistas de elegibilidad en la presencia de familiares de las mujeres solicitantes de asilo, principalmente de menores, la realización de entrevistas de elegibilidad en espacios abiertos con personas ajenas al procedimiento presentes, así como la realización de entrevistas de elegibilidad telefónicas.

Es indudable que el procedimiento de las entrevistas de elegibilidad sin la debida sensibilidad por parte del funcionario de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no solamente inhiben a las solicitantes para poder narrar de forma completa sus historias de persecución, sino que las colocan en una situación de vulnerabilidad.

- Resoluciones.

De las resoluciones de reconocimiento de la condición de refugiada emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se percibe el desconocimiento que los funcionarios tienen en relación al fenómeno de la violencia de género y cómo esta se manifiesta, sobre todo en aquellos casos donde las solicitantes manifiestan haber sido víctimas de violencia intrafamiliar.

A continuación, se transcriben fragmentos de los análisis realizados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados:¹⁶¹

Resolución 003:

“... no es posible establecer una reiteración de los actos en contra de la solicitante ya que de sus dichos se desprende que las agresiones se dieron en un periodo de poco más de siete años y, en algunas ocasiones con dos años de diferencia entre las mismas, lo cual a su vez es indicativo de que el maltrato físico infligido por el presunto agente persecutor no se daba de manera sistemática, por lo que en ese mismo sentido, tampoco es posible establecer una gravedad tal de esos actos la cual pueda ser cuadrada en el umbral de persecución, toda vez que si bien la solicitante manifestó que en dos de esas ocasiones entre 2009 y 2012, su agresor intentó asfixiarla y la agredió con una varilla, ella misma declaró que los incidentes no pasaron a mayores y que incluso después de haberse separado de él, ella misma optó voluntariamente por regresar a lado de éste y por retirar la denuncia que había interpuesto en su contra.”

Resolución 004:

“Lo anterior debido a que la misma Señora ... manifestó que cuando la encontraba, él se acercaba a ella sin hacerle daño alguno y la convencía para regresar a su lado. Por lo que, en cada ocasión, a

¹⁶¹ COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, Observaciones Sobre la Actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, op., cit., págs., 12.

pesar de los antecedentes de las repetidas agresiones de las que había sido objeto la solicitante, ella voluntariamente regresaba con él. Al respecto del incidente ocurrido en el año 2014, cuando la solicitante refirió haber sido víctima de abuso sexual por cuatro hombres desconocidos, se determina en primer lugar que de acuerdo a la forma en la que la solicitante describió el suceso, no resulta razonablemente posible que sus agresores la hubieran subido al techo de una casa sin haber alertado a los habitantes de ésta. En este sentido, esta autoridad considera que, a la luz de las declaraciones de la solicitante, la causa que da origen a la persecución, no está motivada por ninguno de los supuestos señalados anteriormente.”

Lo anterior toda vez que, de las acciones implementadas por el agente persecutor, no se desprenden elementos que hagan a esta autoridad presumir que los actos alegados se han visto motivados por alguna de las causales enunciadas en la mencionada Ley. Además, de las declaraciones de la solicitante no es posible determinar que el origen de la persecución en su contra tenga como origen su género, pues en reiteradas ocasiones ella mencionó que las agresiones se daban cuando su pareja se encontraba bajo los efectos del alcohol y/o drogas, además del hecho de que la solicitante, a pesar de haber sido víctima de tales daños, en casi todas las ocasiones decidió, por voluntad propia y sin que mediara algún tipo de presión en su contra,

regresar al lado de su agresor. Por ende, no se puede considerar que el motivo de la persecución recaiga en este aspecto de su identidad.

Por lo tanto, en este caso esta autoridad determina que no existen elementos objetivos suficientes que permitan presumir que la solicitante vio afectado el goce de sus derechos por el hecho de ser mujer.”

Lo anteriormente transcrito, muestra el abismal desconocimiento de los funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, sobre el fenómeno de la violencia de género, principalmente en su modalidad de violencia de pareja. Es más que evidente la falta de sensibilidad y capacitación del personal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, sobre la naturaleza cíclica de este tipo de violencia.

Debido a que las víctimas y agresores se encuentran inmersos en un ciclo de violencia, resulta común que existan periodos durante la relación donde el agresor disminuya la intensidad de la violencia a fin de garantizar que la víctima no intentará salir de la relación.¹⁶² En los casos de violencia dentro de la pareja normalmente inicia el maltrato con sutiles conductas de abuso psicológico, avanza con actitudes restrictivas y controladoras que obstruyen la capacidad de decisión y autonomía de la mujer; produce aislamiento, dependencia y temor.

Este proceso violento sigue una pauta cíclica de aparición que aumenta progresivamente y puede extenderse durante un largo período de tiempo.

¹⁶² BYUNG-CHUL.,H.,*Topología de la Violencia*, segunda edición, Herder, Barcelona, España, año 2013, págs., 18, 27-44.

Expertos han identificado la existencia de tres fases de desarrollo de la violencia: acumulación de tensión, explosión de la agresión y reconciliación, estas tres fases están presentes de forma cíclica a lo largo de la relación.

Los episodios de violencia de género dentro de las relaciones de pareja no pueden ser analizados de forma aislada, se deben de visualizar como un todo dentro del contexto de la violencia. Por tanto, el cese de agresiones físicas no siempre significa la disminución del riesgo; pueden ser solo una etapa de la relación y puede ser posible que los eventos de violencia física y psicológica se vuelvan a repetir ahora de forma más grave¹⁶³.

Principal atención requiere la situación que atraviesan las niñas, niños y adolescentes, ya sea que viajen solos o acompañados, ya que son un grupo altamente vulnerable, y lamentablemente el personal de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no está capacitado para salvaguardar el interés superior de los menores, ya sea que viajen solos o acompañados.

El marco nacional e internacional de derechos humanos ha establecido que cualquier acto de autoridad que afecte la esfera de derechos de las niñas, niños y adolescentes deberá ser regido por el interés superior del menor. Es decir, decisión que una autoridad con respecto a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, deberá siempre tener como objetivo principal acarrear el mayor beneficio para ellos. Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “Artículo 4°. En todas las decisiones y actuaciones del

¹⁶³ Graham, DL, Et. Al., A scale for identifying Stockholm syndrome reactions in young dating women: factor structure, reliability and validity. *Violence and Victims*, edition 10, Medical Journal, 1995, págs., 3-22.

Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, serán en todo momento protegidos de manera plena sus derechos.”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el principio de interés superior del menor, implica que la protección de los derechos de los Niños Niñas y Adolescentes, debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus derechos deben protegerse siempre con la mayor intensidad.

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior del menor se proyecta en tres dimensiones:

- Como derecho sustantivo, en cuanto a que el interés superior del menor sea de consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida
- Como principio jurídico interpretativo, en el sentido de que, si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz de dicho principio;
- Como norma de procedimiento conforme al cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión una estimación de las posibles repercusiones en ellos.

Ahora bien, en cuanto a las niñas, niños y adolescentes dentro de un contexto migratorio, el interés superior del menor se vuelve aún más relevante. Como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 21/2014:

“Cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado.”

Por su parte, la Comisión Interamericana considera que los procedimientos de expulsión de no ciudadanos deben tomar en consideración los mejores intereses de los hijos de los no ciudadanos y los derechos del deportado a una vida familiar, de conformidad con el derecho internacional.

El ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, ha puesto especial énfasis en recordar a los Estados su obligación de garantizar la protección de todos los niños, niñas y adolescentes en todas las etapas del proceso migratorio.

Entre los factores más relevantes a considerar, según el Relator Especial, se encuentra el *status* jurídico diferenciado de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Así, según expresó que: “El hecho de que no se haga distinción entre adultos y niños migrantes es un problema importante aún por resolver en varios

Estados. Las leyes de inmigración de los distintos países no siempre contienen una perspectiva centrada en los niños y habitualmente carecen de disposiciones específicas sobre ellos.”¹⁶⁴

Además, en la mayoría de las políticas públicas sobre los niños no se contemplan las necesidades específicas ni la protección que ha de darse a los niños en el contexto de la migración. El trato de los niños migrantes como adultos puede conducir a prácticas nocivas como, por ejemplo, que la migración irregular se considere un delito o que en los procedimientos de internamiento y deportación no se cumplan las medidas de protección que deben aplicarse a los niños en esas circunstancias.

Por tanto, cualquier acto de autoridad realizado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y que afecte la esfera de derechos de las niñas, niños y adolescentes deberá ser realizado con respecto al interés superior del menor. Este derecho se reviste de una vital importancia si nos encontramos frente a casos de niñas, niños y adolescentes migrantes dentro de un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; esto debido a que una resolución incorrecta podrá poner en riesgo la vida, seguridad o libertad del menor.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Opinión consultiva OC-21/14, SOLICITADA POR LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, DERECHOS Y GARANTÍAS DE NIÑAS Y NIÑOS EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN Y/O EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, mencionado en: SIERRA PORTO, Humberto A., Et., Al., S.N.E., Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, 2014, Págs., 23, 24, 35 y 36.

¹⁶⁵ Cfr. artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ver también, Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, supra, párr. 16, e Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, 2009, párr. 23.

Para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes contenidos en la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños”, es una pieza fundamental para el desarrollo del proceso de elegibilidad; ya que la “Convención de los Derechos del Niño”, reconoce a los Niños, Niñas y Adolescentes como sujetos de derechos y no solo como sujetos con necesidades que se deben satisfacer.

Dentro de la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños”, encontramos tres derechos fundamentales, que se han considerado la base para el respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes: la norma del interés superior artículo 3; el derecho a la no discriminación artículo 2; y el derecho a la participación artículo 12. Debido a la importancia e interrelación de dichos derechos, el desarrollo jurisprudencial internacional los ha catalogado como un triángulo de derechos que se potencian entre sí para alcanzar un objetivo: la supervivencia y sano desarrollo de niñas, niños y adolescentes, artículo 6. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hace hincapié en la utilización de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, y, en especial, el triángulo de derechos en todos los procedimientos de reconocimiento y asistencia a refugiados.

En el marco de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiados, los niños y las niñas deben ser reconocidos como sujetos activos de derechos; sin dejar de lado la cambiante madurez y las condiciones de vulnerabilidad específicas, dependientes de las experiencias particulares de la

niña o niño y el contexto en el que se encuentran, que impactan de manera directa la forma en la que los niños enfrentan y experimentan los riesgos y la persecución.

Así las cosas, las autoridades de cada Estado, tienen la obligación de tomar medidas especiales para determinar adecuadamente el interés superior de los menores. En el caso de México, esa responsabilidad recae en los agentes evaluadores de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Lo anterior, debe ser observado durante el procedimiento mismo de reconocimiento de condición de refugiado, en el análisis de la información subjetiva y objetiva, así como en la toma de la decisión de las solicitudes que conoce. Sobre el particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha sentado algunas bases para la realización de procedimientos sensibles a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes:

- El punto de vista de los Niños, Niñas y Adolescentes tiene que ser explorado y tomado en consideración. Un niño que es capaz de formarse su propia opinión tiene derecho a expresar libremente sus puntos de vista en todos los aspectos que le afecten, las entrevistas con los niños por lo tanto tienen un papel central en el proceso. Es importante conocer los pensamientos, sentimientos y opiniones del niño para evaluar correctamente el impacto de la acción propuesta sobre su bienestar.
- No puede esperarse que los niños suministren narraciones adultas de sus experiencias. Durante las entrevistas con el menor, debe emplearse un lenguaje simple, apropiado a la edad. Hay que tener en cuenta la edad y

el nivel de desarrollo del niño en el momento en que sucedieron los hechos, como al momento de realizar la entrevista.

Los niños pueden ser incapaces de explicar el contexto, la duración, la importancia y los detalles con el mismo grado de precisión que los adultos y es posible que posean únicamente un conocimiento limitado de las condiciones existentes en el país de origen.

Es más probable que se produzca una buena comunicación, si el entrevistador considera las aptitudes y las capacidades de los niños como diferentes, antes que inferiores, a las de los adultos.

- Las entrevistas al niño deben celebrarse en una atmósfera amigable para el niño y de confidencialidad. Si es posible, el lugar de reunión debe ser el elegido por el niño.
- A los niños siempre se les permitirá decir no o rehusarse a contestar a las preguntas. Se les debe permitir cambiar de opinión y equivocarse.
- Los niños pueden no conectar emocionalmente con lo que cuentan del mismo modo que los adultos. Puede que no manifiesten ninguna reacción emocional ante cuestiones claves del entrevistador.

El entrevistador, por tanto, debe de tener cuidado en no sacar conclusiones en relación a cómo un niño se siente ante un determinado hecho o

situación basándose en las reacciones de un adulto, ya que la percepción de los menores es muy diferente.

Por último, como hemos visto, las resoluciones realizadas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sobre la solicitud de reconocimiento de refugiado, carecen de un análisis profundo e individualizado de los hechos, no existe una empatía en los entrevistadores y lo más alarmante es, que se carece de conocimiento sobre el trato especial que se les debe proporcionar a los grupos vulnerables, ya que corren el riesgo de ser revictimizados o peor, que los regresen con sus agresores, todo esto funda el temor del solicitante al momento de presentarse a la entrevista.

2.3.2 Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Debido a la manera de actuar de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados durante el trámite y resolución de las solicitudes de refugio, se violan los Derechos Humanos de la personas migrantes, así como los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes, motivo por el cual se emitió el 25 de junio de 2019, la recomendación 38/2019 “SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, LEGALIDAD Y AL INTERES SUPERIOR DE LA NIÑEZ, EN AGRAVIO DE 112 PERSONAS SOLICITANTES DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.”¹⁶⁶

¹⁶⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RECOMENDACIÓN 038/2019, Sobre el Caso de las Violaciones a los Derechos Humanos a la Seguridad Jurídica, Legalidad y al Interés Superior de la Niñez, en

Esta recomendación se debió a que, de enero a diciembre 2017, el Instituto Nacional de Migración en Saltillo, Coahuila, emitió a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, las solicitudes de la condición de refugiados de las víctimas y sus menores hijos, a las cuales únicamente les notificaron el acuerdo de admisión y se les expidió constancia de trámite.¹⁶⁷

Después de entre dos meses y un año con un mes la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dictó en su contra un acuerdo de abandono de trámite con el argumento de que dejaron de presentarse ante las oficinas del Instituto Nacional de Migración durante dos semanas consecutivas, por lo que se presentó ante el Instituto Nacional de Migración el recurso de revisión, se dio el trámite debido y se envió a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para su resolución, mismo que a la fecha en la que se presentó la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aún no se dictaba determinación alguna.¹⁶⁸

Asimismo, el 24 y 26 de julio y 21 de agosto 2017, el Instituto Nacional de Migración en Monterrey, Nuevo León, remitió a la Comisión, las solicitudes de tres personas, de las cuales a dos se les requirió para que manifestaran los motivos por los cuales no se presentó en los treinta días posteriores a su ingreso dichas solicitudes, otorgándoles un término de cinco días para desahogar el requerimiento, por lo que hace a la tercer persona se acordó tener por no presentada dicha solicitud, por lo que este último promovió recurso de revisión

Agravio de 112 Personas Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiados, Ciudad de México, 25 de junio 2019.

¹⁶⁷ Ibidem pág., 3.

¹⁶⁸ Idem.

sin que hubiera alguna determinación al momento de presentar la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.¹⁶⁹

Entre junio y octubre de 2017, la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración en Guadalajara, Jalisco, envió a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados la solicitud de 15 personas, una de ellas acompañada de su familia, la Comisión dictó un acuerdo de prevención, documento que el 6 de julio, 7 y 29 de agosto, 27 de octubre y 14 de noviembre de 2017 remitió al referido Instituto Nacional de Migración en Guadalajara, para que les fuera notificado a los solicitantes, sin embargo, en los casos de dos de ellos no hay constancia de la notificación. Respecto de la persona migrante y su familia que incluía a tres menores de edad, así como a dos solicitantes más, se les notificó el acuerdo de prevención y dieron respuesta al mismo, pero la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados hasta la fecha de la presentación de la queja no había emitido determinación alguna sobre la admisión o no admisión de la petición.¹⁷⁰

Asimismo, durante enero-diciembre 2018, las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración con sede en Guanajuato, Tlaxcala, Tamaulipas y Nuevo León, presentaron ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, solicitudes de refugio de 96 personas en total, las cuales fueron acordadas en el mismo sentido que las anteriores, razón por la cual presentaron ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos diversas quejas, al ser del conocimiento de la Comisión que se señalaba a la misma autoridad responsable, a la que le

¹⁶⁹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RECOMENDACIÓN 038/2019, Op. Cit., pág., 4.

¹⁷⁰ Ibidem. Pág., 5.

atribuyeron irregularidades en el debido proceso, entre ellas la dilación en sus procedimientos administrativos, la falta de información y expedición de constancias de trámite, así como la dilación en la realización de las entrevistas de elegibilidad y en la emisión de la resolución, y para garantizar la celeridad procesal la Comisión de Derechos Humanos decidió acumular los expedientes, al cual le recayó el número de expediente CNDH/5/2017/3645/Q.¹⁷¹

Debido a las acciones de la Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados, en la recomendación 38/2019 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitida en agravio de 112 personas, existió dilación de ocho meses para admitir su solicitud, motivo por el cual la autoridad consideró que no interpusieron tal solicitud en el tiempo establecido en la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, que establece 30 días hábiles, se vulneraron los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al no considerar el interés superior del menor. De igual forma, la autoridad emitió actuaciones discrecionales al tener una política selectiva de elegir a quién entrevistar y a quién no.

Debido a la falta de atención sobre el principio del interés superior de la niñez se han emitido las Recomendaciones 033/2006, 051/2008, 018/2010, 36/2013, 017/2014, 022/2015 y 027/2015, en las cuales se ha observado el incumplimiento al principio del interés superior de la niñez en casos de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración.

¹⁷¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RECOMENDACIÓN 038/2019, Op. Cit., págs., 5-7.

Asimismo, se encomendó a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a la reparación del daño de las 112 víctimas en los términos siguientes:¹⁷²

- Se les deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que, tengan acceso a la asistencia legal y psicológica que requieran; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión Ejecutiva.
- Para reparar el daño que se establece en el punto primero recomendatorio la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados deberá localizar a las víctimas, evaluar el daño psicológico y escuchar sus necesidades particulares; hecho lo anterior, tendrá que realizar las gestiones respectivas para dar aviso a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con la finalidad de que se otorgue la atención que requieren las víctimas a través de un profesional, de forma gratuita y en un lugar accesible para ellas.

Aunado a lo anterior, es necesario el compromiso de varias dependencias de gobierno, no solo de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para cumplir la finalidad por la cual fue creada, esto incluye mayor presencia en las entidades federativas del país, capacitación al personal en materia de derechos humanos de los refugiados, derecho internacional humanitario y derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de que sean

¹⁷² RECOMENDACIÓN 038/2019, Op. Cit., págs., 94-97.

servidores públicos comprometidos, objetivos y empáticos con las personas que llegan al país en busca de refugio.¹⁷³

2.4. Regulación de las leyes para los refugiados a fin de otorgarles la protección más amplia, salvaguardar los intereses del Estado mexicano y la seguridad nacional, sin violar los derechos humanos y políticos de los extranjeros

La Corte Interamericana ha sostenido que en atención al desarrollo progresivo del derecho internacional, las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984”, la cual responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad.

Debido a que el desplazamiento de personas es multifactorial, con la definición ampliada, la protección internacional incluye a los países de la región de América Latina y el Caribe, donde muchas personas han buscado refugio en países vecinos debido a situaciones de conflicto y violencia.

Adicionalmente a este concepto, también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington DC, ha dado su punto de vista: Según ha establecido la Comisión, el artículo XXVII de la “Declaración Americana

¹⁷³ Cfr., COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RECOMENDACIÓN 038/2019, Op. Cit. 80-88.

sobre el derecho de asilo” contiene dos criterios de orden acumulativo que deben ser satisfechos.

El primer criterio es “...el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero debe ser de acuerdo con la legislación de cada país donde se procura el asilo”, esto se entiende que queda a decisión del Estado si acepta en su territorio a los solicitantes de asilo y/o refugio, o sea se tiene derecho a emigrar, pero la inmigración está restringida como derecho.¹⁷⁴

El segundo es que, el derecho de buscar asilo en territorio extranjero debe ser de acuerdo con los convenios internacionales.

Si bien es cierto, es competencia de todo Estado velar por la salvaguarda de sus gobernados, la seguridad de su territorio y garantizar la soberanía nacional, también lo es que, se deben de expedir leyes que regulen la entrada de extranjeros al territorio nacional, sin atentar en contra de su derecho a buscar asilo.¹⁷⁵

Es sabido que el artículo 1 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, establece que todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución, mismas que sólo pueden restringirse en los casos y con las condiciones que la misma establece.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Cfr. CASTILLO DAUDÍ MIREYA, Libertad de Circulación y Soberanía del Estado: Posibles Límites Derivados de Obligaciones de Protección Internacional, Revista electrónica de estudios internacionales, Universidad de Valencia, España, 2016, págs., 2 y 5.

¹⁷⁵ Cfr. CASTILLO DAUDÍ MIREYA, Libertad de Circulación y Soberanía del Estado: Posibles Límites Derivados de Obligaciones de Protección Internacional, op., cit., págs., 10 y 11.

¹⁷⁶ Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1.

Asimismo, el artículo 11 de la Constitución Federal concede a toda persona, los extranjeros, el derecho para ingresar en la República, viajar por su territorio, establecer y mudar su residencia en el mismo, sujeto a las respectivas facultades de las autoridades judiciales y administrativas, el artículo 33 de la propia “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” señala una limitación específica al derecho de estancia y de residencia en el país para todo extranjero en caso de que su permanencia se estime perjudicial para la nación, conforme a la consideración del Ejecutivo de la Unión.¹⁷⁷

Al efecto, la parte final del propio artículo 11 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” establece que el ejercicio de los derechos inherentes a la movilidad, estancia y residencia de los extranjeros en el territorio nacional queda subordinado a lo que dispongan las leyes en materia de migración.¹⁷⁸

En cuanto a la situación jurídica de los extranjeros al momento de ingresar a territorio nacional, la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les otorga la libertad y la protección de las leyes, si han tenido la condición de esclavos en un país extranjero; brindarles el derecho de petición ante todas las autoridades del país, quedando exenta la materia política, por ser ésta de exclusiva competencia de los ciudadanos mexicanos; contar con derechos de

¹⁷⁷ Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op., cit., Artículos 11 y 33.

¹⁷⁸ Idem.

asociación y reunión, con la restricción de aquellos exclusivos para los ciudadanos de la República.¹⁷⁹

Asimismo, la celebración de tratados para la extradición de extranjeros que en otros países tengan el carácter de presos políticos o para aquellos delincuentes del orden común que hubieren tenido la condición de esclavos en el país donde incurrieron en la conducta ilícita, deberán ser limitados; además siempre y cuando las condiciones así lo permitan, los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos federales o del fuero común pueden compurgar la pena impuesta en su país de origen o de residencia, de acuerdo a lo previsto por los tratados internacionales celebrados en la materia.¹⁸⁰

Es dable mencionar que las restricciones y excepciones señaladas en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de ningún modo pretenden coartar el derecho de todo extranjero que ingrese al país a la libertad para transitar por toda la república mexicana, obtener un patrimonio y tener un modo honesto de vivir.¹⁸¹

Por otro lado, y como lo señala Alí de la Torre, “...en el ámbito de las limitaciones a la esfera de derechos de los extranjeros, adicionales a las ya referidas de los artículos 11 y 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en el artículo 27, párrafo noveno, fracción I, se regula lo

¹⁷⁹ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y su Decreto por el cual se reforma y adiciona el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, pág., 2 y 3.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Idem.

relativo a la posibilidad de que los extranjeros adquieran el dominio de tierras y aguas u obtengan concesiones de explotación de minas o aguas en el territorio nacional, siempre que se consideren como nacionales respecto de dichos bienes y renuncien a invocar la protección de sus gobiernos.”¹⁸²

“En esta misma disposición se prescribe que los extranjeros no podrán adquirir el dominio sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 a lo largo de las playas”, así, el Estado mexicano restringe y regula los alcances de los derechos de los extranjeros, con el fin de salvaguardar la seguridad nacional y sus intereses como Estado libre y soberano.¹⁸³

A su vez, otra restricción que se menciona en el artículo 32 de la propia “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, “es la posibilidad de que los extranjeros sirvan en el ejército y las fuerzas de policía o de seguridad pública, si el Estado Mexicano se encuentra en tiempo de paz”, es importante tener en cuenta que estas restricciones se aplican principalmente por motivos de seguridad y soberanía nacional, y no a todos los aspectos de la vida de los extranjeros, asimismo otra restricción que podemos encontrar se relaciona al desempeño de los extranjeros de cualquier encargo en la tripulación de embarcación o aeronave amparada con la bandera o insignia mercante

¹⁸² Cfr. ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Op. Cit., Pág., 1.

¹⁸³ Idem.

mexicana, o para desempeñar los cargos de capitán de puerto y los servicios de practica y comandante de aeródromo.¹⁸⁴

Aunado a lo anterior, y el mismo autor en cita menciona: “cuando un connacional y un extranjero se encuentran en igualdad de circunstancias, los mexicanos serán preferidos a los extranjeros para el otorgamiento de concesiones y para la obtención de empleos gubernamentales en que no resulte indispensable la calidad de ciudadano.”¹⁸⁵ Esto es así, ya que el gobierno mexicano tiene la obligación de anteponer las necesidades y derechos del pueblo mexicano.

Como puede apreciarse, las disposiciones de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en cuanto a los extranjeros garantizan la libertades y sus derechos, y solo serán limitados en materia de: derechos políticos; adquisición de propiedad en los supuestos señalados en el mismo artículo 32 de la “Carta Magna”; no poseer armas ni municiones; y desempeñar de determinados trabajos o cargos en la administración pública tanto local como federal, sin embargo, esas restricciones cumplen con una finalidad propia como lo menciona el autor y cito “de lo que resulta exclusivo o preferente para los mexicanos por razones de congruencia elemental, seguridad nacional y atención a las necesidades de empleo de los mexicanos.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Op. Cit., pág., 2.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ ALÍ DE LA TORRE Jesús, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op., Cit., pág., 2 y 3.

Asimismo, resulta claro que sólo los nacionales del Estado mexicano participan en las actividades y definiciones políticas del mismo; por lo que hace al derecho de propiedad, y solo si la presencia en el país de un extranjero es juzgada inconveniente, se estará a lo dispuesto por el artículo 27 de la “Carta Magna”, como expresión de la soberanía nacional; y, por último, se asume como prioritario uno de los deberes del poder público: la promoción de empleo para todo mexicano.¹⁸⁷

El artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, estableció una atribución a favor del Presidente de la República para tutelar el interés nacional, a partir de la reforma de 2011, la solicitud de expulsión de un extranjero debe ser presentada ante los tribunales administrativos, y la contraparte podrá ser oída, conforme a las formalidades del procedimiento lo anterior tiene su fundamento en artículo 5 transitorio de la reforma en comento, anteriormente al Presidente de la Republica Mexicana, se le concedía la facultad discrecional de hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero cuya permanencia fuera considerada indeseable, un riesgo para la seguridad nacional o juzgara inconveniente para el orden público o interés social, sin que para ello debiera recurrir a un juicio previo, así se garantiza lo establecido en el párrafo segundo del artículo 14 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, “...que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan

¹⁸⁷ ALÍ DE LA TORRE Jesús, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op., Cit., pág., 2 y 3.

las formalidades esenciales del procedimiento, garantizando así su derecho de audiencia y defensa, a ser oído y vencido en juicio, y no de manera discrecional.”¹⁸⁸

En los antecedentes constitucionales de lo previsto por el artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el autor Alí de la Torre, señala: “...que la primera aparición de una referencia similar fue en la fracción XXIV del artículo 86 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, al concebirse como obligación del presidente la de expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.”¹⁸⁹

“Posteriormente, en el proyecto de Constitución de 1856 y la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857, no se estableció previsión semejante a la de las Bases Orgánicas, haciéndose referencia a la obligación de los extranjeros de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos.”¹⁹⁰

“Es hasta el proyecto de Constitución del presidente Venustiano Carranza, de fecha 1 de diciembre de 1916, que reaparece la referencia a la atribución presidencial conferida originalmente en las Bases de Organización Política de 1843, justamente en el artículo 33 del propio proyecto, bajo la redacción que hoy

¹⁸⁸ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op., Cit., pág., 2.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., 2

tiene la parte relativa del texto de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁹¹

Ahora bien, Alí de la Torre menciona que: “...en el proyecto se establecía un segundo párrafo con el texto siguiente: “Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esa facultad, no tendrán recurso alguno.”¹⁹²

Esto es entendible debido al temor concurrente con el que se vivía en el país, por ejemplo, el miedo por si los españoles intentasen recuperar sus colonias, o si los estadounidenses se quisieran anexar mas territorio mexicano o bien, debido a las malas experiencias, en caso de que cualquier potencia extranjera pretendiera intimidar la soberanía nacional.

En cuanto al orden de convencionalidad respecto a la protección de los derechos humanos inherentes a toda persona y de observancia obligatoria en el país, Alí de la Torre señala: “Particularmente en contra de toda discriminación; que todo individuo tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, a fin de ampararlo contra actos arbitrarios que violen sus derechos fundamentales reconocidos por el orden constitucional o por la ley; que nadie puede ser desterrado arbitrariamente; y que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.”¹⁹³

¹⁹¹ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., 2.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Ibidem, pág., 4

Por lo que la reforma de 2011, México garantiza el derecho que tiene toda persona a ser oída conforme a las formalidades del procedimiento, cumpliendo así con las obligaciones internacionales. Asimismo, menciona el multicitado autor Ali de la Torre que: "...la propia "Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre" en el artículo 33 deja de manifiesto que, toda persona tiene la obligación de obedecer las leyes del país en el que se encuentre, esto con relación al artículo 33 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", todo extranjero en territorio nacional tiene la obligación y el deber de no intervenir en las actividades políticas del Estado mexicano, este instrumento internacional, protege también la soberanía y seguridad nacional de los Estados."¹⁹⁴

Bajo la misma tesitura, menciona "...el artículo 13 del "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" establece que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en el presente pacto, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; con la excepción de si se encuentra comprometida la seguridad nacional, se permitirá a tal extranjero exponer los motivos que lo asistan en contra de su expulsión, así como¹⁹⁵ someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad y a defenderse adecuadamente ante ellas."

¹⁹⁴ Cfr., Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, pág., 6.

¹⁹⁵ Cfr., ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pág., 7.

Por su parte, en el artículo 22¹⁹⁶ de la “Convención Americana sobre Derechos Americanos”, relativo al derecho de circulación y de residencia, se establece lo siguiente en sus párrafos 6, 8 y 9:

“6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”

En torno a este pacto regional, menciona el autor que “...si bien el Gobierno de México formuló una reserva y dos declaraciones interpretativas, lo hizo en aspectos distintos al precepto citado.¹⁹⁷

Al considerar que la decisión de autorizar el ingreso al país de un extranjero constituye una manifestación de la soberanía del Estado mexicano, aplicada a través de la actuación de los órganos gubernamentales competentes, nuestra República regula no sólo lo relativo al ingreso mismo de un extranjero al

¹⁹⁶ Convención Americana sobre Derechos Americanos.

¹⁹⁷ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pág., 5.

territorio nacional, sino las condiciones que permitan considerar su estancia como legal y las hipótesis en las cuales puede ver restringida su esfera de derechos.”¹⁹⁸

A lo largo de la presente tesis he citado el artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, ya que este es un claro ejemplo del avance que México ha tenido en materia de derechos humanos, si bien antes de la reforma de 2011, se determinaba como menciona el autor “...un procedimiento excepcional, con efectos inmediatos y basados en el otorgamiento de una facultad discrecional al presidente de la República, para hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero si se juzga inconveniente su presencia.”¹⁹⁹ Después de la reforma, se debe llevar el procedimiento ante los tribunales administrativos y se le deberá notificar al extranjero las presunciones del ejecutivo, con el fin de garantizar su derecho a ser oído y a una adecuada defensa.

Si nos detenemos a analizar el artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” vigente: la razón de hacer abandonar el territorio nacional a un extranjero con fundamento en lo dispuesto en la ley, entiéndase con lo dispuesto en las leyes especializadas en materia migratoria, sin mencionar que sea en el supuesto de que dicha presencia represente un peligro para la nación, conlleva a que sea expulsado cualquier extranjero que la autoridad en

¹⁹⁸ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pág., 6.

¹⁹⁹ Idem.

materia migratoria determine, se viola así la obligación impuesta del derecho internacional de *non refoulement*.²⁰⁰

Sin embargo, las Convenciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes, garantizan el derecho que todo extranjero tiene a ser oído y vencido en un procedimiento administrativo, judicial o en ambos, ante autoridades competentes, antes de que se lleve a cabo el acto de expulsión, disponiéndose como excepción y supuesto para ejecutar la expulsión inmediata²⁰¹, que medien causas de seguridad nacional, esto con la reforma en materia de derechos humanos de 2011 lo menciona el multicitado artículo 33 de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en su párrafo segundo, por desgracia en muchas ocasiones las autoridades en materia migratoria incumplen con tales preceptos.

El Estado mexicano deberá evaluar las leyes en materia de migración con la finalidad de reevaluar la expulsión de extranjeros, debido a lo establecido en los tratados internacionales en materia migratoria y de los cuales México es parte, además se deberá respetar en todo momento los derechos humanos.

Capítulo 3. Caracterización de refugiados. Un problema conceptual: gestión, detención y exclusión.

La exclusión y detención de los refugiados en México, es un tema complejo que merece un análisis detallado, México es un país que históricamente ha

²⁰⁰ Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33, párrafo adicionado, última reforma Diario Oficial de la Federación, junio 06 2011.

²⁰¹ ALÍ DE LA TORRE JESÚS, DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., pág., 6.

recibido en gran número de migrantes y refugiados, provenientes de varias regiones del mundo, principalmente de Sudamérica, sin embargo, la situación de los refugiados en México no siempre es favorable.

En primer lugar, es importante destacar que México ha implementado políticas y leyes para la protección de refugiados, México es parte de la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1967, estas normativas establecen derechos de los refugiados y las obligaciones del país para salvaguardarlos, por lo tanto, México y los Estados parte de la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1967 están obligados a brindar protección a las personas que huyen de la persecución, violencia o miseria en su país de origen.

Sin embargo, México a pesar de estos compromisos internacionales, ha presentado desafíos significativos en la implementación efectiva de las políticas en materia migratoria, la situación de detención y exclusión de los refugiados en México se debe a varios factores: primero, la detención de los refugiados; segundo, el proceso tan lento para la solicitud de refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; tercero, la discriminación y exclusión por parte de la sociedad.

Todas estas dificultades para los refugiados, se deben de afrontar con mejoras en el personal de las instituciones que se encargan de la materia migratoria en el país, siempre apegados al marco de los tratados internacionales sobre refugiados de los que México es parte.

3.1 Instrumentos internacionales sobre refugiados aplicables al sistema interamericano.

Para dar paso a lo que hoy conocemos como derecho internacional contemporáneo, la humanidad sufrió una serie de conflictos bélicos, entre estos la independencia soviética de 1917, la segunda guerra mundial y la guerra fría, el resultado de la consternación que provocó al mundo estas guerras fue la preocupación de la comunidad internacional por los derechos humanos de las personas, y el derecho internacional clásico entró en crisis al verse rebasado en cuanto a la protección de estas, en especial de quienes han sufrido directamente a causa de los conflictos armados.²⁰²

Con la finalidad de amparar al individuo ante estas situaciones, se crearon áreas específicas que hasta la actualidad intentan proteger los derechos humanos, entre ellas podemos mencionar al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Refugiados; cada uno de ellos en un esfuerzo por tratar de asistir los requerimientos de protección de los derechos de las personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad.²⁰³

Las diferencias entre estos derechos, que en común tienen la protección de las personas, va a radicar en la atención especial que se le dará en función de las circunstancias en las que se encuentre inmersa; por lo que el Derecho Internacional de los Refugiados será la base de apoyo de quienes se han visto

²⁰² DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Instituciones de Derecho Internacional Público, Décimo octava edición Tecnos, España, 2013, págs., 60-62.

²⁰³ Ibidem. 62-64.

en la necesidad de abandonar su lugar de residencia por motivos de persecución, violación a sus derechos humanos o violencia generalizada ocasionada por conflictos armados.²⁰⁴

El Derecho Internacional de los Refugiados se ha desarrollado de acuerdo con los acontecimientos políticos y sociales que se han presentado a lo largo de la historia, pero, sobre todo, a causa de los conflictos armados y la necesidad de proteger los derechos humanos de la población civil. Los derechos de los refugiados, es una rama del Derecho Internacional, y se encuentran principalmente en la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, el “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial” de 1967.²⁰⁵

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al “Estatuto de los Refugiados” constituyen, en la actualidad, los instrumentos básicos internacionales de protección y asistencia a los refugiados. En ellos se establece el trato a los refugiados desde recibir un trato digno, la oportunidad de expresar sus motivos de petición, derecho al empleo, educación, residencia, libertad de

²⁰⁴ Cfr. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Instituciones de Derecho Internacional Público, Décimo octava edición Tecnos, España, 2013, op., cit., págs., 65-67.

²⁰⁵ Cfr. NAMIHAS SANDRA, Et., Al., Derecho Internacional de los Refugiados, S.N.E., Fondo Editorial, Perú, 2001, págs., 45-50.

desplazamiento y protección contra su devolución a un país donde el migrante tenga fundados temores de persecución o tema por su vida.²⁰⁶

La “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951, junto con su “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, son las bases del Derecho Internacional de los Refugiados, la importancia de este último fue la ampliación geográfica y temporal para la protección de los refugiados que establecía la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951.²⁰⁷

3.1.1 Origen y Finalidad de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados.

Debido a la Primera Guerra Mundial, surgieron problemas relacionados con grandes grupos de refugiados, por lo que una vez que se le puso fin a esta con el “Tratado de Versalles”, la recién creada Sociedad de Naciones emprendió acciones para dar solución, sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial esta problemática se agravó, manifestándose en una escala mucho mayor, debido a que grandes grupos de personas se negaban a regresar a su país de origen.²⁰⁸

La Organización de las Naciones Unidas, apenas creada el 24 de octubre de 1945, se vio en la necesidad de solucionar esta problemática, por lo que la Asamblea General decidió, en 1946, que los refugiados y las personas

²⁰⁶ NAMIHAS SANDRA, OBRA COLECTIVA, Derecho Internacional de los Refugiados, op., cit., pág., 48-50.

²⁰⁷ Ibidem, págs., 30 y 31.

²⁰⁸ GUERRERO VERANO, Martha G., Aproximaciones a la Crisis Humanitaria en el Medio Oriente, S.N.E., Revista Tribuna Internacional, México, Volumen 5, N° 9, 2016, pág., 78. [En línea] <https://tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/view/41960>, fecha de consulta: enero 2023.

desplazadas deberían ser auxiliadas para retornar a sus países ya sea de origen, donde antes era su lugar de residencia o bien encontrar un nuevo lugar para vivir, esto mediante una organización internacional y especializada que les garantice el apoyo y protección requeridos, por lo que se crea la Organización Internacional para Refugiados.²⁰⁹

En consecuencia, a través de la Resolución 62 del 15 de diciembre de 1946, se aprobó la constitución de la Organización Internacional de Refugiados, cuyos trabajos cesaron en 1950²¹⁰ debido a que mediante la Resolución 319 A, del 3 de diciembre de 1949, la propia Asamblea General creó la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.²¹¹

Aunado a lo anterior, se crea el Estatuto correspondiente mediante la Resolución 428 V, del 14 de diciembre de 1950, bajo este marco constitucional y, tan sólo siete meses después, la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el “Estatuto de los Refugiados y de las personas Apátridas”, convocada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para examinar el proyecto respectivo elaborado por un comité especial creado por el Consejo Económico y social, aprobó, el 28 de julio de 1951, la “Convención o sobre el Estatuto de los Refugiados”, la cual entró en vigor el 22 de abril de 1954.²¹²

²⁰⁹ NAMIHAS SANDRA, OBRA COLECTIVA, Derecho Internacional de los Refugiados, op., cit., págs., 27 y 28.

²¹⁰ Resolución 62 del 15 de diciembre de 1946, de la Organización Internacional de Refugiados.

²¹¹ Ibidem. págs., 28 y 29.

²¹² Idem.

La “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” consta de 1 preámbulo y 46 artículos integrados en 7 capítulos, en los cuales se manifiesta el interés de que exista la menor distinción posible entre los ciudadanos del país contratante y los refugiados, y expresa la no discriminación basada en la religión, la raza, condición o el país de procedencia de los refugiados.²¹³

“Artículo 1. Definición del término refugiado:

Para los efectos de la presente “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados”, el término refugiado se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y 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

²¹³Cfr., PLASCENCIA VILLANUEVA RAÚL et al., Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Primera Edición, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Tomo I, 2011, Págs., 679 y 670.

de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, sin tener 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.”²¹⁴

Con base en lo anterior, observamos que el término refugiado se limitaba a las personas reconocidas con anterioridad como refugiados debido a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa, de esa manera esta protección no aplicaba a las personas víctimas de los acontecimientos posteriores a dicha fecha; ni a las personas víctimas que no pertenecieran a un país europeo, ya que en su artículo citado con anterioridad señalaba exclusivamente al territorio europeo. Por lo que, a pesar de que en ese momento la definición de refugiado proporcionada por la Convención aparentemente solucionaba la situación jurídica de estas personas, debemos reconocer que todas aquellas personas que no se encontraran en ninguno de estos supuestos, quedaban completamente desprotegidas.

3.1.3 Origen y finalidad del “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados”.

La “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 era necesaria para resolver la problemática que se presentaba como consecuencia de los acontecimientos provocados por la Segunda Guerra Mundial.

²¹⁴ Convención Sobre el Estatuto de Refugiados, Ginebra Suiza, vol. 189, nº 2545, 28 de julio de 1951, págs., 1 y 2.

Sin embargo, en 1970, surgió un gran número de refugiados en África, quienes necesitaban de protección, la cual no era posible otorgarles debido a la limitación que la misma Convención daba respecto a que solo eran considerados como refugiados aquellas personas que se encontraban fuera de su habitual residencia como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa, por lo que no fueron considerados los acontecimientos posteriores a dicha fecha, efectuados en otras partes del mundo. Razón por la cual, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas consideró la necesidad de adecuar la protección internacional de los refugiados de acuerdo con la necesidad de los acontecimientos que se generaron a nivel mundial.²¹⁵

Esta adecuación se vino a plasmar en el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, abierto a la firma el 31 de enero de 1967, entró en vigor el 4 de octubre de ese año y que consta de once artículos. Como lo señala el propio Protocolo:²¹⁶

“Los Estados Partes en el presente Protocolo, Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los

²¹⁵ PALMA MORA Mónica, La Situación de los Refugiados en el Mundo. Cincuenta años de Acción Humanitaria, Scielo Analytcs, Icaria, España, 2000, Volumen. 1, No. 1, julio/diciembre 2001, pág., 2.

²¹⁶ PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967 Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas Nº 8791, Vol. 606, p. 267.

refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención, Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1 de enero de 1951, Han convenido en lo siguiente:

Artículo I. Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término refugiado denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y a consecuencia de tales acontecimientos que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.3.

El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.”

Con la extensión de la protección internacional a todas las personas solicitantes de refugio debido a acontecimientos ocurridos después de 1 de enero

de 1951, se garantiza la protección internacional a un número mayor de personas, independientemente de la fecha y su ubicación geográfica.

3.1.4 Protección internacional de refugiados en América Latina, “Plan de Acción de México”

El Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina se llevó a cabo en la Ciudad de México del 11 al 15 de mayo de 1981, con la finalidad de exponer ciertas recomendaciones que habrían de servir para complementar la protección internacional tanto de asilados como de refugiados.²¹⁷ El Coloquio fue suscrito en Tlatelolco, Ciudad de México, el 15 de mayo de 1981; y las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el mismo, fueron una fuerte influencia para la realización, algunos años después, de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”²¹⁸, sobre todo en lo que se refiere al principio de la no devolución.

Durante el Coloquio se llegaron a diversas conclusiones, entre las que destacan:

- El reconocer el principio de la no devolución, como un principio básico del Derecho Internacional.
- Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo.

²¹⁷ Cfr., Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco, Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981, págs., 1-3.

²¹⁸ Cfr., DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, pág., 1.

- La necesidad de extender la protección que los instrumentos universales e interamericanos brindan a los refugiados y los asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen.

En este Coloquio también se destacó y reconoció la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de protección internacional en América Latina para los solicitantes de refugio, y se exhortó a los Estados que aún no ratificaban los instrumentos internacionales en materia de protección como la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967 a hacerlo.

3.1.5 La finalidad e importancia de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, se amplía la definición de refugiado

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados se creó durante el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”; llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, en el cual se consideran las conclusiones y recomendaciones adoptadas en el “Coloquio Sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados”, celebrado en México en 1981 se destaca de nuevo la labor humanitaria y apolítica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en los países centroamericanos; y se exhorta nuevamente a los Estados de la región a que

adopten normas internas que faciliten la aplicación de la “Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1967, además de que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se propone establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.²¹⁹

La “Declaración de Cartagena de 1984” proporcionó una de las definiciones sobre refugiados más protectoras en esta área del Derecho Internacional, ya que hace una extensión del concepto de refugiado, consideró también como refugiados 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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Asimismo, recuerda la importancia y significación del principio de *non refoulement* como principio esencial de la protección internacional de los refugiados; y el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados, producida en condiciones de completa seguridad para la persona.²²⁰

Los Estados que adoptaron la Declaración de Cartagena durante el Coloquio fueron: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

²¹⁹ Cfr., DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, págs., 1-5.

²²⁰ Idem.

Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, cada vez son más los Estados de América Latina y el Caribe, que adoptan una legislación interna conforme a la Declaración de Cartagena de 1984.²²¹

3.1.6 La trascendencia de la Declaración de Cartagena y su impacto en la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos

Durante la década de los ochenta Guatemala, El Salvador, y Nicaragua, experimentaron guerras civiles que dejaron un gran número de víctimas y devastación. En Guatemala²²², los grupos guerrilleros que habían surgido en la década de los sesenta, se unieron para formar la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que luchaba contra el gobierno militar y las fuerzas de seguridad.

El conflicto se caracterizó por la violencia indiscriminada incluidas masacres y atrocidades cometidas por ambos lados, se estima que el saldo es de más 200 000 muertos y desaparecidos.

En cuanto a El Salvador²²³, el gobierno salvadoreño estaba apoyado por Estados Unidos, luchaban contra la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, en este conflicto se vivió también una gran cantidad de violencia, masacres y asesinatos extrajudiciales, se estima que el saldo es de más de 75 000 muertos.

²²¹ Cfr., FRANCO LEONARDO, Diez Años de la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados en América Latina, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 1994, pág., 3.

²²² MANZ, Beatriz, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de la Determinación del Estatuto de Refugiado y de Información sobre la Protección, CENTROAMÉRICA (GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS, NICARAGUA): PATRONES DE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS, writenet, agosto 2008, págs., 2-7, writenet es una red de investigadores y escritores especializados en derechos humanos, migraciones forzadas y conflictos étnicos y políticos.

²²³ Idem.

En Nicaragua²²⁴, la guerra civil se desarrolló entre 1980 y 1990, con la lucha entre el gobierno sandinista y diversos grupos guerrilleros el conflicto dejó un saldo de más de 30 000 muertos y desplazados, en conclusión, las guerras civiles de los años ochenta en América Central, dejaron un gran daño humano y material en los países involucrados, además de las violaciones de sus derechos humanos cometidas por los combatientes.

Como resultado de estas guerras civiles, miles de personas se vieron obligadas a abandonar sus países de origen, dejaron atrás sus posesiones, propiedades, familias y cultura, con el único propósito de preservar su vida e integridad física, en busca de refugio emigraron hacia países como: México, Belice, Costa Rica, Honduras y Estados Unidos, estos Estados se vieron involucrados en la problemática de los refugiados al brindar asilo a un considerable número de ellos.

En México se recibieron principalmente a personas de origen guatemalteco debido a la cercanía de Guatemala con nuestro país. Con estas movilizaciones en masa, se vio afectada toda Centroamérica.²²⁵

Se realizaron esfuerzos para pacificar las áreas de conflicto; sin embargo, las guerras continuaban sin solución.

²²⁴ Cfr., MANZ, Beatriz, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de la Determinación del Estatuto de Refugiado y de Información sobre la Protección, op., cit., 36, 37 y 39.

²²⁵ Cfr. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, EL REFUGIADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO, op., cit., págs., 101, 105 y 106.

No fue hasta 1986 en la Guatemala que se firmaron los “Acuerdos de Esquipulas”²²⁶, estos fueron una serie de acuerdos firmados por los presidentes de los países centroamericanos para poner fin a la guerra civil en la región y fomentar la paz y la estabilidad.

Los cinco acuerdos abordaron temas como la democratización, la reducción de la violencia y la reconciliación nacional, estos acuerdos fueron considerados como un hito en la historia de Centro América y se destacaron por su enfoque en la diplomacia y la negociación en lugar de la violencia para resolver los conflictos políticos, asimismo, establecían planes para una paz firme y duradera en la región.²²⁷

Los acuerdos de Esquipulas allanaron el camino para el desarrollo de la Comisión Centroamericana de Promoción de la Democracia y la creación del Parlamento Centroamericano, en el año de 1987, se firma el Acuerdo de Esquipulas II²²⁸, este dedica un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados centroamericanos y a las personas desplazadas, incluye la democratización y el respeto a los derechos humanos, fue el antecedente para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, cuyo objetivo fue discutir soluciones para ayudar a estas personas vulnerables y encontrar formas de proporcionar protección a los refugiados y a los solicitantes de asilo.

²²⁶ Cfr. ROJAS ARAVENA Francisco, El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos, CLACSO, Caracas, Venezuela., marzo 1989, págs., 2-6.

²²⁷ Idem.

²²⁸ Cfr. ROJAS ARAVENA Francisco, El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos, CLACSO, Caracas, Venezuela., marzo 1989, págs., 2-6. op., cit., Págs., 7, 9, 10-13.

Esta Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos se realizó en mayo de 1989, en Guatemala; los cinco países centroamericanos, México, Belice, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, abordaron temas para la cooperación regional, la gestión de la migración, y el fortalecimiento de los sistemas de asilo en los países de origen, tránsito y destino de los refugiados centroamericanos, además, trataron de identificar las soluciones que más convenían a la realidad que vivía la población centroamericana desterrada.²²⁹

Las soluciones contienen principios fundamentales del derecho de los refugiados y de los derechos humanos, se aprobaron importantes proyectos que se ejecutaron para lograr una pacificación en la América Central. Asimismo, se habló de soluciones durables para los refugiados y desplazados y de la necesidad de considerarlos como capital humano y económico para el desarrollo de los Estados receptores.

Asimismo, se observó que era insuficiente que únicamente se brindara ayuda asistencial, y se evaluó la necesidad de aplicar proyectos colaterales orientados a la autosuficiencia y desarrollo técnico. Estos proyectos son: los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina” así, uno de sus objetivos específicos fue evaluar los avances logrados en materia de

²²⁹ Cfr. ROJAS ARAVENA Francisco, El Proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos, CLACSO, Caracas, Venezuela., marzo 1989, págs., 2-6. op., cit., Págs., 7, 9, 10-13.

principios de protección y asistencia a refugiados y repatriados, con la finalidad de promover su difusión y cumplimiento.²³⁰

Estos principios, además de orientar a los Estados en el tratamiento de los refugiados, también constituyen un marco en el que pueden encontrarse soluciones al problema de los refugiados.²³¹

De igual forma, la “Declaración en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos”, en su “Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos” identificaba varios objetivos importantes²³²:

- El regreso voluntario de los refugiados bajo condiciones de seguridad.
- Que los países que acogían a refugiados colaboraran en el asentamiento y la integración de quienes no pudieran regresar a su país.
- El compromiso de beneficiar a refugiados, retornados y personas desplazadas, además de los residentes locales.

Al paso del tiempo muchos de los objetivos de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos ya se han cumplido, y se espera que se concluyan satisfactoriamente para las partes involucradas.

²³⁰ Cfr. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, EL REFUGIADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO, op., cit., págs., 89, 90 y 91.

²³¹ Idem.

²³² Idem.

3.2 Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas: importancia y compromiso que tienen los Estados al ratificar los instrumentos internacionales en materia de refugio

La “Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas” fue adoptada por el Coloquio Internacional: “10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados” efectuado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, ahí se resaltó la importancia que ha tenido la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados” en la experiencia centroamericana, lo cual permitió una mejor protección de los derechos humanos de los refugiados, así como de quienes retornan a sus lugares de origen de manera voluntaria.²³³

También se señaló la necesidad de promover entre los Estados la ratificación de los instrumentos internacionales en el tópico del refugio y la adopción de medidas, para lograr una armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados que respeten los derechos de quienes se ven en la necesidad de migrar, ya sea por motivo de la violencia o bien por otras causas, por ejemplo, económicas²³⁴.

Se ratificó que la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias, ya que es responsabilidad

²³³. Cfr. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, EL REFUGIADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO, op., cit., pág., 91.

²³⁴ Idem.

directa de los jefes de Estado erradicar las causas que originan el éxodo forzoso de las personas²³⁵.

3.3 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Creación, desarrollo y objetivos

La “Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, surgen en noviembre de 2004, en la celebración del vigésimo aniversario de la promulgación de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, que se llevó a cabo en la Ciudad de México²³⁶.

En la “Declaración de México” se reconoció la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados, que fue iniciado con el “Tratado Penal Internacional” celebrado en 1889 y continuado con diversos instrumentos²³⁷.

En la “Declaración de México” se resaltó la importancia de los principios establecidos en la “Declaración de Cartagena”, así como los esfuerzos que algunos Estados de América Latina realizaron para implementar dentro de su ordenamiento jurídico y legislación, mecanismos adecuados para el cumplimiento de los objetivos señalados en la misma.²³⁸

²³⁵ Cfr. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, EL REFUGIADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO, op., cit., pág., 92.

²³⁶ Idem.

²³⁷ Idem.

²³⁸ Idem.

Asimismo, se retomaron algunas conclusiones de la “Declaración de San José”, como la decimosexta, en la que se afirmó:

“...que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también un objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados”.²³⁹

En la “Declaración de México” se planteó la repatriación voluntaria en condiciones seguras y con respeto los derechos humanos, también se señalaron programas que pretenden lograr estos objetivos, estos programas son:²⁴⁰

- Programa de autosuficiencia e integración local. Ciudades Solidarias.
- Programa integral. Fronteras Solidarias.
- Programa regional Reasentamiento solidario.

Los objetivos de estos programas son: brindar soluciones permanentes a los refugiados, para mayor abundamiento explicare sin llegar a mayor profundidad cada uno de ellos.

1. “Programa de autosuficiencia e integración local Ciudades Solidarias”²⁴¹.

²³⁹ Cfr. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, EL REFUGIADO EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO, op., cit., pág., 92.

²⁴⁰ Ibidem. pág., 93.

²⁴¹ Cfr. Declaración y Plan de Acción de México, Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, págs., 10, 11 y 12.

Pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados movimientos irregulares o secundarios, pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, para integrar a un número de refugiados a ser determinado en una serie de centros urbanos piloto de América Latina.

2. “Programa Integral Fronteras Solidarias”

Debido a la situación en el país de origen de miles de migrantes, y las dificultades en cuanto a la recepción de los países destino, se presume que un número considerable de indocumentados o que se encuentran en una situación migratoria irregular requieren protección y asistencia humanitaria. Sin embargo, ninguno de estos se les otorga, por lo tanto, permanecen vulnerables y marginados.²⁴²

La finalidad de este programa es promover una respuesta humanitaria para los migrantes que la necesiten, al igual que para atender las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en particular en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos. Para que todo lo anterior se lleve a cabo es indispensable el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las

²⁴² Cfr. Declaración y Plan de Acción de México, Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, op. cit., pág., 11.

instituciones del Estado, y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional.²⁴³

Asimismo, se debe sensibilizar a las poblaciones locales receptoras al ser éstas indirectamente involucradas en estos programas, a pesar de ser poblaciones tan pobres y necesitadas como los propios refugiados.²⁴⁴

3. “Programa regional de Reasentamiento Solidario”

En la reunión preparatoria de Brasilia, 26-27 de agosto, 2004, el Gobierno de Brasil propuso la creación de un “Programa de Reasentamiento Regional para Refugiados Latinoamericanos”, se hizo hincapié en la responsabilidad compartida de los Estados receptores. Esta iniciativa abrió la posibilidad para que cualquier país de América Latina se asocie en el momento que lo considere oportuno, y reciba refugiados que se encuentran en otros países de Latinoamérica.²⁴⁵

El anuncio de este programa fue bien recibido por los países de la región que acogen a un importante número de refugiados, principalmente México, como un instrumento para mitigar el impacto de la situación humanitaria que enfrentan.

Sin apercibimiento del establecimiento de políticas de reasentamiento que incluyan un marco de principios y criterios de elegibilidad, con apego en todo momento al principio de no discriminación, aunque a criterio propio no parece

²⁴³ Cfr. Declaración y Plan de Acción de México, Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, op. cit., pág., 11.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Ibidem. pág., 12.

posible señalar que se debe de tener en cuenta un criterio de elegibilidad y al mismo tiempo respeto a la no discriminación.²⁴⁶

Sin embargo, el reasentamiento solidario como una solución duradera debe ser visto como deber de solidaridad internacional²⁴⁷, además de advertir sobre la necesidad de cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional para su fortalecimiento y consolidación.

3.4 Los problemas actuales sobre protección de refugiados y políticas migratorias en México y América Latina

Como bien es cierto, la necesidad de proteger a las personas que solicitan refugio siempre ha sido el objetivo, la situación actual de migrantes es la más agobiante de todas, las personas que solicitan refugio solamente va en aumento, especialmente de las regiones que forman el triángulo sur con México, y el país no plantea soluciones en materia de política migratoria, al contrario, impide la entrada de personas que necesitan refugio, privándolos de su libertad en los centros de control migratorio o los internan en reclusorios²⁴⁸, actualmente la frontera sur de México se encuentra en crisis migratoria, las deficiencias que existen en países latinoamericanos se deben a su problemática interna, el control de poder en una sola persona y la corrupción.²⁴⁹

²⁴⁶ Cfr. Declaración y Plan de Acción de México, Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, op. cit., pág., 11.

²⁴⁷ Ibidem, pág., 13.

²⁴⁸ Cfr. ORTEGA VELAZQUEZ Elisa, ERNESTO GONZALEZ, Ricardo., Derecho y Migración Forzada: Aportes de los Estudios Biopolíticos y Necropolíticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, págs., 139.

²⁴⁹ MURILLO Juan C., El drama de los refugiados en América Latina: "Argentina se destaca por su solidaridad con los perseguidos". S.N.E. Revista Gente. INFOBAE, 5 de enero de 2019, pág., 1 [En línea] <https://www.infobae.com/gente/personajes/2019/01/05/el-drama-de-los-refugiados-en-america-latina-argentina-se-destaca-por-su-solidaridad-con-los-perseguidos>, fecha de consulta: enero 2023.

En primer lugar, tal y como lo destaca Murillo, se debe a la falta de espacios de diálogo con gobiernos, para identificar vacíos en las leyes y en las políticas y crear propuestas de reforma que permitan alcanzar los estándares internacionales de protección establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos.²⁵⁰

Como se observa, la falta de diálogo entre los gobiernos se deriva de la problemática interna, la falta de relaciones exteriores entre los estados latinoamericanos, la lucha de poderes y la supresión de los pueblos latinoamericanos. Para poner un ejemplo claro se puede mencionar al Estado venezolano, donde existen conflictos internos entre el gobierno, la oposición y el pueblo, la presencia del diálogo es casi nula, por lo que, muchas de las deficiencias que existen en los países latinoamericanos se derivan del control del poder por una sola persona y la corrupción en la función pública.²⁵¹

La forma para que una declaración internacional pueda ser aplicada internamente es a través de la creación y ejecución de leyes que cumplan con la declaración internacional y especifiquen la forma de aplicación en el país, los entes encargados de su cumplimiento, así como la aprobación de presupuesto.

Aunado a lo anterior, en México existe la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados, creada el 22 de julio de 1980, órgano desconcentrado de la

²⁵⁰ MURILLO Juan C., El drama de los refugiados en América Latina: "Argentina se destaca por su solidaridad con los perseguidos". S.N.E. Revista Gente. INFOBAE, 5 de enero de 2019, pág., 1 [En línea] <https://www.infobae.com/gente/personajes/2019/01/05/el-drama-de-los-refugiados-en-america-latina-argentina-se-destaca-por-su-solidaridad-con-los-perseguidos>, fecha de consulta: enero 2023.

²⁵¹ Cfr. ORTEGA VELAZQUEZ Elisa, ERNESTO GONZALEZ, Ricardo., Derecho y Migración Forzada: Aportes de los Estudios Biopolíticos y Necropolíticos, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2021, págs., 139 Y 140.

Secretaría de Gobernación, se estableció como resultado de las grandes olas de refugiados provenientes del triángulo sudamericano, con la finalidad de efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado, otorgar asilo y protección complementaria, así como la suspensión de los mismos, y velar por los derechos humanos de los migrantes.²⁵²

Lamentablemente, no cumple con los estándares indispensables para garantizar la protección de los solicitantes de refugio, tampoco cuenta con la capacidad de salvaguardar los derechos humanos de los migrantes, los servidores públicos adscritos a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, son completamente indiferentes ante las necesidades humanitarias de los migrantes, tratándolos de una manera deplorable, a pesar de ser ellos los encargados de dar protección a los refugiados y darles solución a su situación para que gocen de la protección que el Estado mexicano debe brindar.

Lamentablemente, la falta de interés por parte de la administración pública, hacen que llegar a una solución en materia migratoria sea difícil.

La apertura a espacios de diálogo es imperante en estas materias especialmente por la gravedad de la situación, y aunque México se encuentra avanzado en materia de derechos humanos, en comparación con el resto de

²⁵² Cfr., REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN: 25 DE SEPTIEMBRE DE 2015. Reglamento publicado en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación, el martes 2 de abril de 2013, ACUERDO por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria previstas en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; del Titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Titular del Instituto Nacional de Migración. Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 7 de marzo de 2011. págs., 1 y 4.

países centroamericanos, no está exento de deficiencias graves que hacen débil la ejecución de tratados internacionales en materia migratoria.

Otra de las problemáticas a atacar es la debilidad de las comisiones nacionales de refugiados, por falta de recursos humanos y financieros, de programas de capacitación y de coordinación intersectoriales, particularmente en las zonas fronterizas. México presenta esta situación en rasgos muy marcados, pues la falta de recursos destinados para este tipo de programas siempre ha estado presente.²⁵³

Aunado a lo anterior, México es el país receptor de olas migrantes, debido a la situación conflictiva que presentan los estados latinoamericanos, por ejemplo, el Estado nicaragüense, en relación con su actividad política, a provocado que la cifra de migrantes al país haya aumentado considerablemente.

México ha llevado a cabo innumerables esfuerzos para atender la situación que se presenta debido al alto flujo de migrantes centroamericanos, no obstante, no puede trabajar solo, resulta trascendental la cooperación internacional para poder continuar con los programas de apoyo a refugiados y poder fortalecer la institucionalidad que se hace cargo de esta materia.

Si bien es cierto, el esfuerzo es bastante bueno, pero aún se necesitan mejorar las herramientas de ayuda hacia las personas solicitantes de refugio, pues no se cuenta con los recursos humanos ni financieros para poder abarcar

²⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Declaración y Plan de Acción de México, S.N.E., Ediciones ACNUR, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, págs., 1-13 [En línea] <https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=568cf8f64&skip=0&query=memorias%20trigesimo>, fecha de consulta: noviembre 2022.

toda la población afectada, y dado que la demanda es tan alta y los funcionarios encargados de tramitar estos procesos son pocos, el tiempo que le puede tomar a estas personas solamente para recibir la resolución sobre su otorgamiento o rechazo de la solicitud, se puede extender desde un año, hasta año y medio, lo cual sobrepasa los límites establecidos por ley.²⁵⁴

El siguiente desafío que se presenta en la región es el atraso en la implementación de protocolos especializados para poblaciones en situación de vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes o miembros de la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersexual, Queer y Asexual.

En cuanto a los miembros de la comunidad Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersexual, Queer y Asexual, los “29 Principios de Yogyakarta”²⁵⁵ así como, los “Principios de Yogyakarta + 10”²⁵⁶ y el “Proyecto de Acción de Brasil”²⁵⁷ están encaminados a atender a esta población vulnerable, respecto a esta situación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ha pronunciado en consideración de que existen patrones de discriminación contra este sector de la población, por parte de los funcionarios y funcionarias, asimismo la misma población los

²⁵⁴ Cfr. Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012, art., 38.

²⁵⁵ Cfr. PRINCIPIOS DE YOGYAKARTA, Principios Sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género, noviembre 2006.

²⁵⁶ Cfr. Principios de Yogyakarta +10, Principios y obligaciones estatales adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales que complementan los Principios de Yogyakarta Adoptados el 20 de septiembre de 2017.

²⁵⁷ Cfr. Plan de Acción de Brasil, diciembre 2014.

discrimina, reciben malos tratos por parte de las personas que dirigen los refugios, además, tienen pocas oportunidades laborales, lo que ocasiona en algunos casos, que se vean obligados a prostituirse.²⁵⁸

Lamentablemente aún se reflejan prejuicios que impiden el reconocimiento de persona refugiada, ya que la persistencia de la homofobia en los servidores públicos y la falta de severidad para que estos servidores de instituciones cumplan con la garantía de los derechos de la comunidad LGBTQ+, hace que el trato que reciben dependa directamente de ellos y no de la institución. Esto definitivamente es una realidad, que afecta considerablemente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas.

A pesar de estos obstáculos, hay países que ya trabajan para encontrar soluciones a estos conflictos: México ha incluido en su legislación como quinta causal para el reconocimiento de la condición de refugiado la persecución por motivos de género, misma que ha sido invocada para fundamentar importantes decisiones que conciernen a personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travestis, Intersexuales, Queers y Asexuales.²⁵⁹

México presenta avances que son esperanzadores, pero debe trabajar con mayor ímpetu para poder lograr los objetivos planteados.

²⁵⁸ Cfr. WINTON, Ailsa, *Diversidad Sexual, Discriminación y Violencia, Desafío para los Derechos Humanos en México, La Lucha Por Quedarse: Migrantes LGBTQ+, en el Sur de México*, 1ª edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2018, págs., 103-105, 113 y 114.

²⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, S.N.E.*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos en América, 12 noviembre 2015 págs., 174-176, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>, fecha de consulta: enero 2023.

3.5 Reflexión sobre la problemática de los refugiados en México desde la figura política contemporánea, el derecho internacional y la figura agambiana

En éste capítulo, se analizó la problemática actual que enfrentan los solicitantes de refugio, desde la política en materia de migración en nuestro país, el derecho internacional y los conceptos del *homo sacer* y *nuda vida*, estudiados por Agamben, y las paradojas y limitaciones de estos conceptos, asimismo, se analizan las categorías arendtianas,²⁶⁰ sus puntos de continuidad y ruptura de estas con el pensamiento de Giorgio Agamben desde una perspectiva biopolítica de la problemática de los refugiados.

Ahora bien, el término biopolítica se basa en la capacidad de las autoridades de gestionar la vida, así pues, se trata de un poder que controla la vida, con el objetivo de hacerla crecer, organizarla, reglamentarla y optimizarla.²⁶¹

De este modo, Agamben explica como el Estado, posee la función esencial de hacerse cargo de la vida individual y colectiva, de organizarla, reglamentarla, desarrollarla, compensar sus riesgos, delimitar sus oportunidades y aumentar su esperanza de vida, como se ha visto en ocasiones los resultados que se esperan obtener en cuanto a una adecuada protección de la vida por parte de los Estados no siempre se logra, ya que sea visto a lo largo de la historia que los intereses

²⁶⁰ Cfr., ARENDT, H, *The Jewish Writings*, Schooken books, Nueva York, Estados Unidos, 1943, págs. 264-274.

²⁶¹ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, AH, Adriana Hidalgo Editora, 2ª Edición, Argentina, 2018, págs., 18 y 19.

de los líderes de Estado en ocasiones se anteponen al objetivo principal de garantizarla y protegerla.²⁶²

En este sentido, para Agamben²⁶³ el poder es antes que nada poder sobre la vida y encuentra su realización en las relaciones de control en cuanto a sus criterios de inclusión/exclusión, ya que la excepción es aquello que no es atribuible en una comunidad política, el Estado tiene el monopolio de decisión, por lo tanto, decide, qué individuos y qué aspectos de la vida quedan protegidos, y cuáles y en qué grado otros quedan excluidos.²⁶⁴

En *homo sacer*, Agamben estudió la relación entre el modelo jurídico y el modelo bio-político ²⁶⁵ de poder, afirma la siguiente hipótesis: soberanía y biopolítica son inseparables ya que la producción de un cuerpo biopolítico es la aportación original del poder soberano²⁶⁶.

Para comprobar su afirmación Agamben menciona la definición aristotélica de la Polis que se centra en la oposición βίος bios y ζωή zoe, es decir, la implicación de la *nuda vida* en la vida políticamente cualificada.²⁶⁷

Así, para Agamben, la proclamación de los derechos del hombre, la *nuda vida zoe* se convierte en objeto inmediato del ejercicio del monopolio del poder soberano, así, lo característico de los Estados modernos será la creciente

²⁶² Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, AH, Adriana Hidalgo Editora, 2ª Edición, Argentina, 2018, pág., 32.

²⁶³ Cfr. ARENDT, H., *Nosotros los refugiados, una revisión de la historia judía y otros ensayos*, Paidós, Buenos Aires, 2005, págs. 1 a 15

²⁶⁴ Cfr. AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., pág., 32.

²⁶⁵ *Ibidem* pág, 170.

²⁶⁶ *Ibidem* págs., 19-22.

²⁶⁷ *Idem*.

tendencia de lo político a apoderarse de la vida que ha de ser producida para tal finalidad.²⁶⁸

La política y la soberanía actualmente se basan entonces, en que dichos conceptos no se fundan en la libertad, sino que se focalizan en la inclusión/exclusión inclusiva de la nuda vida en la ciudad, esta vida desnuda pasa a ocupar el primer plano en el cuidado estatal.²⁶⁹

Como señala Agamben²⁷⁰, la proclamación de la libertad e igualdad de todos los ciudadanos, es la finalidad de lo normativo político en la modernidad, esto representa una garantía de la vida natural como valor absoluto a garantizar frente a la arbitrariedad del poder absoluto del Estado²⁷¹.

La política moderna se presenta como defensa y promoción de la vida, desde antes del nacimiento, para convertirse en sujeto de derechos, pero en realidad, dichos derechos representan la figura ordinaria de la inscripción de la nuda vida natural en el orden jurídico-político del Estado, y se contraponen los derechos de vivir ante los derechos de vivir bien.²⁷²

Agamben analiza la figura del refugiado desde la lógica de la inclusión/exclusión que se opera en la separación entre el humanismo y lo

²⁶⁸ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 21-23.

²⁶⁹ *Idem*.

²⁷⁰ *Ibidem*, págs., 184 y 185.

²⁷¹ *Ibidem*, pág., 23.

²⁷² *Ibidem*, 195 y 196.

político, menciona el autor que “lo que hoy estamos viviendo es la fase extrema de la disociación entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano”²⁷³

Asimismo, los cambios que se han logrado por parte de los comités y organismos internacionales desde Nansen en 1922 hasta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desde 1955 hasta la actualidad, en los que se vela por garantizar los derechos de los migrantes, van de fracaso en fracaso debido al carácter contradictorio de los Estados, ya que se comprometen los Estados a la protección de los migrantes, pero a su vez pueden estar destinados a la muerte, a la marginalidad, a la discriminación, sin que estos hechos sean sancionados²⁷⁴.

Esto fue posible gracias a que la política se convirtió íntegramente en biopolítica, la nuda vida se incluyó políticamente dando origen al poder soberano y es el punto medular en el cual confluyen el modelo jurídico institucional y el modelo biopolítico del poder²⁷⁵.

Es así, como el propio Estado y la violencia han implantado una nueva realidad cuya principal característica es la condición de exclusión, que convierte al hombre en un *homo* sin derechos, despojado de su humanidad, se vuelve nula su existencia y lo transforma en objeto utilizable y eliminable.

El *homo sacer*²⁷⁶ representa para Agamben, un derecho a la vida controlable por el Estado, es decir, solo conciben la vida humana como vida

²⁷³ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., pág., 202.

²⁷⁴ Ibidem, págs., 201 y 202.

²⁷⁵ Ibidem, págs., 202-204.

²⁷⁶ Ibidem, págs., 204 y 205.

desnuda, la cual muy a su pesar es incluida en el orden jurídico, dando así una doble excepción inclusión/exclusión, por lo que a la vida humana puede darse muerte, pero a la vez es insacrificable, esta paradójica figura implica una vida que no merece ser vivida.

Como puede observarse, el sentido político sobre los refugiados y su imposible protección que señalan tanto Agamben como Arent, coinciden en que los refugiados son hombres sin derechos, de hecho, el concepto de los sin derechos es un término creado por de Hanna Arendt. Agamben sigue la línea argumentativa de Arendt,²⁷⁷ e incorpora la biopolítica foucaultiana la cual también fue iniciada por Arendt, y Foucault, no le dio el crédito²⁷⁸, y sostiene que los refugiados, quienes deberían encarnar los derechos humanos por excelencia, son los que constituyen en cambio la crisis radical de ese concepto.²⁷⁹

Es así como la presencia de refugiados cuestiona la triada ciudadanía-nacionalidad-territorio, al mantener únicamente un vínculo de exclusión inclusiva, con la comunidad que los ha expulsado y con la comunidad que los recibe.

Los solicitantes de refugio y los migrantes hacen visible una sola presencia en el territorio de los Estados, deja de existir la diferencia nacimiento y nación, solo existe la biopolítica del Estado, la *nuda vida*, por lo que están permanentemente amenazados de ser desposeídos de todo derecho.²⁸⁰

²⁷⁷ Cfr. CAPELLA, R., *Fruta Prohibida, una aproximación histórico-teórica al estudio del Estado*, Trotta, Madrid, 1997, págs.113 a 114.

²⁷⁸ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 14 y 15.

²⁷⁹ Ibidem. págs., 191.

²⁸⁰ Ibidem. pág., 199.

Aun así, los organismos internacionales para protección de refugiados, han remarcado que ellos son sujetos de derecho, es decir, están incluidos en el orden jurídico-político internacional y son reconocidos formalmente por los Estados que han firmado y ratificado la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, esta inclusión garantiza un tratamiento particular sobre la vida y su integridad física.

Como bien aclara Agamben, la condición de refugiado y las declaraciones sobre sus derechos poseen carácter humanitario, social y político, sin embargo el tratamiento de los Estados hacia los refugiados es meramente político, la problematización de los refugiados por parte de los Estados y de la comunidad internacional a partir de la posguerra, implicó una toma de conciencia y una postura diferente en relación a la actuación del Estado frente a los solicitantes de refugio y refugiados.²⁸¹

El Estado asume responsabilidades y obligaciones en materia de derechos humanos frente a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción independientemente de su nacionalidad o ciudadanía, para Agamben, esto no fue más que otra demostración para las democracias modernas de reivindicar una liberación de la *nuda vida* y transformar esa vida en una nueva forma de vida. Agamben nos acerca a una nueva reflexión: “los refugiados como laboratorios de

²⁸¹ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 200-202.

poder, los actuales campos de refugiados implicarían llevar al máximo la lógica de la seguridad, que se convierte en categoría política central.”²⁸²

La vida en los campos de refugiados vuelve lo temporal en permanente y las únicas formas de vida que se hacen presentes son las residuales.²⁸³ El tratamiento de los refugiados, su posible detención y el encierro en campos son productos de gestiones biopolíticas y prácticas soberanas, se expone a riesgos extremos a un grupo determinado de sujetos, se interseccionaliza la violación de los derechos humanos a los más vulnerables y se establecen espacios de marginación extrema destinada a individuos que supuestamente presentan un riesgo para el crecimiento y progreso de la comunidad.

Estas situaciones nos permiten analizar y cuestionar la figura de refugiado, la soberanía y las diversas biopolíticas que convergen en el contexto global que hacen que, por un lado, la inclusión jurídico-política haya otorgado algunas respuestas positivas sobre la posible protección de los derechos de los refugiados.

Por el otro, nos enfrentamos al privilegio soberano de los Estados a la hora de determinar a quiénes reconocerá como refugiados y a quienes no, quienes tendrán algún tipo de protección y quienes serán condenados al desamparo, a la extranjería permanente. El refugiado, destaca los límites de la tríada moderna que solo puede ser mantenida por medio de un control cada vez más rígido y violento de los movimientos y desplazamientos de individuos que contrasta con

²⁸² Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 268 y 269.

²⁸³ *Ibidem*, págs., 200-202.

la liberalización operada en relación a la circulación de capitales, tecnología e información.²⁸⁴

Por lo tanto, de continuar intacta la triada ciudadanía, nacionalidad y territorio, los refugiados siempre dependerán de una protección otorgada desde una soberanía a la cual no pertenecen y que pueden derogar en cualquier momento²⁸⁵. Como contraparte de este proceso, el Estado establece entonces, a partir del control de las fronteras, el derecho de otorgar asilo y rechazo a los inmigrantes, en ese sentido, forma una actuación política jurídica de exclusión vinculada a la soberanía, como menciona Agamben, las declaraciones de derechos en torno a los refugiados sólo se constituyen en un estatuto humanitario temporal y los organismos internacionales son deficientes para enfrentar el problema, además los Estados se deslindan de sus obligaciones humanitarias contraídas a partir de la aceptación y firma de dichas declaraciones²⁸⁶.

Así, los Estados pasan el control de las fronteras a manos de la fuerza pública, es de vital importancia replantearnos si el interés político de esta problemática está por encima del compromiso humanitario, es decir, puede trascender la violencia e ignorar la importancia, por un lado, de la dimensión de los derechos humanos de los inmigrantes para brindar una mayor protección a

²⁸⁴ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 267-670.

²⁸⁵ BALIBAR, E. *La impolítica de los derechos humanos*. Arendt. *El derecho a tener derechos y la desobediencia cívica*. trad. de D. Sarkys Fernández, S.N.E., *Revista Erytheis* nº2, España, 2007, págs., 84 a 114.

²⁸⁶ Cfr., AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: el Poder Soberano y la Vida Desnuda*, op., cit., págs., 267-670.

los refugiados, y por el otro, de la dimensión política para establecer una nueva relación entre la población y los solicitantes de refugio.

CAPÍTULO 4. La necesidad de crear un organismo autónomo especializado para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

La creación de un organismo autónomo especializado para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, podría ser una medida positiva para fortalecer y garantizar la transparencia, imparcialidad y eficiencia en el proceso de otorgamiento de estatus de refugiado en México.

Un organismo autónomo especializado en la revisión de los recursos podría contar con personal capacitado y especializado en el derecho de refugiados y protección internacional, esto ayudaría a asegurar una interpretación adecuada de las normas y estándares internacionales en materia de refugio, así como a garantizar una interpretación coherente de dichas normas en cada caso en particular.

Otro beneficio de un organismo autónomo sería, la agilización en el proceso de revisión de recursos, al contar con un organismo específicamente dedicado a esta tarea, se podría garantizar una atención oportuna de los casos y una resolución mas expedita de las apelaciones, se evitan así demoras innecesarias en el proceso de determinación de refugio.

Además, la creación de este organismo, podría atribuir a fortalecer la confianza de los solicitantes de refugio en el sistema, al brindarles una instancia adicional para presentar sus argumentos y obtener una revisión independiente e imparcial de sus casos, esto podría mejorar la percepción de justicia y transparencia en el sistema de refugio y asilo en México, lo cual es fundamental para asegurar el respeto a los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

No obstante, es importante destacar que la creación de un organismo autónomo especializado, no es la única solución a esta problemática, es necesario también abordar otros aspectos como el fortalecimiento de la capacidad de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la capacitación y sensibilización de su personal y la asignación adecuada de recursos tanto humanos como económicos, para garantizar un proceso de determinación de refugio eficiente y de calidad.

Aunado a lo anterior, la creación de un organismo autónomo especializado para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, podría ser una medida positiva para fortalecer el sistema de asilo y refugio en México.

4.1. Criterios para acceder a la entrevista de elegibilidad

La entrevista de elegibilidad²⁸⁷ es una parte fundamental dentro del procedimiento de reconocimiento de refugiado, ya que es la oportunidad con la que cuenta el migrante para exponer ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, los hechos y circunstancias en los que justifica su solicitud de reconocimiento como refugiado o asilado político.

Ahora bien, con fundamento en el artículo 18 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, al momento en que la persona migrante llega al país, tiene 30 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de su llegada, para tramitar ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la solicitud de refugio o de asilo político, en caso de que la región en donde se encuentre no cuente con oficinas de la Comisión, esta se realizará por medio del Instituto Nacional de Migración, dicho Instituto en un término de 72 horas contadas a partir de la recepción de la solicitud, deberá remitirla a la Coordinación General de la Comisión, para su trámite, el Instituto Nacional de Migración, actúa como intermediario durante todo el proceso como un enlace entre el solicitante y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, esto tal y como lo señala el artículo 16, del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”.

²⁸⁷ JUAREZ JUAREZ, C., Guía práctica información y consejos sobre entrevistas de elegibilidad en el procedimiento de protección a refugiados en México, Clínica jurídica para personas refugiadas, México, 2018, págs. 6 a 12.

Una vez realizada dicha solicitud, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, tiene la obligación de notificar con anticipación, lugar, fecha y hora en la cual se llevará a cabo la entrevista de elegibilidad.

4.1.1. Ante quien y como se tramita

El trámite es ante la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados se realiza dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la llegada de la persona migrante,²⁸⁸ en las zonas del país en las que no se encuentren oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se deberá presentar ante el Instituto Nacional de Migración, y este actúa como intermediario entre las personas solicitantes de refugio o asilo y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Se deberá presentar por escrito, en cualquier idioma, en caso de que la persona migrante no sepa leer ni escribir, o bien no pueda expresarse en el idioma de su comprensión, los servidores públicos competentes, se podrán auxiliar de un intérprete o traductor, deberá quedar asentada su declaración en un acta circunstanciada, que deberá presentar la firma o huella del solicitante de refugio, además, deberá anexar las pruebas que verifiquen sus dichos.

Ahora bien, la entrevista de elegibilidad deberá llevarse a cabo de manera presencial tal y como lo señala el artículo 21, en su último párrafo, de la “Ley Sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político”, el solicitante podrá estar acompañado por su representante legal, sin embargo, en situaciones

²⁸⁸ Cfr. Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, Artículo 18, párrafo I.

en las cuales no se pueda cumplir con dicho requisito, ya sea porque el solicitante no se encuentra cerca de una de las cuatro oficinas que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene distribuidas en el territorio nacional o porque se encuentra en una estación migratoria, la entrevista se llevará a cabo vía telefónica.

Lo anterior nos indica, que no se llevan todas las entrevistas de manera satisfactoria, ya que, al hacerlo mediante una llamada telefónica, se le niega al solicitante exponer de manera directa al examinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, los motivos de su solicitud, motivo por el cual no se obtiene los elementos suficientes para emitir una resolución fundada y motivada.

4.1.2. Procedimiento de la entrevista

Una vez que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados notifica con anticipación lugar, fecha y hora de la entrevista de elegibilidad, el solicitante puede acudir si así lo desea con su representante legal, además en la notificación debe indicar si la entrevista de elegibilidad se llevará a cabo de manera personal o vía telefónica.

Inicialmente las entrevistas de elegibilidad se realizan de forma personal con los solicitantes, en las oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se deberá corroborar la información que el solicitante proporcionó y expresar de forma más específica y amplia los hechos que ha vivido y los motivos por los que salió de su país de origen, no hay una duración definida de tiempo

para la entrevista de elegibilidad, esta puede durar una o varias horas y algunos casos que así lo requieran se podrán realizar varias entrevistas.²⁸⁹

También los acompañantes de la persona solicitante de refugio pueden ser entrevistados solo si están involucrados en los hechos del caso, lo cual, lamentablemente no sucede.

Los menores que solicitan refugio o que acompañan a los solicitantes principales, tienen derecho a ser entrevistados en presencia de sus padres o en su caso tutores y por el personal profesional especializado en técnicas de entrevista infantil.

El oficial de protección y retorno, es el funcionario de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que dirige la entrevista y la grabará de inicio a fin, el solicitante de refugio tiene derecho a solicitar una copia de la grabación de su entrevista. En la entrevista solamente debe estar presente el solicitante de refugio, el oficial de protección y de ser el caso, el intérprete y el representante legal o persona de confianza. Si es necesario también se puede solicitar la presencia de un psicólogo.

Ahora bien, lamentablemente en la práctica se han dado situaciones en las cuales, si las mujeres van acompañadas de su pareja, solamente se entrevista al varón, y a la mujer únicamente se le presenta como acompañante, negándole la oportunidad de ser entrevistada, a pesar de que se han suscitado casos en

²⁸⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Metodología y Técnicas para Entrevistar a Solicitantes de la Condición de Refugiado, S.N.E., Ediciones ACNUR, 1995, págs., 9-15 <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac91d82>, fecha de consulta: 23 de marzo de 2023.

que la mujer es quien sufrió los hechos que le ocasionaron que huyeran de su país de origen.

Las resoluciones de reconocimiento de la condición de refugiado emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, realizan análisis de elegibilidad que dejan entre ver el desconocimiento que los funcionarios tienen en relación al fenómeno de la violencia de género y cómo esta se manifiesta. Sobre todo, en aquellos casos donde las solicitantes revelan haber sido víctimas de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, en muchos casos, nada de lo anterior se toma en consideración, ya que, las entrevistas que son realizadas vía telefónica en las oficinas o centros de detención del Instituto Nacional de Migración, imposibilitan que lo anterior se cumpla. Como se señaló en el capítulo 2 de la presente tesis, solamente existen cuatro oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, distribuidas en Tapachula Chiapas, Acayucan Veracruz, Tenosique Tabasco y Ciudad de México y desde el 2019 existen tres oficinas de migración en apoyo a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ubicadas en Monterrey, Tijuana y Palenque, lo cual aún es deficiente debido al alto flujo migratorio, razón por la cual se complica el debido proceso que se debe realizar.

Aunado a lo anterior, si la persona solicitante de asilo no se encuentra en estas entidades federativas, deben de realizar todo el procedimiento a través del Instituto Nacional de Migración, quien funge como intermediario entre la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el solicitante de asilo durante todo el procedimiento.

En este tipo de casos, como se ha mencionado con anterioridad, las entrevistas son realizadas vía telefónica entre el funcionario de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el extranjero solicitante de refugio, en las oficinas o delegaciones estatales del Instituto Nacional de Migración.

Esta práctica ha sido motivo de críticas, debido a la importancia y trascendencia de la entrevista de elegibilidad y la oportunidad que tiene la persona solicitante de expresar los hechos que provocaron la huida de su país de origen.

En el caso de solicitantes detenidos en estaciones migratorias o estancias provisionales, la entrevista se lleva a cabo de manera similar, en caso de que las oficinas o estaciones migratorias se encuentren en las entidades federativas en las que hay presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, un representante de esta, se dirigirá al oficina o estación donde se encuentre el solicitante de refugio para llevar a cabo la entrevista de elegibilidad de manera personal, en caso contrario la entrevista se realizará vía telefónica.

En lo particular, considero que realizar entrevistas de elegibilidad vía telefónica a los solicitantes, de la condición de refugiados es una mala práctica, ya que se inhibe el vínculo de confianza con el entrevistador, asimismo, por un lado, impiden que los solicitantes puedan narrar sus hechos y acontecimientos de una forma clara y completa, o se vulneren los derechos de las personas solicitantes de asilo, y por otro lado, se facilita que el entrevistador no preste la atención necesaria y se pierda con algún distractor externo, por lo que no se presta la atención y el trato que se requieren.

Lamentablemente, se han suscitado situaciones en los cuales se vulnera y revictimiza al extranjero solicitante de refugio, tal es el caso que presentó la Comisión Mexicana de Defensa y promoción de los Derechos Humanos²⁹⁰, declaró dicha Comisión que al momento de acudir a la estación migratoria en la entidad federativa de Tlaxcala, para brindar apoyo a la solicitante de refugio, se percataron que las autoridades realizaron la entrevista de elegibilidad de manera telefónica, y la solicitante se vio obligada a narrar al entrevistador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados vía telefónica, la forma en la que fue violada por cuatro hombres en su país de origen, en una oficina abierta, en compañía de su representante legal y funcionarios del Instituto Nacional de Migración ajenos al procedimiento.

Resulta más que evidente, que las circunstancias en las que se desarrolló la entrevista de elegibilidad, revictimizaron a la solicitante y no se le permitió crear un vínculo de confianza con la entrevistadora de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Al respecto en el año 2014, el comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, emitió la recomendación general número 32, sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apátrida de mujeres.²⁹¹

²⁹⁰ Cfr., Comisión Mexicana de Defensa y promoción de los Derechos Humanos, Anexo, SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, 2017, pág., 7.

²⁹¹ Cfr., Comisión Mexicana de Defensa y promoción de los Derechos Humanos, Anexo, SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, 2017, pág., 9.

En este documento el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, recoge criterios desarrollados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y sienta las bases de estándares mínimos de actuación con perspectiva de género, en los procedimientos de asilo y refugio.²⁹²

Los múltiples lineamientos y metodologías, para entrevistar a solicitantes, en los cuales se precisan elementos mínimos a considerar, y deben ser respetados en todo momento durante la entrevista de elegibilidad,²⁹³ con el fin de crear un ambiente de respeto y confianza, que lleve al solicitante a comunicarse abiertamente ante el entrevistador, dichos elementos se mencionaron con antelación en la presente tesis.

Otro problema al que se enfrentan los solicitantes de refugio, es la duración excesiva de las entrevistas, como se mencionó con antelación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, recomienda que las entrevistas de elegibilidad no duren un tiempo excesivo y se procuren descansos de 15 minutos cada hora. Sin embargo, en algunas ocasiones las entrevistas de elegibilidad han tenido duración de hasta 4 horas sin interrupciones.

Obviamente el desgaste para el entrevistado tanto físico como psicológico es más que evidente y a todas luces violatorio del derecho a un trato digno,

²⁹² Cfr., Comisión Mexicana de Defensa y promoción de los Derechos Humanos, Anexo, SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, op. cit., pág., 9.

²⁹³ Cfr., Marleen Maes et. Al. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, MEJORANDO LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO: ANÁLISIS COMPARATIVO Y RECOMENDACIONES LEGALES Y PRÁCTICAS Principales Conclusiones y Recomendaciones, Bruselas, marzo 2010, págs., 21 y 22.

además que debido al desgaste físico y emocional se vuelve más difícil para el solicitante expresar de manera completa sus hechos y acontecimientos padecidos, sobre todo si él o la solicitante ha sufrido de tortura o violencia de género o violencia y trato denigrante a causa de su orientación sexual, los migrantes bajo estos supuestos se ven obligados a revivir estos episodios emocionales complejos y desgastantes, lo cual perjudica el desarrollo de la entrevista y afecta la discrecionalidad del entrevistador al momento de emitir la resolución.

La importancia y trascendencia por las cuales las entrevistas de elegibilidad deben de otorgarse con especial delicadeza y apego a las reglas de: manera personal y privada, así como a las recomendaciones anteriores, se da por ser la oportunidad que tiene el solicitante de exponer de manera directa, ante el entrevistador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados los motivos por los cuales fundamenta su solicitud de refugio, debido a que en muchas ocasiones el dicho del solicitante es el único sustento con el que se cuenta para acreditar la existencia de necesidad de protección internacional.²⁹⁴

Motivo por el cual, el adecuado desarrollo de la entrevista presencial, garantizará que el examinador realice un análisis completo, adecuado, individualizado y objetivo, con la finalidad de emitir una resolución apegada a los estándares nacionales e internacionales, para garantizar la protección.

²⁹⁴ Cfr., Marleen Maes et. Al. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, MEJORANDO LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO: ANÁLISIS COMPARATIVO Y RECOMENDACIONES LEGALES Y PRÁCTICAS Principales Conclusiones y Recomendaciones, Bruselas, marzo 2010, págs., 13 y 14.

4.1.3. Resolución

De conformidad con el artículo 45 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, tiene 45 días hábiles, contados a partir de que hubiese sido admitida la solicitud, dicha resolución debe de estar fundada y motivada, debiéndose notificar dentro de los primeros 10 días hábiles posteriores a la emisión de la resolución.

Se puede resolver en uno de los tres supuestos: En caso de resolverse en sentido positivo por reconocimiento de la condición de refugiado la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, reconoce cumple con los supuestos previstos en el artículo 13 de la “Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”.

El reconocimiento como refugiado conlleva diversos derechos y protecciones específicas para las y los refugiados, entre ellos, el de contar con una residencia permanente y documento de identidad y viaje.

En caso de que se haya resuelto en sentido negativo, pero se le reconoce que está en riesgo su vida o su integridad ante posibles actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta protección también da derecho a un documento migratorio de residencia permanente.

Y, en caso de que se resuelva en sentido negativo, y no se le reconozca ninguno de los supuestos anteriores, el solicitante de refugio tiene derecho a presentar el recurso de revisión, informándole en el mismo momento de la notificación, el procedimiento y los plazos para presentarla.

4.2. Medio de impugnación

Uno de los medios que tiene el solicitante de asilo o refugio, en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es el recurso de revisión, su fundamento se encuentra en el artículo 39 de la “Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, el cual se transcribe para mayor abundamiento.

“Artículo 39. En contra de la resolución procederá el recurso de revisión, mismo que deberá ser presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación respectiva. De igual forma el extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime pertinentes de conformidad con las disposiciones aplicables.”

Así mismo, también se señala que se puede interponer ante organismos jurisdiccionales, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

4.2.1. Ante quien y como se tramita el recurso de revisión

En los artículos 59 y 60 del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, señala que para presentar el recurso de revisión junto con los agravios que le causa la resolución impugnada, se debe presentar en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos dicha notificación, el recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución emitida por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se presenta ante el superior jerárquico de la misma institución, la interposición del recurso, suspenderá la ejecución del acto impugnado.

El superior jerárquico de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es quién resuelve, lo cual conduce a que se confirme la resolución emitida, así, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es juez y parte en el proceso.

4.2.2. Quien resuelve los recursos de revisión

Como se comentó en párrafos anteriores, el “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, señala que el superior jerárquico de la misma institución, es quién resuelve, lo cual conduce a que se confirme la resolución emitida, así, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, es juez y parte en el proceso.

Aunado a lo anterior, la confirmación de la resolución, emitida por el superior jerárquico de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es violatorio del principio de imparcialidad, ya que, para garantizar la claridad del proceso y el estricto apego a las leyes en materia de refugiados, los recursos de revisión se deben examinar ante autoridades separadas e independientes de la autoridad que tomó la decisión inicial, y que permita una revisión completa e imparcial.

4.3. Importancia de la creación de un organismo autónomo que resuelva los recursos de revisión interpuestos contra la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Si bien es cierto, existen otros medios de impugnación ante los cuales el solicitante de asilo o refugio puede manifestar sus agravios, como el recurso de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

También lo es que, no a todos los migrantes que ingresan al país en busca de refugio o asilo, se les brinda esa información o cuentan con los recursos para contratar a un profesional del derecho para poder acceder a esos medios de impugnación, por lo que, se atienen a las opciones que les proporciona la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Es dable señalar, además, las cargas de trabajo de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados, lo que conlleva a que el personal no proporcione la información completa, tampoco una recepción inmediata de la solicitud, el factor de periodo de resolución es de 45 días hábiles, aunque este último casi nunca se cumple, y se extiende por un periodo igual, todo lo anterior deriva en resoluciones carentes de análisis a profundidad por parte la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha señalado que para que se lleve a cabo una revisión efectiva, resulta necesario que dicha apelación sea examinada por una autoridad diferente y facultada para resolver dicho medio de impugnación.

Solamente así se garantizará una revisión objetiva y al mismo tiempo, se le respetará al solicitante de asilo o refugio la oportunidad de hacer valer su derecho a una garantía procesal fundamental, que se deriva del derecho administrativo general, y que resulta esencial en relación con el concepto de un recurso efectivo, consistente en que la apelación sea estudiada por una autoridad diferente e independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Asimismo, la posibilidad de que la nueva autoridad, que conoce del recurso de revisión, tenga una impresión personal del solicitante y realice el estudio de fondo, constituye otra garantía procedimental importante.

4.3.1. La garantía de respeto a los derechos humanos de los migrantes, si resuelve los recursos de revisión un órgano independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Como se mencionó anteriormente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su Declaración Sobre el Derecho a un Recurso Efectivo en Relación a los Procedimientos Acelerados de Asilo²⁹⁵, determina que, todos los migrantes solicitantes de asilo y refugio tienen el derecho a apelar en contra de la resolución en sentido negativo, asimismo, señala que, para garantizar la imparcialidad en la resolución, es esencial que la apelación sea examinada por una autoridad, corte o tribunal, independiente e imparcial de la autoridad que tomó la decisión inicial y se permita una revisión completa.

Aunado a lo anterior, solamente si el recurso de revisión, es resuelto por una autoridad independiente e imparcial de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por un lado, ya no generaría incertidumbre ante el solicitante de asilo

²⁹⁵ Cfr., DECLARACIÓN DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, Sobre el Derecho a un Recurso Efectivo en Relación con los Procedimientos Acelerados de Asilo, publicada en el contexto de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo de Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación del artículo 39 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (DPA), y los artículos 6 y 13 del Comité Europeo de Derechos Humanos.

o refugio, y, por otro lado, se tendría más confianza en el sistema de impartición de justicia en materia migratoria.

4.3.2. Impacto económico y social de un órgano independiente especializado en resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Los órganos constitucionales autónomos, son organismos que poseen funciones desligadas al gobierno o los partidos políticos, se involucra la participación ciudadana y garantiza un gobierno de datos abierto, asimismo, los órganos autónomos deben de cumplir ciertos requisitos para su creación, como lo señala el autor José Ruiz, 1) se encuentran establecidos en la Constitución; 2) se ubican al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2006; 3) son órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo; sin embargo, son independientes de éstos en cuanto a su funcionamiento, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria durante el ejercicio de sus funciones; 4) aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos *ad hoc*, todos ellos son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, y sus decisiones en general, pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.²⁹⁶

²⁹⁶ Cfr., RUIZ FABIAN JOSÉ, Los Órganos Autónomos como Espacios para el Gobierno Abierto, *Convergencia*, revista de ciencias sociales, núm., 75, sept.-dic. 2017, UAEM, pág., 161.

Esta autonomía tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones del ejecutivo para establecer regulaciones de una manera independiente, ajena a su control u opiniones. Desde luego, reguladas con sus atribuciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidos por la Constitución y las leyes secundarias, pero reglamentadas y estructuradas de manera interna y de la forma que más les convenga para llevar a cabo de la mejor manera las funciones que motivaron su creación.²⁹⁷

Bajo la misma tesitura, y con base en lo analizado en la presente tesis, es meramente urgente la creación de un órgano autónomo especializado que resuelva el medio de impugnación de las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, esto constituye un control a las acciones arbitrarias de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, al tener una independencia total, se garantizará que el estudio del recurso de revisión sea completo, objetivo, garantista e imparcial.

Debido a la complejidad de las funciones que este organismo autónomo desarrollará, sus funcionarios deberán contar con conocimientos especializados en materia de derechos humanos y equidad de género, derecho internacional humanitario, derechos de los refugiados, derechos de los niños, niñas y adolescentes, además de contar con interpretes traductores, también se debe contar con personal capacitado en lenguaje de señas y contar con una reputación profesional y una trayectoria destacadas.

²⁹⁷ Cfr., RUIZ FABIAN JOSÉ, Los Órganos Autónomos como Espacios para el Gobierno Abierto, *Convergencia*, revista de ciencias sociales, núm., 75, sept.-dic. 2017, UAEM, pág., 161.

En cuanto al presupuesto para la creación de este organismo autónomo que se propone, se debe analizar el impacto que tendrá en la sociedad, pero sobre todo en la actual situación migratoria, ya que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina²⁹⁸, el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos: el primero se refiere a la necesidad de un equilibrio macroeconómico y el crecimiento; el segundo al que se refiere principalmente la presente tesis supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos correspondan con los planes y prioridades de gobierno que surjan para afrontar las necesidades y el tercero demanda el uso eficiente de los recursos.

En ese contexto, se justifica la autorización del presupuesto para la creación del órgano autónomo especializado para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, ya que, de esa manera, se garantizará a cualquier extranjero promovente del recurso de revisión, una verdadera reevaluación de su solicitud ante una autoridad independiente, objetiva e imparcial, sin excluir la salvaguarda de los intereses del Estado y la seguridad nacional.

Ahora bien, se debe evaluar el costo que tendría la creación de este organismo autónomo, para que, una vez obtenido y aprobado, su manutención forme parte del gasto programable del presupuesto de egresos de la federación.

²⁹⁸ GARNIER RIMOLO, L., Función y coordinación de planes y políticas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social, Chile, 2000, pág. 27

4.4 Propuesta para la creación de un organismo especializado independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para resolver los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Como se ha mencionado en párrafos que anteceden, la utilidad de la creación de este organismo independiente especializado cuya finalidad será resolver los recursos de revisión interpuestos por los migrantes en contra de las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, garantizará al solicitante de refugio una segunda evaluación de los antecedentes que lo obligaron a abandonar su país.

Al ser completamente independiente se garantizará la resolución imparcial de los recursos, ya que, al no pertenecer a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no tendrá porqué demostrar lealtad a este órgano gubernamental y se mantendrá neutro para ambas partes del proceso, así el solicitante de refugio tendrá nuevamente confianza en la impartición de justicia, ya que la resolución de los recursos de revisión interpuestos serán resueltos por un tercero especializado e imparcial y se le garantizará en todo momento el respeto a sus derechos humanos.

Asimismo, este órgano independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberá contar con funcionarios que tengan conocimientos especializados en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, derechos de los refugiados y derechos de los niños, niñas y

adolescentes, al tiempo que cuenten con una reputación profesional y una trayectoria destacadas.

Esto es así, para que se lleve tal y como es debido el “criterio de razonabilidad,” establecido en el segundo punto del análisis para “proponer una alternativa de protección interna”²⁹⁹ que incluye varios factores como el respeto a los derechos humanos, a los derechos socioeconómicos y el temor del solicitante.

Por lo anteriormente expuesto, es de vital importancia la creación de este organismo independiente para que resuelva los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes de refugio en contra de las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y para lograrlo se deberán reformar los artículos 39 de la “Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político” y 59 y 60 del “Reglamento de la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político”, para que esas atribuciones dejen de ser competencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

²⁹⁹ Cfr. 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, párrafo 91.

4.5 Reflexión final

La globalización, crea vínculos que traspasan fronteras territoriales y socioculturales, estos intercambios pluriculturales permiten crear un encuentro mundial, con la finalidad de crear un desarrollo sostenible y la paz entre naciones, asimismo, se plantea la pregunta de cómo han de reaccionar los órdenes jurídicos y políticos ante las personas que cuestionan estos intercambios.

El análisis sobre la contradicción de la política mexicana en materia de refugio con los derechos humanos protegidos por la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, desarrollado en la presente tesis, intenta dar una visión de cómo por una parte a lo largo de la historia, México, ha sido reconocido como un país de acogida, refugio y protección para las personas que son obligadas a salir de su país de origen.

Asimismo, a lo largo de los temas se dieron a entender varias conclusiones que apoyan la hipótesis materia de estudio.

En primer lugar, podríamos afirmar que la génesis mundial de los desplazamientos forzados como a los que se enfrentan los refugiados, son debido al conflicto entre los Estados y los individuos que se encuentran bajo su tutela, de no cambiar los gobiernos autoritarios y represivos, sobre todo del triángulo sur, las grandes olas de migrantes continuarán en el país. Por ello se ha intentado analizar dicho conflicto, desde el vínculo que se establece entre el Estado y los demandantes de refugio y refugiados a la hora de reclamar protección.

Es decir, entre el derecho del Estado soberano de determinar quienes entran o no al territorio nacional y al mismo tiempo, el compromiso internacional que tiene el país de brindar protección y refugio. En ese sentido, como se aclaró anteriormente no se analizan los conflictos en los países de origen que generan refugiados, sino el conflicto actual entre los solicitantes de refugio y el país de acogida, en este caso México.

A partir del análisis de la tradición de asilo en Europa y América Latina, se ha demostrado que el asilo inició como un hábito que posteriormente se constituyó como una institución históricamente arraigada en la práctica de los Estados y de otras entidades políticas anteriores, lo que dio origen al surgimiento del régimen internacional de protección a refugiados.

Sin embargo, el establecimiento de la protección moderna de refugiados, tuvo el efecto paradójico de debilitar la institución clásica del asilo, así, entra la biopolítica y regula quien recibe el beneficio y quien queda excluido, lo que produjo el divorcio entre el asilo y el refugio o régimen internacional de protección a refugiados, se deja la utilización del concepto de asilo, y se adopta al derecho de asilo territorial en los instrumentos del derecho internacional humanitario, y a la palabra refugio en la protección internacional de los refugiados.

En el sistema universal se retoma la relación entre las prácticas de asilo, la idea de refugio y la afirmación de la soberanía del Estado como núcleo del derecho internacional particularmente en materia de migración y fronteras, es que el asilo como práctica estatal consuetudinaria de hospitalidad es un antecedente claro del sistema moderno de protección de refugio.

Es decir, la idea de que las comunidades brindaban asilo a los migrantes que lo necesitaban, sirvió de fundamento para el futuro derecho internacional de los refugiados e instaló una tradición de hospitalidad entre los Estados y los individuos que solicitaban esa protección.

Sin embargo, la protección vigente al día de hoy y que conocemos adquirió un nuevo sentido jurídico-político, consolidándose como parte de la lógica Estado-céntrica, es decir, cómo una práctica moderna del ejercicio de la soberanía. Con el desarrollo de la “Convención Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1967 se instituyó jurídica y normativamente esta idea, y los Estados parte, la reivindican a la hora de dar la protección a los demandantes de refugio.

En este sentido, se afirma que el “Estatuto de Refugiados” define no sólo a quienes pueden gozar de la protección, según los cinco motivos establecidos en las cláusulas de inclusión, sino también, quienes no pueden gozar de ese derecho, por motivo de las cláusulas de exclusión. El Estado salvaguardado en su soberanía y en pleno uso de la biopolítica decide a quien protege y a quien deja morir.

Así, después de analizar la normativa central sobre refugiados, se concluye que el reconocimiento formal y los procesos que gestionan la protección de refugiados son instancias claves y esenciales para definir esta figura, además, es importante tener en cuenta que los estados tienen el poder y la responsabilidad de tomar la decisión final y que pueden tener ciertas sospechas al respecto.

El análisis del reconocimiento formal implica un reconocimiento dual, en el cual, por un lado, los países tienen que desarrollar mecanismos para evaluar la veracidad de las bases de la demanda de protección presentada por los solicitantes, y asegurarse de que las causas presentadas por los demandantes sean fiables y estén basadas en los hechos ocurridos en su país de origen,

Por otro lado, los países tienen que aplicar las definiciones y cláusulas de inclusión y exclusión establecidas en la convención y el protocolo a los hechos presentados para determinar si el solicitante cumple con los criterios para ser considerado un refugiado.

Así, se podría decir que el proceso de reconocimiento formal implica la evaluación de los hechos a partir de los cuales se hace la demanda de protección, para así determinar si el solicitante de asilo cumple con los requisitos para ser considerado un refugiado según la legislación.

Es decir, una vez que los refugiados llegan a un país de asilo buscan obtener el estatus de refugiado, para lograrlo, deben pasar por una serie de pasos administrativos y burocráticos para demostrar que tienen fundamentos reales y justificados en su solicitud de refugio.

Asimismo, después de haber demostrado su situación y teniendo en cuenta los ordenamientos internacionales y locales, las autoridades migratorias decidirán si otorgan o niegan la condición de refugiado, este proceso como se sabe es largo y complicado, y en casos de ser rechazado, el solicitante será obligado a abandonar el país de asilo.

Aquí reside una de las diferencias fundamentales entre la protección establecida en la Convención y la práctica de asilo, esta última implica una efectiva protección establecida por parte de estado asilante; es decir el reconocimiento del Estado de acogida es meramente declarativo pero no constitutivo, así la Convención guarda silencio en relación a la situación y el futuro de aquel refugiado ya reconocido, dicho documento sólo confiere un derecho de garantía básico que se identifica con el principio de *non-refoulement*, que establece que el solicitante de refugio y el refugiado reconocido no pueden ser devueltos en ningún caso al territorio del Estado en que sufren o temen sufrir persecución.

Pero irónicamente, no impide su expulsión a otro Estado considerado como seguro, se viola así el principio de no devolución y se pone en riesgo la seguridad y bienestar de los refugiados que pueden ser víctimas de amenazas y coacciones, así como de la delincuencia organizada.

Esto genera un vacío político y jurídico en relación al asilo territorial y la protección del refugiado queda exenta del componente de protección territorial, lo que puede limitar sus derechos a largo plazo, por lo tanto, es necesario fortalecer el régimen internacional de protección de refugiados y garantizar la protección territorial para que los refugiados puedan acceder a sus derechos y obtener la ciudadanía o residencia en el país receptor.

Bajo el mismo orden de ideas, América Latina, ha mostrado una posición más solidaria y comprometida en la acogida y protección de refugiados, a diferencia de muchos países del hemisferio norte. Por ejemplo, países como

Colombia, Ecuador, Brasil y México, han recibido millones de personas que han huido de la violencia y el conflicto en países como Nicaragua, Venezuela, Siria, Honduras y el Salvador.

Sin embargo, a pesar de la normativa y la buena voluntad de algunos gobiernos, aún existen muchos desafíos en la protección efectiva de los refugiados en la región, la falta de recursos, la limitada capacidad de integración y la discriminación son algunos de los obstáculos que deben ser abordados para garantizar una protección adecuada a las personas que han sido desplazadas forzosamente.

Así, aunque América Latina ha avanzado significativamente en la protección de los refugiados y ha demostrado una postura solidaria ante la crisis global de refugiados, aún hay mucho por hacer para garantizar una protección efectiva y sostenible de los desplazados forzados en la región.

Si recordamos el Plan de Acción de México, en el cual se desarrollaron puntos importantes en materia de refugiados así como de su protección, nos encontramos de nuevo con una problemática teórico-filosófica, ya que como bien lo señala Agamben, la protección y condiciones de los refugiados dependen en gran medida del poderío de los países que tienen el bio poder, en el caso de México se instauró el programa Quédate en México, fruto de una supuesta negociación en la que Estados Unidos impuso condiciones al gobierno mexicano, lo que demuestra que la protección de los derechos humanos de los refugiados no siempre es prioritaria para los países más poderosos.

Es importante destacar que la situación de los refugiados no solo se ve afectada por decisiones políticas de los gobiernos, sino también por la opinión de la sociedad en general, ya que en ocasiones se desencadena una visión negativa y discriminatoria hacia ellos, considerándolos una carga para la sociedad.

La situación actual de los refugiados requiere de un enfoque ético y humanitario, tomando en cuenta su dignidad, derechos y necesidades, por lo tanto, es necesario que se promuevan políticas que les permitan una vida digna y se les brinden oportunidades de integración social y económica en los países de acogida.

En este sentido Arendt pensó en los refugiados como una figura de los sin derechos, ya que la condición de refugiado se asimilaba día tras día con la pérdida de los derechos nacionales de ciudadanía, y por lo tanto de los derechos del hombre independientes de la ciudadanía y de la nacionalidad, ya que al no pertenecer a un Estado que lo cobije bajo su protección los someten a llevar su extranjería a cualquier lugar donde se encuentren.

Los actuales refugiados presentan diferentes características, por un lado, se encuentran protegidos por los instrumentos jurídico-normativos, pero al mismo tiempo, por los conflictos y lógicas económicas, bio políticas, sociales y culturales de un mundo globalizado y la perversión de la política de la soberanía estatal, están vulnerables.

Es necesario remarcar que la actual crisis en protección de los refugiados es consecuencia directa del conflicto que existe entre la praxis jurídica y la

decisión política del país, lo paradójico de la figura de refugiado es que, los planes de acción, convenciones y protocolos internacionales en materia de protección a migrantes que han sido ratificadas por el Estado mexicano, así como lo establecido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no solo cuestiona las lógicas violentas propias de la soberanía al momento de aplicar las leyes locales en materia de migración, sino que además las justifican.

Asimismo, y aunado a lo anterior, para garantizar un adecuado tratamiento en materia de migración y dar cumplimiento a los tratados y convenciones en materia de protección a refugiados de los que México es parte, se debe empezar por capacitar y sensibilizar a los funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para que sean más humanitarios y vean sin prejuicios y de una manera objetiva, la situación en particular que cada solicitante de refugio o asilo les presenta.

Asimismo, se debe dar uso de la voz, a los que en muchas ocasiones no lo tienen, ya sea porque vienen con temores o bien en el caso de mujeres que llegan con su pareja, se les califica únicamente como acompañantes y no son consideradas para entrevistar, sin considerar que frecuentemente son ellas las que sufren agresiones o bien tienen temores fundados de que su vida y/o su integridad física están en peligro en su país de origen.

Sin duda, son muchos los cambios que se deben llevar a cabo para un adecuado funcionamiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no se puede continuar viendo la problemática migratoria como una mera cuestión

administrativa, necesitamos replantearnos el sentido bio político de esta problemática y buscar nuevas soluciones.

Debemos iniciar por un irrestricto respeto a los derechos de las personas migrantes, seguido por la creación de un órgano autónomo, imparcial, independiente y especializado, que conozca de los recursos de revisión interpuestos en contra las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con la finalidad de garantizar el acceso a un debido proceso y a una adecuada impartición de justicia.

Además de lo mencionado anteriormente, algunos cambios adicionales que podrían ayudar a mejorar el funcionamiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados son:

1.- Aumento de la capacidad y recursos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para poder brindar una mayor atención a las personas migrantes y refugiadas que solicitan su ayuda.

2.- La creación de programas de integración y reinserción social para las personas refugiadas que se han establecido en México, a fin de facilitar su adaptación y promover su desarrollo en el país.

3.- Una evaluación regular de las políticas y programas de ayuda a refugiados en México, para asegurarse de que están cumpliendo con los objetivos y reducir cualquier tipo de fallas en su aplicación.

4.- La promoción de una mayor participación internacional y coordinación entre México, y otros países y organizaciones internacionales para mejorar la atención a las personas migrantes y refugiadas que buscan ayuda.

5.- La educación y sensibilización de la población sobre la importancia de ayudar a los refugiados y migrantes que llegan a nuestro país, para promover una cultura de solidaridad y humanidad en nuestra sociedad.

Conclusiones

A lo largo de la presente tesis se llegó a distintas conclusiones, todas ellas en concordancia con la relevancia de atender y reformar la manera en que el Estado mexicano ve la figura del refugio, asilo político y la protección complementaria, así como la importancia de crear un organismo autónomo para que conozca de los recursos de revisión en contra de las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Se analizó desde los inicios de los desplazamientos humanos hasta los tratados internacionales que actualmente buscan proteger a las personas solicitantes de protección en un país ajeno al suyo.

PRIMERA. Desde un principio podemos afirmar que, desde su aparición en la escena mundial, los fenómenos de desplazamiento de personas se deben a un conflicto entre Estados, el cual ocasiona que sus habitantes se vean forzados a migrar buscando proteger su vida y la de sus familias.

SEGUNDA. El fenómeno migratorio tiene motivos muy diversos, lamentablemente solo se le considera como un simple flujo de personas que salen de su país para llegar a otro. No obstante, es innegable que existen claras diferencias, por lo tanto, es fundamental establecer criterios universales que permitan diferenciar los componentes de estos grupos migratorios, de tal manera que se pueda evitar confusiones que afecten a quienes huyen de su hogar por motivos derivados de persecución.

TERCERA. Se ha analizado dicho conflicto teniendo como principal elemento el vínculo que se establece entre el Estado, los demandantes de refugio, protección complementaria o asilo político y refugiados a la hora de reclamar la protección, es decir, el derecho soberano de decidir quienes entran o no a su territorio y el compromiso internacional de brindar protección y refugio.

CUARTA. A partir del análisis histórico de la tradición de brindar asilo, este ha evolucionado a lo largo de la historia en diferentes culturas y civilizaciones, tanto en Europa como en América Latina, posteriormente el asilo evolucionó hacia el asilo diplomático, donde las embajadas y consulados de los países se consideraban territorio extranjero, y ofrecían refugio a personas perseguidas, tal fue el caso de Chile, a lo largo del tiempo, se han establecido convenciones y tratados internacionales que abordan el asilo político y el refugio, como la “Convención Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1951, que definía por primera vez quienes serían considerados refugiados y cuales serían sus derechos, se adoptó el régimen internacional de protección de refugiados y se establecieron leyes y procedimientos para determinar la elegibilidad de las personas, para recibir asilo y refugio.

QUINTA. La protección que conocemos hoy en día, ha adquirido un nuevo sentido jurídico-político, consolidándose dentro de la lógica Estado-céntrica, es decir como una práctica moderna del ejercicio de la soberanía, con el desarrollo de la “Convención Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1967, se instituyó jurídica y normativamente esta idea y los Estados por su parte la reivindican a la hora de brindar protección

a los demandantes de refugio, por lo que se afirma que el estatuto de refugiados no solo define quienes pueden gozar de la protección según los cinco motivos ahí establecidos, sino también quienes no pueden gozar de ese derecho por medio de la cláusula de exclusión.

SEXTA. Los países al aplicar las cláusulas de inclusión y exclusión de la “Convención Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1951 y su “Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados” de 1967, someten al solicitante de refugio a un doble proceso, ya que, por un lado, los Estados desarrollan mecanismos para probar que las causas que estos les presentan para demandar la protección sean fieles a lo ocurrido en el país de origen. Por el otro, los países van a aplicar las definiciones y las cláusulas de inclusión/exclusión del protocolo a esos hechos, sometiendo al solicitante de asilo a una serie de procedimientos administrativos y burocráticos en cuanto ingresa al país de refugio para obtener o no la calidad de asilado o refugiado.

SÉPTIMA. Una de las principales diferencias fundamentales establecidas entre la protección que brinda la convención y la práctica de asilo es, que esta última implica una efectiva protección territorial por parte del Estado asilante, en cambio el otorgamiento del estatuto no deduce para el Estado otorgante la obligación de conceder un permiso de residencia permanente, por lo que el reconocimiento por parte del Estado de acogida es declarativo más no constitutivo, es decir la Convención no se pronuncia al respecto de la situación y el futuro del refugiado ya reconocido, únicamente confiere un derecho de garantía básico, que se identifica con el principio de *non refoulement*, que establece que el solicitante de

refugio y el refugiado no pueden ser devueltos en ningún caso a su país de origen donde temen por su integridad o su vida, pero paradójicamente no impide su expulsión a otro Estado considerado como seguro.

OCTAVA. La modernización ha traído consigo el aumento de la migración y la necesidad de proteger los derechos de las personas que se desplazan de un lugar a otro en busca de una vida mejor, sin embargo, en muchos países todavía ignoran o violan los derechos humanos de los migrantes, incluyendo su derecho a la vida, la libertad, la protección contra la tortura y la discriminación.

NOVENA. El derecho internacional humanitario es crucial en este sentido, ya que establece las reglas sobre cómo deben ser tratados los migrantes y cómo se deben respetar sus derechos humanos. El derecho internacional humanitario debe estar en constante evolución para poder adaptarse a los cambios en las migraciones y garantizar que los derechos humanos de los migrantes se respeten en todo momento, en definitiva, es importante que la sociedad y los gobiernos comprendan la importancia de respetar los derechos humanos de los migrantes y trabajen juntos para garantizar que sean tratados con humanidad y dignidad.

DÉCIMA. La labor que desempeñan las organizaciones no gubernamentales son de gran ayuda, sobre todo para los migrantes que no cuentan con los recursos para contratar un abogado, si se les proporcionaran los recursos que necesitan para brindar un mejor servicio, se vería un gran impacto en las condiciones de salud, legales, de alimentación y de cuidado, de los migrantes, de las madres que viajan con sus hijos y de los menores que viajan solos, ya que el hecho de ser

migrantes no significa que no se les deba de tratar como lo que son, SERES HUMANOS.

DÉCIMO PRIMERA. Se debe seguir avanzando en la creación de nuevas leyes e instituciones autónomas que protejan a los migrantes, ya que no se puede avanzar en materia migratoria si el Estado mexicano continua inerte ante las violaciones a los derechos humanos y la dignidad de los migrantes.

DÉCIMO SEGUNDA. Se espera que esta situación mejore paulatinamente, y con la participación integral, se logre que las personas solicitantes de refugio regresen a sus hogares, con la seguridad de que sus vidas no corren peligro, que su integridad física y moral está a salvo y que pueden volver a llevar una vida normal o bien poder tener una nueva vida en el país de acogida con sus derechos humanos y fundamentales protegidos.

DÉCIMO TERCERA. No debemos pasar por alto la migración mexicana, ya que así como hay centroamericanos y sudamericanos queriendo ingresar a México, hay muchos mexicanos que debido a la falta de oportunidades, apoyo, problemas económicos y pobreza, quieren migrar a Estado Unidos, lo que conlleva un impacto negativo en la economía mexicana, fuga de cerebros, de mano de obra calificada y la disminución de la población activa, además de presentarse un aumento en la informalidad y precariedad laboral, lo que puede afectar la productividad y el crecimiento económico de México.

DÉCIMO CUARTA. La economía de un país se ve afectada tanto negativa como positivamente, por ejemplo, en México tanto aspectos negativos como los

anteriormente señalados, como positivos trae la constante migración, por eso en el caso del Estado mexicano, la migración puede afectar la balanza comercial de diversas maneras, por un lado como lo mencioné la emigración de trabajadores mexicanos a otros países puede generar una disminución de la oferta laboral en México, lo que a su vez puede aumentar los salarios y el costo de los productos nacionales, trayendo como consecuencia que las exportaciones mexicanas sean menos competitivas en el mercado internacional y reducirá el superávit de la balanza comercial, por otro lado la migración puede traer consecuencias positivas, ya que los trabajadores que emigran pueden enviar remesas a sus familiares en México, lo que aumenta la entrada de divisas al país y puede mejorar la balanza comercial,

DÉCIMO QUINTA. La migración también afecta la inversión extranjera en México, por un lado la llegada de varios migrantes puede aumentar la demanda interna de bienes y servicios, lo que a su vez puede traer mas inversionistas extranjeros interesados en aprovechar este mercado en crecimiento, sin embargo por otro lado, la migración también puede generar cierta incertidumbre en los inversores extranjeros debido a la posibilidad de cambios en las políticas migratorias o a la percepción de un clima social inestable.

DÉCIMO SEXTA. Dentro de toda esta problemática tenemos además, un tema demasiado delicado, los menores migrantes no acompañados que cruzan el territorio mexicano, este grupo vulnerable es víctima del crimen organizado, quienes los utilizan para actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la prostitución y la delincuencia, lamentablemente no hay una cifra exacta de los

menores migrantes no acompañados víctimas de la delincuencia organizada en México, ya que muchos casos no son reportados, sin embargo, el Instituto Nacional de Migración estima que alrededor de 30, 000 menores migrantes no acompañados cruzan la frontera sur de México.

DÉCIMO SÉPTIMA. Proteger a estos niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, es una prioridad, y existen medidas que se pueden implementar para brindarles seguridad, como fortalecer la cooperación internacional, mejorar la seguridad en las rutas migratorias, sensibilizar y capacitar de manera especializada a los agentes de migración, para la identificación de situaciones de riesgo y en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, fortalecer los sistemas de protección infantil, ya que es fundamental contar un sistema de protección de menores para identificar, proteger y atender a los menores migrantes no acompañados, esto implica establecer mecanismos de detección temprana, brindar atención médica y psicológica adecuadas y garantizar el acceso a la educación.

DÉCIMO OCTAVA. Es importante fomentar la cooperación entre instituciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales en materia migratoria, ya que estas últimas desempeñan un papel crucial en la protección de menores migrantes no acompañados, mujeres que viajan solas o con sus hijos, razón por la cual el gobierno debe colaborar estrechamente con estas organizaciones para garantizar una atención integral y proteger a estos grupos vulnerables.

DÉCIMO NOVENA. De llegar a una cooperación entre las organizaciones no gubernamentales y una adecuada capacitación para los agentes migratorios, el proceso de las entrevistas de elegibilidad se llevaría a cabo de una forma garante tanto para los grupos mas vulnerables como para cualquier migrante que ya por este solo hecho es vulnerable.

VIGÉSIMA. De negarse la solicitud de refugio, debido a los resultados de la entrevista de elegibilidad, el solicitante en cuestión puede recurrir a la apelación, lamentablemente la Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados, que es la misma institución que la niega, resuelve el recurso de apelación, siendo completamente arbitrario.

VIGÉSIMO PRIMERA. La necesidad de que un órgano independiente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sea quien resuelva los recursos de revisión en contra de las resoluciones en las que se niega la condición de refugiado, ya que solo así se garantizara un adecuado procedimiento y la imparcialidad en la resolución.

Fuentes de consulta.

Bibliografía.

1. Raig, Alejandro, Norum Roger, Migrantes, Primera edición, Ekaré, Caracas, Venezuela., 2019, Pp, 18 y 19.
2. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
3. García Netto, Irma Adriana, Principios generales del derecho latinoamericano, primera edición, Eudeba, Buenos Aires., 2009, pág.18
4. Schmitt, 2005, El homos de la tierra. En el Derecho de Gentes del “Jus publicum europaeum”. Buenos Aires: Editorial Struhart & Cía.pág.250.
5. Alfonso Ruiz Miguel, Guerra, Justicia y Derecho Internacional, Scielo, Isonomia, México, 2004, vol., 20, abril 2004, págs. 60 y 61
6. Alfonso Ruiz Miguel, Guerra, Justicia y Derecho Internacional, Scielo, Isonomia, México, 2004, vol., 20, abril 2004, págs.64 y 66.
7. García Netto, Irma Adriana, Principios generales del derecho latinoamericano, primera edición, Eudeba Buenos Aires, 2009, p.18.
8. Cfr. Nguyen Quac Dinh, et. al., Droit International Public, 7a ed., L.G.D.J.,Paris, 2002, pág. 53.
9. Henri Dunant, Recuerdo de Solferino, S.N.E., CICR, Ginebra Suiza, octubre 2017, págs. 115 a 118.
10. Díez de Velasco Manuel, El estudio sobre la normativa española en material de asilo, S.N.E, 1999. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, pág. 60 y 61.

11. Diez de Velasco Vallejo Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público. Ed. Décimo Octava, Tecnos, Madrid, 2013, págs. 65 y 66.
12. Don Alfonso X el Sabio, Las Siete Partidas, edición de 1807, Lexnova, Madrid, 1989. Págs., 2 a 8.
13. De Reina Casiodoro, Valera Cipriano, la Santa Biblia Antigua Versión 1569-1602, La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, Salt Lake City, Utah, 2009, 225 y 1505.
14. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR (1993). Los orígenes del asilo en ACNUR, La situación de los refugiados en el mundo: desafíos de la protección. Editorial Alianza. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2279.pdf>.
15. Diez de Velasco Vallejo Manuel, Instituciones de Derecho Internacional Público, decimoctava edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2013, pág. 629.
16. Del Valle Gálvez José Alejandro, Pérez de Nanclares Martín José, La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia II, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Universidad de Cádiz, España,
17. Art. 1 de la Convención sobre Asilo Territorial.
18. Art. 1 de la Convención sobre Asilo Territorial de 1967.
19. Espada Ramos María Luisa, Asilo e Inmigración en la Unión Europea, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, España, 1994, nº 86, octubre-diciembre 1994, cons., 17 noviembre 2022, págs., 71 a 98.
20. ACNUR. Compilación de Instrumentos jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica. 1992. Pág. 117

21. Lascano y Vedia Julio Ramón, Manual de Relaciones Internaciones, Ed. Teseo, Argentina, 2021, págs., 20 y 76.
22. Rodríguez Ángeles, del Carril Sofía, El Estado como actor Internacional: elementos, características y desafíos en la era de la globalización, Manual de Relaciones Internacionales, Ed. Teseo, Argentina, 2021, pág., 57.
23. Cobo Salvador, Fuerte Pilar. Refugiados en México, Perfiles Sociodemográficos e integración Social. Primera edición, Centro de Estudios Migratorios, Ciudad de México, México. Pág.13 a 39.
24. BETTS ALEXANDER, et al., Los orígenes del asilo, La situación de los refugiados en el mundo: desafíos de la protección., primera edición, Editorial Alianza, Barcelona, 1993,
25. SERRANO MIGALLÓN, Fernando (Coord.) Exilio argentino en México a treinta años del golpe militar. Editorial Porrúa, México, 2007, pág., 95.
26. ROJAS MIRA Claudia, Los anfitriones del exilio chileno en México, 1973-1993, Historia Crítica, S.N.E., Universidad de los Andes, Argentina, 2016, pp. 123-140.
27. Ibidem.
28. SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. Cit., pág. 187.
29. ORTÚZUR, Ximena. México y Pinochet, la ruptura, México, Nueva Imagen, 1986, págs. 257 y 258, citado por SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. Pág. 21.
30. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, Exilio argentino en México a treinta años del golpe militar. Op. Cit., p. 186.

31. GAMBOA Federico, llevan a bordo, el Guerrero lleva el Derecho, y los acorazados de ustedes la fuerza nada más. ¿Quién cree usted que vencería? S.N.E, Diario. pp. 157-160.
32. GUERRERO VERANO, Martha, El Refugio Guatemalteco en México, en libro colectivo, Universidad San Carlos de Guatemala-Universidad Utrecht, Guatemala, 2012, pp. 27-49.
33. SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. Cit., pp. 89-91.
34. AGUAYO QUEZADA, Sergio, Éxodo Centroamericano: Consecuencias de un conflicto, S.N.E., Secretaria de Educación Pública, México, 1985, pág. 88.
35. IMAZ, Cecilia, La práctica del asilo y refugio en México, 1ª edición, Potrerillos Editores, México, 1995, Pág. 85.
36. AGUAYO QUEZADA Sergio, Éxodo centroamericano, Nexos, México, año VIII, N., 88, abril 1985, Pág. 38.
37. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe sobre violaciones a los derechos de los inmigrantes frontera sur, S. N. E., CNDH, México, 1996, pág. 27 y 28
38. GUERRERO VERANO Martha Guadalupe, Refugio guatemalteco en México, Op., Cit. Pág. 38
39. Ibidem, pág., 39
40. Del Valle, G. 2019, septiembre 24. Trump's Remain in Mexico Policy is Causing Asylum-Seekers to Miss Court Dates-and Get Deported.

41. DEL VALLE, G., Trump's Remain in México Policy is Causing Asylum-Seekers to Miss Court Dates and Get Deported, Texas, United States, S.E., 2019, pp. 34-39.
42. LOPEZ PORTILLO J., Acuerdo por el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para Estudiar las Necesidades de los Refugiados Extranjeros en el Territorio Nacional, que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 1980.
43. GARCÍA TOVAR, Máximo. Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México. 2º edición, COMAR-FCE, México 2000, p. 54.
44. KAUFFER Michel, Migración internacional en la frontera sur con México, Boletín editado por el Consejo Mexicano de Población, México, año 4, número 12, 2000, pág., 8
45. Guerrero Verano, Martha Guadalupe. "El refugio guatemalteco en México" en Libro Colectivo. Universidad San Carlos de Guatemala – Universidad de Utrecht, GUATEMALA 2012, pág. 27-49.
46. Imaz, Cecilia. La práctica del asilo y del refugio en México, S.N.E., Potrerillos Editores, México 1995, pág. 90.
47. García Tovar Máximo (coordinador), Memoria: Presencia de los refugiados guatemalteco en México, Ediciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados-FCE, 2000.
48. García Tovar Máximo (coordinador), Memoria: Presencia de los refugiados guatemalteco en México, Op. Cit.,

49. Néstor Pedro Sagüés, “La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional”, en José Palomino Manchego, y José Carlos Remotti, coords., Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica. Edgar Carpio Marcos, La interpretación de los derechos fundamentales, pp. 28 y ss., citado por CASTAÑEDA Mireya, El principio pro persona, experiencias y expectativas, 1ª edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, pág., 17.
50. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, “Expediente Varios 912/2010”, párr. 35. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011.
51. Organización Mundial del Comercio, Estados Unidos-artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, Informe del Grupo Especial, diciembre 1999, págs., 383-402.
52. BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág., 535
53. Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969.
54. BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág., 536.
55. PLATA Laura, KERWIN Helen, Recursos para entender el protocolo “quédate en México”, S.N.E., OPEN SOCIETY FUNDATION, México, enero 2020, pág., 7.

56. FELLER Erika, TURK Volker y NICHOLSON Frances, Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional, 1ª ed., Editorial Icaria, Barcelona España, 2010, págs., 198 y 199.
57. SERRANO Herrera Carlos, LOPEZ VEGA Rafael, Anuario de Migración y Remesas México, 9ª edición, Fundación BBVA Bancomer A.C., Ciudad de México, México., julio 2021, pág., 65
58. Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
59. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación, julio 12 2019.
60. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación, julio 12 2019.
61. Bustamante, J. Conceptos fundamentales para una nueva teoría de las migraciones. Citado por QUIJAS CRISTERNA, S, Anthropos, Movilidad, migraciones y trabajo en el capitalismo global. No. 243, 2019. Págs., 20-35.
62. HUMAN RIGHTS WATCH. We can't help you here. Us returns of asylum seekers to México. Human Right, New York, United States, Vol. 22, 2019, 1-15.
63. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/REC_2019_38.pdf

Reglamentos, Leyes y Convenciones.

1. Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 18, párrafo primero, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma 18 febrero 2022, pág., 9.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>
2. Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, artículos 23 y 24, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pág., 9 y 10.
3. Reglamento de la Ley General de Población, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 28-09-2012, artículos, 89-114.
4. Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, artículos 23 y 24, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pág., 9.
5. Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 18, párrafo primero, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma 18 febrero 2022, pág. 7.

Hemerografía.

1. ACNUR, Carta Africana Sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, Carta de Banjul. Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad 2000, nº 8, noviembre 2022, pág., 60. africana, reunida en Nairobi, Kenya.
2. Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 15 de agosto de 2016.
3. Instituto para la Mujer en la Migración, Recursos para entender el protocolo “quédate en México”, S.E., México, noviembre 2019.pags., 2, 3 y 5.
4. BECERRA RAMIREZ M., Declaración conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

Páginas web.

1. Department of Homeland Security, 2019, octubre 29, Assessment of Migrant Protection Protocols. Consultado en <https://www.dhs.gov/publication/assessment-migrant-protection-protocols-mpp>
2. COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A MIGRANTES, “El refugio guatemalteco”, http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/El_refugio_guatemalteco.
3. COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A MIGRANTES, Carpeta: México, tradición de asilo y refugio, ediciones de COMAR para difusión de la política de asilo y refugio de México. <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/pofroy/reunwash/COMAR.htm>
4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La protección internacional de las personas LGBTI. Octubre 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f79596c.html> 162 Natalia Díaz Zeledón. Refugiados LGBTI: construir una vida nueva en Costa Rica. 29 junio, 2018. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/revista-dominical/refugiados-lgbti-construiruna-vida-nueva>.
5. Agencia de la ONU para los Refugiados, “Historia del ACNUR” <https://www.acnur.org/historia-del-acnur>.
6. Agencia de la ONU para los Refugiados, “solicitantes de asilo” <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo.html>
7. Agencia de la ONU para los Refugiados, “Historia del ACNUR” <https://www.acnur.org/historia-del-acnur>.

8. Fact Sheet: US Asylum Process 2019, January 10. Retrieved from <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-u-s-asylumprocess/>
9. US News. (2019, agosto 1). Mexico Opens First Government Shelter for Asylum Seekers. Consultado en <https://www.usnews.com/news/best-states/texas/articles/2019-08-01/mexico-opens-first-government-shelter-for-asylum-seekers>.
10. Plevin, R. Mexicali residents protest shelter for asylum seekers returned to Mexico Under US policy., 2019., Consultado en <https://www.usatoday.com/story/news/world/2019/10/15/mexicali-protest-shelter-asylum-seekers-us-policy/3983901002/>
11. La Jornada, Albergue de la STPS en Juárez recibe a mil 500 migrantes., 01 octubre 2019., Consultado en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/10/01/albergue-de-la-stps-en-juarez-recibe-a-mil-500-migrantes-3999.html>
12. ASYLUM ACCES MEXICO, Hoja informativa sobre el Asilo en México, México 2019, pág. 5., <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO.pdf>