

Observatorio de Protección Internacional

# Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS  
PROGRAMA DE  
**DERECHOS  
HUMANOS**

Investigación, incidencia y  
promoción de la justicia



**OBSERVATORIO  
DE PROTECCIÓN  
INTERNACIONAL**  
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Observatorio de Protección Internacional

**Declaración de  
Cartagena en México:**  
34 años de distanciamiento  
entre la ley y la práctica

## **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**

### **CIUDAD DE MÉXICO**

2

Mtro. David Fernández Dávalos, sj

**RECTOR**

Mtra. Araceli Téllez Trejo

**DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO UNIVERSITARIO**

Ing. Pablo Reyna Esteves

**DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE INCIDENCIA**

Mtra. Denise González Núñez

**PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS**

#### **Coordinación del informe e investigación:**

Lic. Felipe Sánchez Nájera

Con la colaboración de:

Janette Carrillo Díaz

Fernanda Lobo Díaz

Jesús López Ramírez

Jesús Armando Román Zamora

Aranza Zulin García Moreno

#### **Revisión de contenido:**

Mtra. Denise González Núñez

Ciudad de México, septiembre 2018.

## Agradecimientos

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, reconoce y agradece la colaboración del profesor Francisco Calderón Aragón, académico del Departamento de Economía de la universidad, para el diseño metodológico de este proyecto.



## Resumen

Desde su entrada en vigor en 2011, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (en adelante, Ley sobre Refugiados) ha sido objeto de elogios por ser una norma de carácter progresivo en muchos aspectos, entre ellos, haber previsto en su texto la definición regional de *refugiado* derivada de la Declaración de Cartagena (1984).

A 34 años de la adopción de este último instrumento internacional, es preciso hacer un balance y preguntarnos cuál ha sido el desempeño de los Estados en la región en relación con él y de qué manera ha servido para ofrecer protección a personas refugiadas. Dada la posición geográfica de México y los hechos que motivaron la adopción de la Declaración, resulta especialmente interesante conocer cómo ha sido la labor de interpretación de la definición regional por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) a lo largo de los años, desde que la Ley sobre Refugiados entró en vigor, así como examinar de qué manera se ha aplicado la propia definición regional y hasta qué punto ha permitido ampliar la protección para las personas refugiadas.

Para dar respuesta a estas interrogantes, entre muchas otras, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, ha implementado un mecanismo de monitoreo permanente del sistema de asilo en México, con el fin de determinar de qué forma ha cumplido con sus obligaciones de protección en el momento de implementar la Ley sobre Refugiados. Además, por medio del análisis de las decisiones de la Comar en primera instancia a lo largo de siete años (2011-2016), hemos podido constatar qué ocurre cuando se tiene una ley progresista que tutela los derechos humanos —en particular los de personas solicitantes de asilo y refugiadas—, pero instituciones débiles encargadas de implementarla.



Palabras clave: refugiado, Comar, Cartagena, Ley sobre Refugiados.

## 1. Brevísima historia de Cartagena

En la década de 1980, hubo un éxodo masivo de personas refugiadas centroamericanas, derivado sobre todo de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Como afirman Franco y Santiestevan (1994):

Las personas más directamente afectadas por estos conflictos eran principalmente de comunidades rurales pobres. Toda Centroamérica se vio afectada por estos movimientos de refugiados que, además de derivar del conflicto regional, contribuían a él. Además de los tres países arrasados por la guerra; Belice, Costa Rica, Honduras, México y EEUU se vieron involucrados en el problema de los refugiados al acoger a un número importante de ellos, de solicitantes de asilo y de emigrantes (p. 81).

Este contexto y la insuficiencia del Estatuto de Refugiados de 1951 para responder a la crisis fueron motivos para que representantes de 10 países del continente americano, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y personas expertas se reunieran en el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, celebrado del 11 al 15 de mayo de 1981 en Tlatelolco, Ciudad de México.

Una de las conclusiones de dicho coloquio fue el reconocimiento de vacíos legales en el derecho internacional y la necesidad de proteger “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” (Coloquio sobre Asilo..., 1981, p. 1), particularmente en América Latina.

El Coloquio de 1981 fue el antecedente para la organización del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, el cual tuvo lugar del 19 al 22 de noviembre de 1984 en Cartagena, Colombia. Al final de esa reunión se adoptó la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Si bien “no fue concebida como instrumento que de conformidad con el derecho internacional sea de carácter vinculante para los Estados” (Corcuera, 2004, p. 194), sí tuvo por objeto redactar un instrumento que extendiera el concepto de *refugiado* de tal manera que se pudiera ofrecer protección frente a situaciones que no encuadraban en la propia definición de *refugiado* del Estatuto de 1951.

Por ello, inspirados en la Convención africana de 1969, los redactores adoptaron una nueva definición de *refugiado*, que se conocería en adelante como la definición regional de *refugiado*, definición ampliada de *refugiado* o definición de Cartagena, términos que se usan de manera indistinta en este texto.

Esta definición planteó que se deberían reconocer como refugiadas a las personas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (énfasis propio), además de los motivos de la definición de la Convención de 1951.

Al adoptarla, se instó a los Estados a incluirla a la brevedad en su legislación interna, ya que, al ser meramente una declaración, no tendría carácter vinculante.

## 2. La inclusión de la Declaración de Cartagena en la legislación mexicana

8

La definición regional contenida en la Declaración de Cartagena se incluyó por primera vez en la legislación nacional el 17 de junio de 1990, en el artículo 42, fracción VI de la Ley General de Población. Fue de hecho la primera vez que un Estado latinoamericano incluyó la definición regional en su legislación. Durante muchos años permaneció dentro de ese cuerpo normativo, hasta el 27 de enero de 2011, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la legislación especializada en materia de personas refugiadas, a saber, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (actualmente Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, reformada en 2014).

La inclusión de la definición regional en la Ley General de Población fue muestra de la progresividad de los derechos humanos y la reafirmación de la tradición de asilo que caracterizó a México tan sólo una década antes con el denominado “refugio guatemalteco”, pero que se gestó mucho antes con la recepción de refugiados españoles a finales de los años treinta, así como de salvadoreños y chilenos en los años setenta del siglo pasado.

Sin embargo, las personas que llegaron a México en busca de protección internacional, raramente encajaban en alguno de los supuestos contemplados por la definición regional (que en ese momento era la única contemplada dentro de la legislación, dejando de lado la definición de la Convención de 1951), y ésta se volvió una especie de letra muerta.

La situación en materia de refugiados cambió radicalmente en 2011, con la mencionada Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que buscaba “la adecuación y modernización jurídica [...] e impulsar disposiciones basadas en las mejores prácticas en materia de refugiados” (Decreto de Ley Sobre Refugiados, 2014, p. 4). Esta legislación incluyó la definición universal de *refugiado*, es decir, la definición contenida en el Estatuto de 1951; la protección complementaria y la definición regional. Sobre esta última, el artículo 13, fracción II, estableció que la condición de refugiado se reconocería a toda persona “[q]ue ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Además, hay que destacar que la Ley sobre Refugiados creó un marco normativo específico para responder a la situación de personas refugiadas que es completamente autónomo e independiente de la materia migratoria y de población en general. A partir de la entrada en vigor de dicha ley, la autonomía de la materia permitió la fiscalización y el escrutinio de las autoridades encargadas del reconocimiento de la condición de refugiado, concretamente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar).

### 3. Metodología de la investigación

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, como se ha señalado, implementó un mecanismo de monitoreo permanente del sistema de asilo en México, entendido éste como el conjunto de disposiciones, instituciones, normas y políticas encaminadas a la protección de personas refugiadas en nuestro país. Lo anterior con el objetivo de analizar de qué manera México ha dado cumplimiento a sus obligaciones de protección al implementar la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

La investigación que derivó en este texto se dividió en dos etapas que se desarrollaron de manera paralela. La primera consistió en el acopio de la información necesaria; la segunda en la selección y adaptación de la metodología más adecuada para el análisis del contenido de esa información.

#### Acopio de información

Para analizar de qué manera se ha aplicado en México la definición de *refugiado* de la Declaración de Cartagena, fue necesario recopilar información cuantitativa y cualitativa. Para obtener información cuantitativa, el 20 de abril de 2017 se solicitaron mediante la plataforma Infomex las cifras de personas reconocidas como refugiadas bajo los supuestos previstos en la fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados. Para ello se dirigieron a la Comar las siguientes dos preguntas:

1) ¿En cuántos casos la Comar ha determinado en una resolución la existencia de “violencia generalizada”, “violación masiva de derechos humanos”, “agresión extranjera”, “conflictos internos” en términos de la fracción II del art. 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Solicito la información desglosada por año, así como el tipo de situación detectada. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (Infomex, 0422000015917).

2) ¿En cuántas resoluciones se ha reconocido la condición de refugiado a un/una solicitante con fundamento en el art. 13, fracción II de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Al respecto solicito se me brinde información desglosada sobre el número de personas, desagregada por sexo, edad y nacionalidad de las personas que han sido beneficiadas con estas resoluciones. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (Infomex, 0422000016117).

Con dichas preguntas se pretendió abarcar la totalidad de las personas que hubieran sido reconocidas como refugiadas bajo los supuestos de la Declaración de Cartagena desde la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados hasta el último año completo previo a la elaboración de este informe, es decir, 2016. Ambas preguntas fueron respondidas el 22 de mayo de 2017.

## Metodología de análisis de información

10

Para realizar un análisis cualitativo, se solicitó otro tipo de información mediante la plataforma Infomex, concretamente, las resoluciones emitidas por la Comar de 2011 a 2016. El 4 de mayo de 2016 y el 2 de enero de 2017 se formularon las siguientes dos peticiones:

1) Proporcionar en formato electrónico la versión pública de todas las resoluciones positivas y negativas que recayeron a las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado emitidas por la Comar en los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 (Infomex, 0422000008816).

2) Proporcionar en formato electrónico la versión pública de todas las resoluciones positivas y negativas que recayeron a las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado emitidas por la Comar en el año 2016 (Infomex, 0422000000917).

Para responder la primera solicitud, la Comar entregó 3 333 resoluciones que constan de 43 405 fojas, relativas a las resoluciones emitidas entre 2011 y 2015. Para la segunda solicitud, la Comar entregó 2 998 resoluciones, que constan de un total de 45 094 fojas.

Para llegar a conclusiones generales sin la necesidad de analizar la totalidad de las resoluciones, se obtuvieron muestras representativas por año. El diseño de las muestras se caracteriza por ser probabilístico. A la vez, el diseño es bietápico y estratificado, donde la unidad última de selección es la resolución de un procedimiento de asilo. El tamaño de la muestra está calculado para la proporción de resoluciones que reconocieron la

condición de refugiado. Los estratos son los años para los que se cuenta con información (2011-2016). El tamaño de la muestra es de 570 resoluciones y está calculado para 90% de confianza con un margen de error de 0.03.

En paralelo, se desarrolló una base de datos para el análisis de las resoluciones de la muestra. Para estandarizar el proceso de evaluación del análisis y la interpretación de la Comar al momento de resolver, se investigaron algunos de los mecanismos de evaluación utilizados para examinar la actuación de organismos en otras regiones que ejercen las funciones de la Comar. La opción metodológica más completa fue la contenida en el manual denominado *Building in Quality. A Manual on Building a High Quality Asylum System, Further Developing Asylum Quality in the European Union* (ACNUR, 2011).

A pesar de que éste es el mecanismo de evaluación más completo, plantea dos obstáculos metodológicos para su aplicación en México: 1) los procedimientos de asilo en la Unión Europea son distintos a los de México, lo cual dificulta mucho su utilización, y 2) usar el manual requiere acceso a los expedientes completos de las y los solicitantes de asilo, pero para la realización del presente estudio se tuvo acceso sólo a las resoluciones de la Comar, no a los expedientes completos.

Por estas características distintas, y en especial por la limitación material de insumos, se optó por realizar sólo un análisis del segundo punto de la metodología propuesta por el acnur, es decir, de la "evaluación debida y eficiente de las necesidades de protección dentro

## 4. Aplicación de la Declaración de Cartagena

del procedimiento de asilo”, desde el punto de vista jurídico. Una vez definido el objeto de estudio, se procedió a la identificación de 115 categorías de análisis para la revisión ordenada y estandarizada de las resoluciones y, posteriormente, a la generación de una base de datos para su sistematización.

Las categorías de análisis que se usaron fueron seleccionadas en función de los siguientes puntos: 1) aplicabilidad a todas las resoluciones, con independencia del sentido de éstas; 2) capacidad para dar cuenta del perfil de las personas solicitantes, incluyendo sus motivos de desplazamiento, y 3) factibilidad de dar cuenta del ejercicio argumentativo de la Comar dentro de sus determinaciones.

### Grupos poblacionales a los que se les ha aplicado la definición regional

A partir de la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados, la definición de Cartagena contenida en la fracción II del artículo 13 se ha utilizado en el caso de 372 personas reconocidas como refugiadas. Éstas representan 7.8% de las personas que fueron reconocidas como refugiadas en México entre 2013 y 2016 (Estadísticas Comar, 2017). Al respecto, es importante señalar que de acuerdo con los registros de la Comar, ninguna persona fue reconocida como refugiada con base en la definición de Cartagena en 2011 y 2012.

La media de edad de las personas reconocidas como refugiadas a partir de la definición de Cartagena es de 27 años. De las 372 personas, 209 son hombres (56%) y 163 son mujeres (44%). Los países de origen de esas personas fueron nueve. Cabe mencionar que predominaron las personas de origen venezolano, como se aprecia en la Tabla 1.

País de Origen	# Personas Reconocidas	% del Total
Colombia	2	0.54%
Costa de Marfil	1	0.27%
Guatemala	2	0.54%
Haití	1	0.27%
Irak	9	2.42%
Nigeria	1	0.27%
Siria	26	6.99%
Ucrania	6	1.61%
Venezuela	324	87.1%
<b>Total</b>	<b>372</b>	<b>100%</b>

Tabla 1. Nacionalidad de personas reconocidas con base en la definición regional (2011-2016).

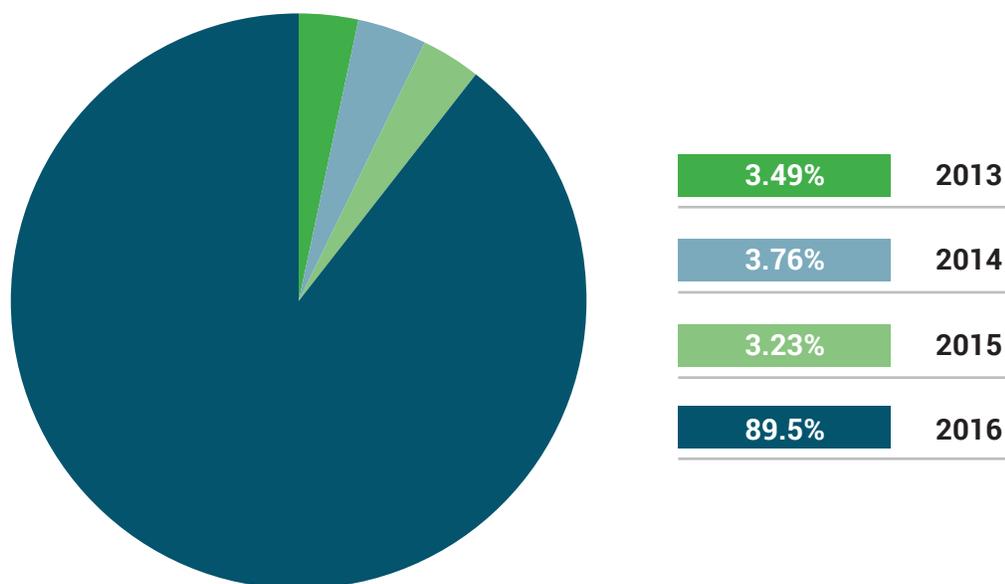
Fuente: elaboración propia con información obtenida mediante las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917.

De 2011 a 2016 existieron tres grupos poblacionales principales que fueron reconocidos en México a partir de una de las cinco causales establecidas por la definición regional de *refugiado*: venezolanos (con 87% del total de solicitudes), sirios (con 7% del total de solicitudes) e iraquíes (con 2% del total de solicitudes). Es importante mencionar que 98% de las personas venezolanas que se hallaron bajo los supuestos de la definición de Cartagena fueron reconocidas en 2016. Dada la proporción que ocupan las personas venezolanas en el total de personas reconocidas bajo los supuestos establecidos en la fracción II del artículo 13, no es extraño observar que la mayor parte de los reconocimientos a partir de 2011 según la definición de Cartagena, hayan ocurrido precisamente en 2016, como se aprecia en la Gráfica 1.

La cifra adquiere relevancia si tomamos en cuenta que México fue uno de los grandes impulsores de la creación de la definición regional de Cartagena en 1984. Sin embargo, 90% de las resoluciones en las que México ha reconocido a personas refugiadas bajo dicha definición corresponden a casos resueltos en 2016, es decir, 32 años después de la adopción de la Declaración y 26 años después de su incorporación en la legislación nacional. También llama la atención que hayan transcurrido 29 años entre la adopción de la Declaración y su primera aplicación en 2013.

En virtud de lo anterior, surge el siguiente cuestionamiento: ¿existió en México algún otro supuesto en el cual se pudo haber reconocido a una persona bajo la definición de Cartagena antes de 2013?

**Gráfica 1. Distribución anual de reconocimientos por Cartagena**



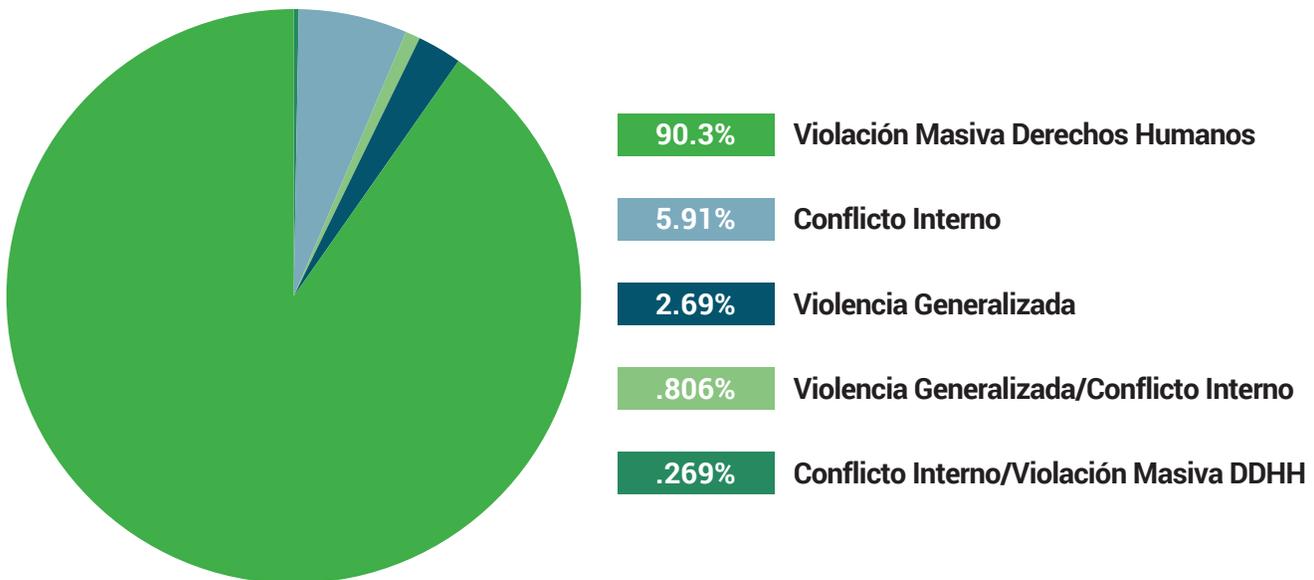
## Causales de aplicación de la definición regional

De los cinco supuestos de la Declaración de Cartagena (véase *supra*), sólo se han utilizado tres para reconocer la condición de refugiado: 1) violación masiva de los derechos humanos, 2) violencia generalizada y 3) conflictos internos, ya sea de manera individual o combinada (esto es, con base en dos o más causales), como se aprecia en la Gráfica 2.

En la Gráfica 2 también se puede observar que la causal de violación masiva de derechos humanos se usó en 90.3% de los casos en que se reconoció la condición de refugiado según la definición de Cartagena. La predominancia del supuesto de violación masiva de derechos humanos sobre los demás radica en que la totalidad de casos de personas venezolanas fueron reconocidas bajo el mismo con una media del reconocimiento de la condición de refugiado de 98 por ciento.

13

**Gráfica 2. Aplicación de las causales para el reconocimiento de Cartagena**

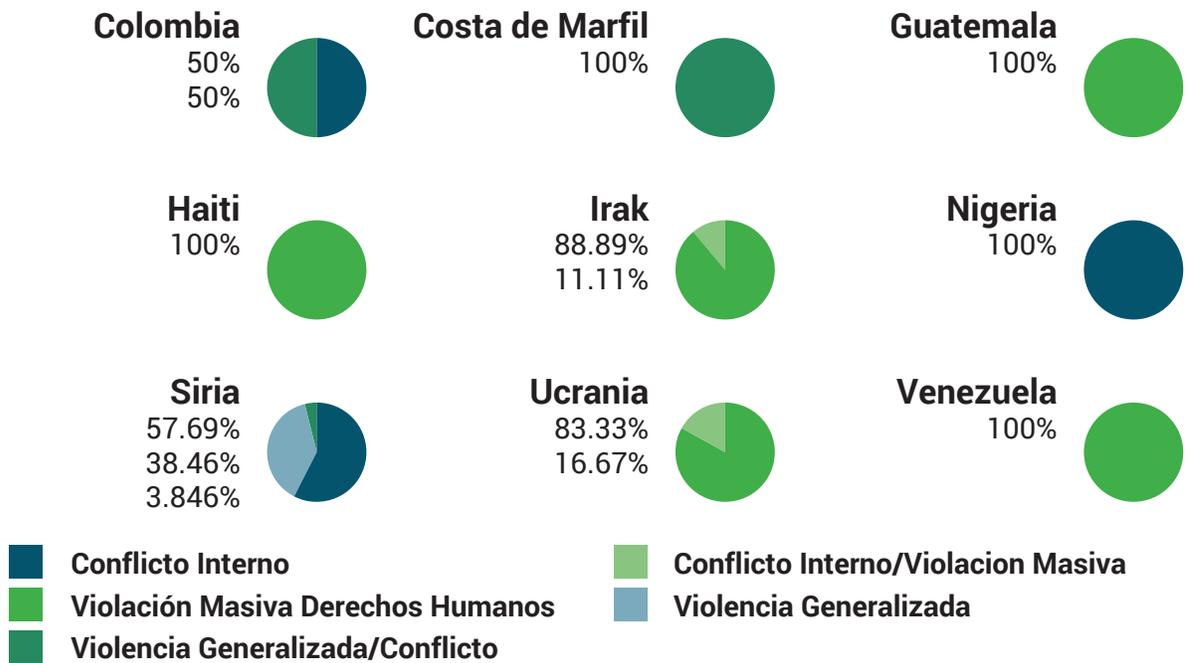


Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000016117 y 0422000015917

Si se desagrega la información por cada una de las nueve nacionalidades, se puede apreciar que en cuatro se aplicó la causal de violación masiva de derechos humanos, e igualmente en otras cuatro la existencia de conflictos internos. A continuación se muestra una gráfica con los supuestos existentes:

Esto significa que al momento de analizar las solicitudes presentadas, la Comar únicamente determinó que existieron tres motivos para encuadrar situaciones dentro de las causales mencionadas, que de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados se definen como:

**Gráfica 3. Aplicación de las causales para el reconocimiento de Cartagena**  
Desagregación por nacionalidad



1) Violencia generalizada: enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada.

2) Conflictos internos: los enfrentamientos armados que se desarrollen en el territorio del país de origen o residencia habitual entre sus fuerzas armadas y grupos armados organizados o entre tales grupos.

3) Violación masiva de los derechos humanos: las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada.

## Análisis de la aplicación en casos concretos

La aplicación de la definición de Cartagena contenida en la fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados se efectúa dentro de los procedimientos del reconocimiento de la condición de refugiado, una vez que se ha hecho el análisis de la fracción I del artículo 13 (que contiene la definición universal) y no se encontraron supuestos para ser reconocido como refugiado con base en ella. En este proceso operan dos principios fundamentales de toda decisión de carácter jurisdiccional, la fundamentación y la motivación, que para efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 13 se entienden como:

1) Fundamentación: se establece si la Comar, al considerar que la condición de refugiado o refugiada no procede con base en la fracción I, cita la definición ampliada de refugiados, establecida en la fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados.

2) Motivación: se indica si la Comar analiza detalladamente los hechos presentados por el o la solicitante, y si éstos al ser confrontados con el contenido de la definición de Cartagena, son motivo o no para reconocer la condición de refugiado o refugiada con base en la fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados.

De la totalidad de casos que deberían haberse analizado a la luz de la fracción II (es decir, personas que no fueron reconocidas como refugiadas con base en la fracción I) entre 2011 y 2015, en 90%<sup>1</sup> se citó la propia fracción II, pero únicamente en 3% se confrontaron los hechos del caso con su contenido.

Lo anterior quiere decir que 97% de las personas que no fueron reconocidas con fundamento en la fracción I, tampoco fueron reconocidas con base en la fracción II. Lo problemático es que en ese 97% la Comar no llevó a cabo un análisis de los casos a la luz de la fracción II, es decir, partir la definición regional de *refugiado*.<sup>2</sup> En otras palabras, citó la fracción II, pero no motivó

adecuadamente la decisión de no reconocer con base en esa fracción. De modo que incurrió en una conducta ilícita al no confrontar los hechos del caso con los supuestos de la definición regional para decidir si les era aplicable o no a las personas solicitantes. Ello podría implicar la violación al principio de no devolución en los casos en los que no se interpuso recurso en contra de la negativa.

Para demostrar lo anterior, a continuación se presenta el texto de una resolución en la que se le negó el reconocimiento de la condición de refugiado a una persona de origen salvadoreño, en la cual la Comar no confrontó los hechos del caso con el contenido de la fracción II, luego de haber analizado y negado el reconocimiento con base en la fracción I:

SEPTIMO.- Por su parte, la fracción II del artículo 13 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establece en que también se considera como refugiado a la persona que huye de su país porque existe un nivel de riesgo contra su vida, seguridad o libertad, el cual debe derivarse de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Para que una persona sea reconocida como refugiada, habrá de cumplir con el elemento de amenaza, entendido como un nivel de riesgo personal, en contra de su vida, seguridad y libertad, sin embargo, el hecho de que un país experimente una situación como las antes señaladas, no constituye por sí mismo motivo suficiente para que todo nacional de dicho territorio pueda ser reconocido como refugiado. Para obtener tal reconocimiento, el solicitante debe demostrar que se encuentra fuera de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas y existe un vínculo directo y objetivo entre los acontecimientos en cuestión y el daño que potencialmente pueda sufrir. En el caso en particular, se determina que bien el nivel de inseguridad en [REDACTED] es considerable, las condiciones en dicho país, no son equiparables a las causales antes referidas, por lo que no es posible determinar un riesgo objetivo en contra de la vida, libertad o seguridad del señor [REDACTED] con base en la situación de su país de origen.

1 En los casos restantes (10%) no se citó el contenido de la fracción segunda.

2 Es importante señalar que estos números cambian en 2016 debido a que a partir de ese año la definición de la fracción II se empezó a aplicar para el caso de personas venezolanas únicamente, sin embargo, al momento de la redacción del presente texto aún no se ha terminado el análisis de las resoluciones de 2016.

Visto el fragmento anterior, se presenta otro proveniente de la resolución de una persona venezolana en la que se intentan confrontar los hechos con el contenido de la fracción II, aunque de forma deficiente:

17

QUINTO.- Por su parte, el artículo 13 de la LSRPCYAP, establece en su fracción II que también se considera como refugiado a las personas que huyen de su país porque existe un nivel de riesgo contra su vida o seguridad o libertad, el cual debe derivarse de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. En el presente caso, el hecho de que un país experimente una situación como las antes señaladas, no constituye por sí mismo, motivo suficiente para que todo nacional de dicho territorio pueda ser reconocido como refugiado. Para obtener tal reconocimiento, la solicitante debe demostrar que se encuentra fuera de su país porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas y existe un vínculo directo y objetivo entre los acontecimientos en cuestión y el daño que potencialmente pueda sufrir. En el caso en particular, la información objetiva sobre el gobierno [REDACTED] menciona que "(...) El daño que el Gobierno venezolano le está causando a la democracia en el país es que encarcela a opositores políticos, controla al Tribunal Supremo, intimida a jueces, golpea a manifestantes, comete abusos contra detenidos, tolera a violentas bandas de civiles armados que defienden al Gobierno, cierra canales de televisión, censura a periodistas y llena las ondas con transmisiones obligatorias en las cuales el presidente califica de criminales y "fascistas" a sus críticos. Algunas voces sensatas, tanto dentro de Venezuela como en el exterior, han señalado que la única salida a la crisis actual es a través del diálogo entre el Gobierno y sus opositores, y el 8 de abril el presidente y líderes de la oposición acordaron iniciar conversaciones. Para que se produzca un diálogo genuino, la oposición deberá, casi sin ninguna duda, abandonar la exigencia de que el Gobierno deje el poder. Pero, sobre todo, el Gobierno deberá dejar atrás las tácticas autoritarias que ha estado empleando para dirigir el país"<sup>13</sup>. No se omite señalar que la misma información objetiva establece que "las calles de las principales ciudades de Venezuela ahora están en calma después de varios meses de enfrentamientos violentos entre manifestantes de la oposición, las fuerzas de seguridad y civiles armados que dejaron más de 40 muertos en el año 2014"<sup>14</sup>.

Derivado de lo anterior, resulta pertinente señalar que, si bien es posible establecer que en [REDACTED] según la información objetiva recabada, se han violentado derechos humanos de "activistas, periodistas, dueños de canales de televisión, y otros medios de comunicación, reprimidos con el arresto, la detención e investigaciones criminales (...)"<sup>15</sup> estas de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley de la materia, no representan una violación masiva de derechos humanos, por lo que se determina que dichos actos no alcanzan el umbral que por definición establece el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en su fracción X, entendiéndose por violación masiva de derechos humanos: "las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada". Por lo tanto, si bien la información recabada por esta autoridad corrobora que existen violaciones de derechos humanos en [REDACTED] a personas de cierto perfil, las condiciones en dicho país no son equiparables a las causales antes referidas, aunado a que el nivel de riesgo personal de la solicitante aún es requerido, y esto no se establece en el caso particular de la extranjera [REDACTED] de nacionalidad [REDACTED] por lo que no es posible determinar que el riesgo alegado por la solicitante, guarde relación con lo estipulado en dicha fracción.

Como se puede apreciar, en el primer ejemplo únicamente se asume que las condiciones del país de origen no son equiparables a las causales de la fracción II y por ende no le son aplicables. En ese caso no se llevó a cabo ningún ejercicio de confrontación de los hechos

del caso o de la situación particular de la persona que solicitaba asilo. Esta práctica es una constante en los casos de personas salvadoreñas y hondureñas. De hecho, a partir de la investigación realizada fue posible determinar que una cita similar al texto del primer

fragmento (correspondiente al caso de la persona salvadoreña) se repitió en 100% de los casos analizados de personas salvadoreñas y hondureñas que no fueron reconocidas como refugiadas con base en la definición universal entre 2011 y 2015. De manera que en ninguno de esos casos se realizó un análisis adecuadamente motivado de por qué no les era aplicable la definición regional.

En el segundo supuesto, se intenta confrontar —aunque con deficiencias— la situación de la persona solicitante con el contenido de la causal de violación masiva a los derechos humanos, de conformidad con la legislación aplicable. Esta práctica es constante en el caso de personas venezolanas, para quienes en 98% de los casos se realizó un análisis similar al momento de evaluarse la situación a la luz de la definición de Cartagena.

Al comparar y contrastar el ejercicio argumentativo de la Comar en casos de personas salvadoreñas, hondureñas y venezolanas, se observa un tratamiento diferenciado que parece responder a una decisión a priori sobre si los solicitantes de asilo se reconocerán como refugiados dependiendo de su nacionalidad. Si bien los motivos de ese tratamiento diferenciado no son claros, pareciera que existe premeditación para no analizar ningún caso de personas salvadoreñas y hondureñas a partir de la definición regional de *refugiado*, aun cuando la situación en dichos países podría encuadrar en alguno de los supuestos de la definición de Cartagena, como violencia generalizada u otras graves perturbaciones al orden público.

En el caso de las personas venezolanas parece existir premeditación para reconocerlas como refugiadas según la definición de Cartagena, particularmente bajo el supuesto de violación masiva a los derechos humanos. En efecto, las estadísticas de la Comar parecen corroborar esa teoría, pues las personas de esa nacionalidad tienen una media del reconocimiento de la condición de refugiado de 98% (Estadísticas Comar, 2017).

No sobra decir que el problema no es que se brinde protección a las personas venezolanas, de hecho, sería inquietante que no se les protegiera a la luz de la situación que prevalece en ese país. Es más, se debería considerar la creación de un procedimiento de reconocimiento *prima facie*. Ello podría acelerar los procedimientos y mejorar las capacidades de la Comar.

El problema es que no se proteja a personas de otras nacionalidades según la definición regional sin que medie una adecuada motivación en la decisión. En especial, si con un análisis apropiado, a esas personas se les podría reconocer como refugiadas bajo los supuestos contenidos en la fracción II. A falta de una evaluación pertinente, incluso podría parecer que la Comar aplica la definición regional de manera excluyente y con un sesgo discriminatorio hacia otras nacionalidades.

Al buscar una explicación de este sesgo, si bien no encontramos justificación en las resoluciones sobre los procedimientos de primera instancia, sí la hallamos en los recursos de revisión de la coordinación general de la Comar. En ellos, la coordinación circunscribe la aplicación de la fracción II a las situaciones de conflictos armados no internacionales tuteladas por el derecho internacional humanitario. Al respecto, la Comar utiliza en concreto el siguiente texto:

es probable que el extranjero haya abandonado su país por motivos de protección y que, en el extranjero le resultara imposible reingresar dado que su vida corría peligro. En lo que se refiere a las dos primeras fracciones del artículo 13, la fracción II está inspirada en la Declaración de Cartagena la cual se aplica a situaciones de conflictos armados, como quedó debidamente expuesto en párrafos anteriores y sus supuestos son distintos a los enumerados por la fracción I.

Si bien es cierto que uno de los supuestos de la definición regional de Cartagena es la existencia de conflictos internos, resulta un grave error asimilarlos o confundirlos con un conflicto armado (internacional o no internacional) tutelado por el derecho internacional humanitario. En esta línea y con el fin de aclarar esta distinción, el ACNUR establece lo siguiente en su directriz número 12, quinto párrafo (Directriz 12, ACNUR, 2016):

A los efectos de estas directrices, la expresión “situaciones de conflicto armado y violencia” se refiere a situaciones que están marcadas por un nivel material o por una propagación de violencia que afecta a la población civil. Tales situaciones pueden incluir violencia entre actores estatales y no estatales, incluyendo pandillas organizadas y violencia entre diferentes grupos de la sociedad. Además, tales situaciones pueden incluir violencia entre dos o más Estados, entre Estados y grupos armados no estatales, o entre varios grupos armados no estatales. Cualquier clasificación particular de un grupo armado, por ejemplo, como criminal o político, no es necesaria o determinante para la determinación de la condición de refugiado. Además, si bien en algunas circunstancias las situaciones de conflicto armado y violencia a que se hace referencia en estas directrices pueden clasificarse como un conflicto armado

internacional (CAI) o no internacional (CANI) en el sentido del derecho internacional humanitario (DIH), no se requiere dicha categorización para la determinación de la condición de refugiado. Muchas situaciones de conflicto armado y violencia no se designan como un conflicto armado para propósitos del DIH, pero los medios empleados y sus consecuencias pueden ser igual de violentos o perjudiciales. Otras etiquetas —como una situación de violencia generalizada o indiscriminada— también han sido utilizadas por las personas responsables de la toma de decisiones para describir situaciones de conflicto armado y violencia. Independientemente de estas caracterizaciones, el método de evaluación de la solicitud de la condición de refugiado es el mismo —la aplicación completa e inclusiva de la definición de refugiado a la situación actual, como se establece en estas directrices.

Por lo anterior, es incorrecto e inaceptable que se excluyan del análisis del contenido de la fracción II los casos donde los solicitantes de asilo provienen de contextos que —a juicio de la Comar— no encajan en el concepto de conflicto armado en los términos del derecho internacional humanitario, ni cumplen los requisitos necesarios para ser tutelados por éste.

## 5. Conclusión

Desde que surgió la Declaración de Cartagena, México ha sido un gran impulsor de la definición regional de *refugiado*. Tanto su impulso en 1984 como su inclusión en la legislación nacional en 1990 fueron muestra del compromiso con el respeto a los derechos humanos y con la protección de las personas refugiadas a nivel regional.

Sin embargo, ese compromiso no se ha visto reflejado en la implementación de dicha definición. Tanto su tardía implementación como su aplicación discriminatoria e ilegal lo han convertido en un mecanismo de protección exclusivo y parcial, que se emplea sólo en un selecto grupo de casos con un argumento mal formulado, en los que, por cuestiones desconocidas, la Comar ha considerado que deberían ser los únicos beneficiarios de dicha protección.

## Bibliografía

- Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, ACNUR, 1981, consultado el 20/07/2018, disponible en la página web: <<http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430>>.
- Corcuera, Santiago. Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado. Memorias Cartagena +20, ACNUR, consultado el 15/07/2018, disponible en la página web: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/reflexiones-sobre-la-aplicacion-de-la-definicion-ampliada-de-refugiados-corcuera-cabezut.pdf>>.
- Decreto por el que se expide la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3009-I, año XIII, Cámara de Diputados, consultado el 16/07/2018.
- Directrices sobre protección internacional, núm. 12: solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de *refugiado*. Consultado el 16/07/2018, disponible en la página web: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58c654244>>.
- Estadísticas generales de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Consultado el 15/07/2018, disponible en la página web: <[http://www.comar.gob.mx/work/models/Comar/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS\\_2013-agosto2017.pdf](http://www.comar.gob.mx/work/models/Comar/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013-agosto2017.pdf)>.
- Franco, Leonardo y Jorge Santiestevan. La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de los refugiados en América Latina. Memorias Cartagena +20, ACNUR, consultado el 15/07/2018, disponible en la página web: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/reflexiones-sobre-la-aplicacion-de-la-definicion-ampliada-de-refugiados-corcuera-cabezut.pdf>>.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000015917.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000016117.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000008816.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000000917.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2014, consultado el 2/09/2018, disponible en la página web: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)>.
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 2012, consultado el 2/09/2018, disponible en la página web: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LRPC.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf)>.

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS  
PROGRAMA DE  
**DERECHOS  
HUMANOS**

Investigación, incidencia y  
promoción de la justicia