

Observatorio de Protección Internacional

Definición universal de refugiado en México:

Implementación y prácticas
a 67 años de la Convención
de 1951

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

Definición universal de refugiado en México:

Implementación y prácticas a 67 años de la Convención de 1951

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, octubre 2018.

Agradecimientos

3

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 universal de refugiado contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

A 67 años de la adopción de este instrumento internacional, es preciso hacer un balance y preguntarnos cuál ha sido el desempeño de los Estados en la región a propósito de su cumplimiento 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 Convención, resulta especialmente interesante conocer cómo ha sido la labor de interpretación de la definición universal de refugiado 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 definición 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 seis 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.

1. Brevísima historia de la definición universal de refugiado

La definición universal de refugiado (en adelante definición universal o definición de refugiado) deriva de lo que establece la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante Convención de Ginebra, Convención de 1951 o Convención). Esta Convención se adoptó en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951, después de la segunda Guerra Mundial, con el objetivo de repatriar o reasentar a las personas desplazadas por el conflicto bélico. A partir de entonces, se convirtió en la piedra angular del derecho internacional de los refugiados.

En su artículo 1.2, la Convención define refugiado como toda persona que

[...] como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 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 de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

De esta definición surgieron los principales elementos a considerar para que a una persona se le reconozca como refugiada, entre los que se encuentran:

- 1) Los motivos de desplazamiento deben centrarse en la acreditación de un temor fundado de ser perseguido/a.
- 2) Los motivos por los cuales persiguen a una persona se encuentran limitados a cinco supuestos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
- 3) La persona solicitante de asilo (se le denomina así a la persona que solicita ser reconocida como refugiada) debe encontrarse fuera de su país de origen y —derivado de su temor de persecución— sin la posibilidad o la voluntad de regresar debido a las consecuencias que esto traería.
- 4) Una limitación temporal y espacial para la aplicación de la definición (elemento que, sin embargo, se eliminó de la definición mediante el Protocolo de Nueva York de 1967).

2. La inclusión de la definición universal en la legislación mexicana

8

Es importante resaltar que la primera inclusión en la legislación mexicana de una definición de refugiado fue el 17 de junio de 1990, específicamente en la Ley General de Población (artículo 42, fracción VI). Sin embargo, no se introdujo la definición universal, sino la definición regional de Cartagena (Sánchez, 2018).

La definición universal que deriva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no se incluyó en la legislación nacional hasta el 1 de junio de 2000, fecha en que se publicó la adhesión a dicho instrumento en el *Diario Oficial de la Federación* (Decreto Convención, 2000)¹.

A pesar de dicha adhesión, no existió una norma implementadora hasta el 27 de enero de 2011, cuando el contenido de la definición se incluyó en el artículo 13, fracción I, de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (actualmente Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, reformada en 2014). Es decir, pasaron 11 años entre su entrada en vigor y la posibilidad de su aplicación a un caso concreto.

La adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se dio de manera parcial debido a las reservas y declaraciones interpretativas que el Estado mexicano formuló conforme a la siguiente tabla:

¹ El instrumento se depositó con el secretario general de Naciones Unidas el 7 de junio de 2000 y está disponible en: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202110/v2110.pdf>>.

Tabla 1. Reservas y declaraciones interpretativas formuladas a la Convención de 1951.

Tipo de declaración unilateral formulada	Texto de la reserva / declaración	Implicaciones	Vigencia
Reserva	Ahora bien, en virtud de que el gobierno de México no puede garantizar a los refugiados —que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2, del artículo 17 de la Convención— la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones.	El artículo 17 de la Convención establece facilidades de empleo para las personas refugiadas, principalmente exención de requisitos establecidos para migrantes económicos. Al formular esta reserva, el Estado mexicano decidió aplicar el mismo régimen de empleabilidad a las personas refugiadas y migrantes en general.	Vigente

Tipo de declaración unilateral formulada	Texto de la reserva / declaración	Implicaciones	Vigencia
Reserva	El gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención.	La reserva que formula el Estado mexicano se traduce en la limitación al derecho de libre circulación de personas refugiadas. En la práctica, un ejemplo es la obligación por parte de la persona solicitante de ir a firmar semanalmente a la delegación de Comar o al INM de la localidad donde sustancia su procedimiento.	Vigente
Reserva	El gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención.	Esta reserva atentaba en contra del principio de no devolución, ya que exigía como único requisito para la expulsión de cualquier persona extranjera del territorio mexicano la celebración de una audiencia con dicha persona, incluidas las personas refugiadas.	No está vigente, la reserva se retiró el 11 de julio de 2014.
Declaración interpretativa	El gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y los reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros.	Esta declaración interpretativa va en línea con lo establecido en la primera reserva, sin embargo, el riesgo que corre de su interpretación en sentido amplio es la de asimilar el tratamiento de las personas refugiadas a migrantes en general. Esta interpretación en el sentido más amplio implicaría el riesgo de que todo aquello en lo que no se encuentre una disposición especial (<i>lex specialis</i>) en materia de refugiados se tratará por la materia de migrantes económicos regulares.	Vigente

Si bien estas reservas y la declaración tienen un impacto directo y significativo respecto al tratamiento que debe darse a las personas refugiadas en México, van más allá del objeto de este texto, ya que ninguna tiene impacto en la aplicación de la definición de refugiado de la Convención. En lo relativo a dicha definición, la Ley sobre Refugiados fue más allá del contenido de la definición universal, ampliando su espectro de protección mediante la adición de la causal de “género” para el reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual se formuló de la siguiente manera (Ley sobre Refugiados, 2014):

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Además de lo anterior, hay que destacar que la Ley sobre Refugiados creó un marco normativo específico para responder a la situación de personas refugiadas completamente autónomo e independiente de la materia poblacional y migratoria en general. A partir de la entrada en vigor de dicha ley, la autonomía de la materia permitió la fiscalización y el escrutinio del actuar de las autoridades encargadas del reconocimiento de la condición de refugiado, concretamente la 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 la definición de refugiado de la Convención de Ginebra, 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 I 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 reconocido la condición de refugiado por la causal de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas en términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Solicito la información desglosada por año, así como el tipo de causal utilizada. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (Infomex, 0422000016217).

2) ¿En cuántas resoluciones se ha reconocido la condición de refugiado a un/una solicitante con fundamento en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político? Solicito la información desglosada sobre el número de personas, desagregado por sexo, edad y nacionalidad de los beneficiados con estas resoluciones. Lo anterior en un periodo que abarca del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2016 (Infomex, 0422000016017).

Con dichas preguntas se pretendió abarcar la totalidad de las personas que se hubieran reconocido como refugiadas según los supuestos de la Convención de 1951, 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 tuvieron respuesta el 22 de mayo de 2017.

Metodología de análisis de información

12

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

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

4. Aplicación de la definición universal de refugiado

14

Grupos poblacionales a los que se les ha aplicado la definición universal

A partir de la entrada en vigor de la Ley sobre Refugiados y hasta el 31 de diciembre de 2016, la definición universal contenida en la fracción I del artículo 13, se utilizó en el caso de 4 504 personas reconocidas como refugiadas, las cuales representan 92% de los casos de reconocimiento de la condición de refugiado en México entre 2013 y 2016 (Estadísticas COMAR, 2017). Al respecto, cabe aclarar que la COMAR tiene registro de personas reconocidas bajo los supuestos de dicha fracción a partir de 2013, sin embargo, la existencia de registros a partir de esa fecha no implica la inexistencia de casos resueltos a la luz de la fracción I en 2011 y 2012.

La media de edad de los refugiados con base en la definición universal es de 22 años. De las 4 504 personas, 2 445 son hombres (54%) y 2 059 son mujeres (46%). Los países de origen de las personas reconocidas como refugiadas a partir de la misma definición fueron 33. Cabe mencionar que predominaron las personas de origen salvadoreño y hondureño, como se aprecia en la tabla número 2:

Se puede apreciar que de 2011 a 2016 existieron tres grupos poblacionales principales a los que se reconocieron como refugiados en México a partir de una de las seis causales establecidas por la definición universal de refugiado: salvadoreños (47%), hondureños (44%) y guatemaltecos (4%).

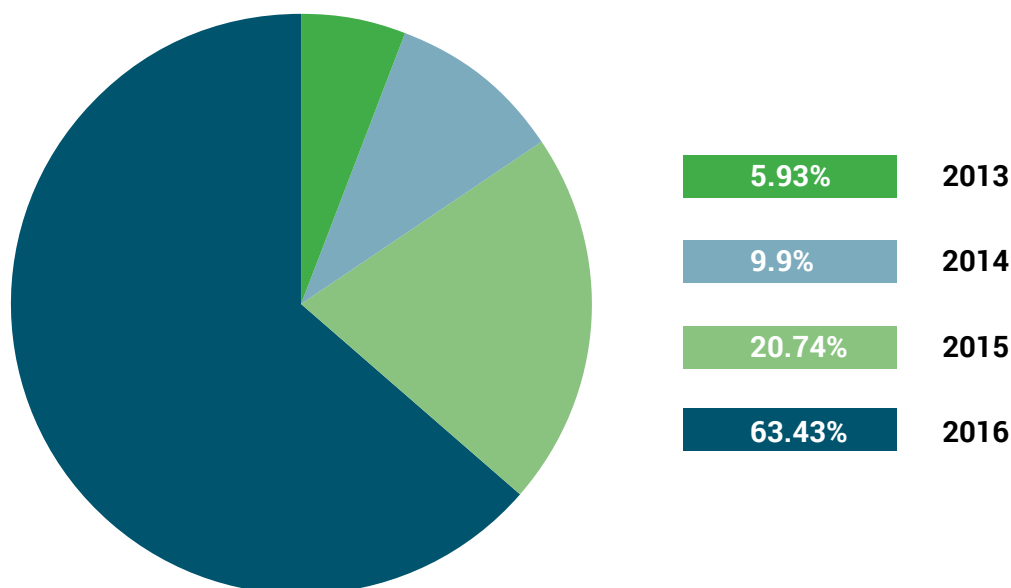
Resulta interesante resaltar que desde la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hasta el primer registro de aplicación de la definición a un caso concreto transcurrieron 13 años. Lo anterior en virtud de que el primer caso en que se aplicó esta definición fue resuelto en 2013. Sin embargo, entre la inclusión de la definición universal en la norma implementadora (en este caso la Ley sobre Refugiados de 2011) y el primer registro de aplicación en un caso concreto pasaron dos años, supuesto radicalmente diferente al de la definición regional de refugiado, donde pasaron 23 años (Sánchez, 2018).

La distribución anual de casos resueltos se puede apreciar en la gráfica 1.

Tabla 2. Nacionalidad de personas reconocidas con base en la definición universal 2011-2016.

País de Origen	# Personas Reconocidas	% del Total
Argentina	1	0.02%
Camerún	5	0.11%
Colombia	31	0.69%
Cuba	8	0.18%
Egipto	3	0.07%
El Salvador	2 127	47.22%
Eritrea	1	0.02%
Estados Unidos	2	0.04%
Etiopía	2	0.04%
Ghana	2	0.04%
Guatemala	200	4.44%
Guinea	1	0.02%
Haití	6	0.13%
Honduras	1 975	43.85%
India	2	0.04%
Irak	2	0.04%
Irán	5	0.11%
Marruecos	2	0.04%
Nicaragua	9	0.2%
Nigeria	21	0.47%
Pakistán	3	0.07%
Perú	2	0.04%
República Dominicana	2	0.04%
Rusia	18	0.4%
Sierra Leona	1	0.02%
Sri Lanka	6	0.13%
Timor Oriental	1	0.02%
Ucrania	5	0.11%
Venezuela	51	1.13%
Congo	5	0.11%
Turquía	3	0.07%
Palestina	1	0.02%
Panamá	1	0.02%
Total	4 504	100%

Gráfica 1. Distribución anual de reconocimientos por Definición Universal



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000008816 y 042200000091

Causales de aplicación de la definición universal

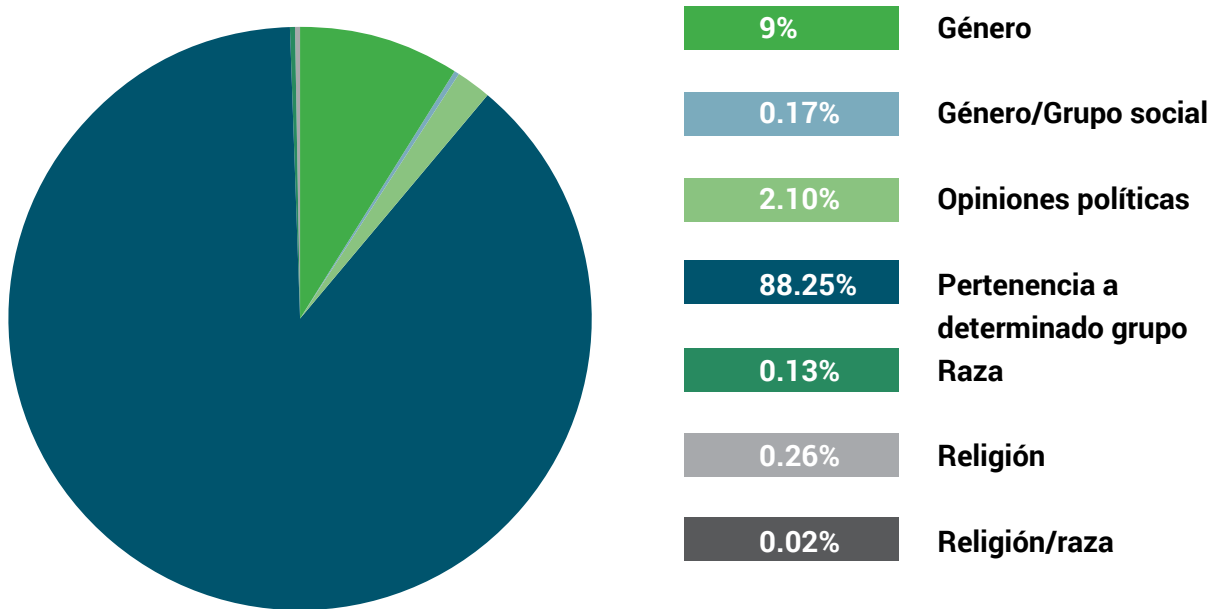
De los seis supuestos de la Convención (véase supra), se han utilizado cinco para reconocer la condición de refugiado: 1) pertenencia a determinado grupo social; 2) género; 3) opiniones políticas; 4) raza y 5) religión, ya sea de manera individual o combinada (esto es, con base en dos o más causales), de acuerdo con la distribución de la gráfica 2:

Como se observa, la causal que más se usa para reconocer a personas como refugiadas en México es la de "pertenencia a determinado grupo social", con 88% de los casos en los que se empleó la definición universal.

La predominancia de este nexo sobre los otros deriva de que los casos de las personas salvadoreñas y hondureñas comúnmente se analizan bajo este supuesto. El segundo más utilizado es el género.

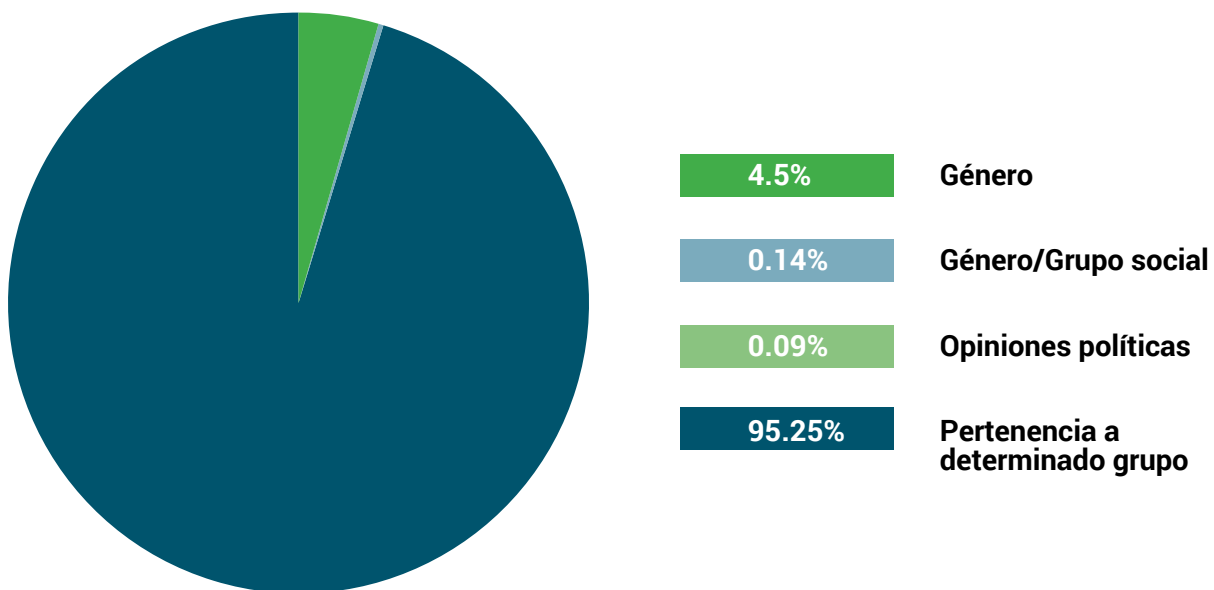
A continuación se muestran tres gráficas (Gráfica 3, Gráfica 4 y Gráfica 5) con los supuestos de las principales nacionalidades reconocidas a partir de la definición universal:²

² Para conocer la distribución numérica y porcentual de las causales utilizadas por COMAR entre 2013 y 2016 en el reconocimiento de la condición de refugiado, desagregado por país, consultar el Anexo 1.

Gráfica 2. Aplicación de las causales de la Definición Universal

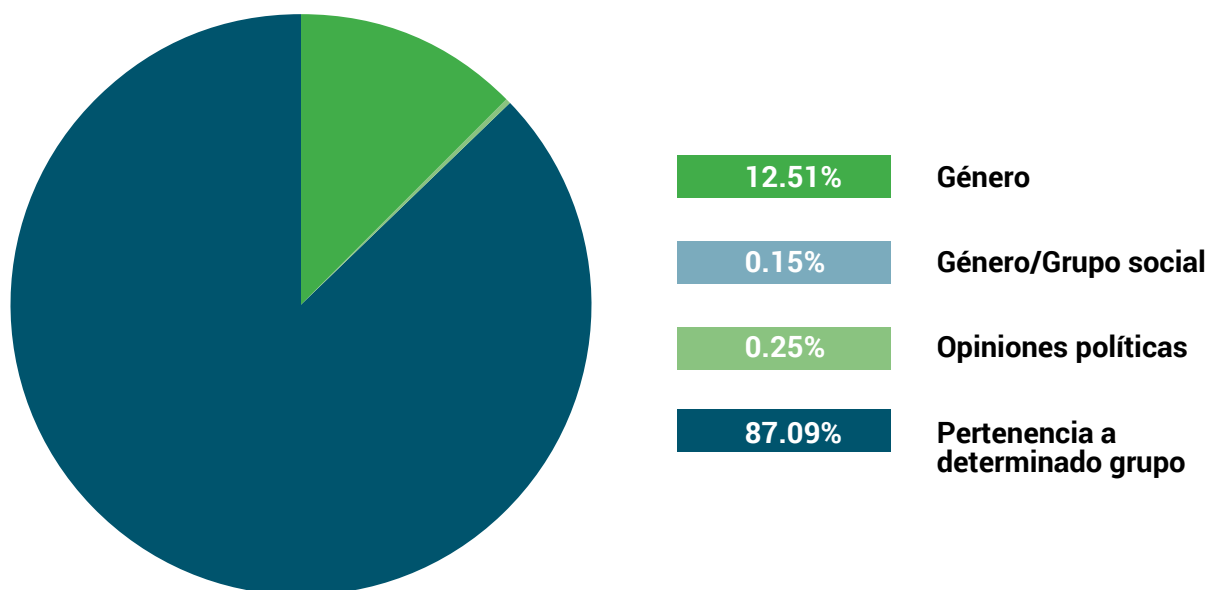
17

Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000008816 y 042200000091

**Gráfica 3. Aplicación de las causales de la Definición Universal
distribución por país
EL SALVADOR**

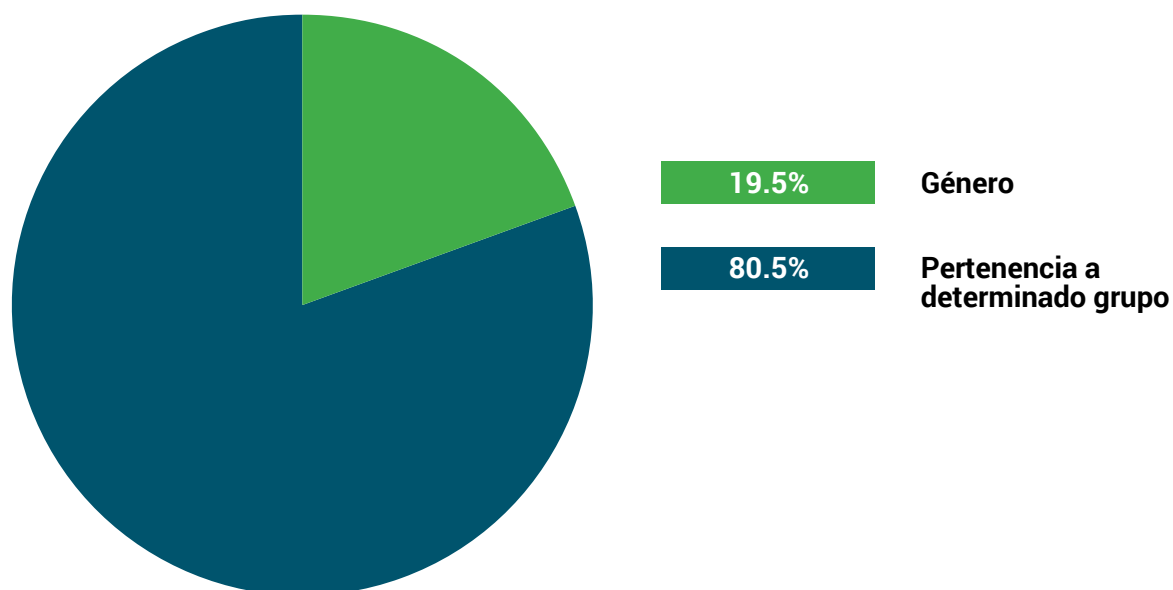
Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000008816 y 042200000091

**Gráfica 4. Aplicación de las causales de la Definición Universal
distribución por país
HONDURAS**



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000008816 y 042200000091

**Gráfica 5. Aplicación de las causales de la Definición Universal
distribución por país
GUATEMALA**



Gráfica elaborada con información de las solicitudes de información pública 0422000008816 y 042200000091

Al analizar las solicitudes presentadas, la COMAR determinó que existieron motivos para encuadrar las situaciones reportadas por las y los solicitantes de asilo dentro de esas cinco causales que, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, se definen como:

Pertenencia a determinado grupo social: la pertenencia del solicitante a un grupo de personas que posee características o antecedentes comunes, o bien comparten convicciones que resultan fundamentales para su identidad o conciencia.

Género: el género o las preferencias sexuales del solicitante.

Opiniones políticas: la profesión de opiniones o ideas del solicitante, propias o atribuidas, que constituyan, o bien se interpreten, como una crítica u oposición a las políticas, costumbres o métodos del agente persecutor.

Raza: la pertenencia del solicitante a un grupo étnico determinado o a un grupo que comparte características de ascendencia.

Religión: la profesión o no de una creencia religiosa, así como la práctica de ceremonias, devociones o actos de culto.

Análisis de la aplicación en casos concretos

20

La aplicación de la definición universal que contiene la fracción I 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 credibilidad y requisitos previos,³ pero antes del análisis de la definición regional incluida en la fracción II del mismo artículo. 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 I se entienden como:

Fundamentación: se establece si la COMAR citó la definición universal, establecida en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados.

Motivación: se indica si la COMAR analiza detalladamente los hechos que presenta el o la solicitante y, si al confrontarse con el contenido de la definición universal, son motivo o no para reconocer la condición de refugiado o refugiada con fundamento en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados.

De la totalidad de casos que deberían haberse analizado a la luz de la fracción I entre 2011 y 2016, en 87% se citó el contenido de la fracción y en 91% se confrontaron los hechos con la fracción. En otras palabras, durante los primeros tres años de implementación de la Ley de Refugiados (2011-2013), hubo casos en los que la COMAR no citó la fracción mediante la cual los analizaba, pero sí confrontaba los hechos con el contenido de la misma.

Si bien en primera instancia esos porcentajes podrían parecer ilógicos, también podrían responder a una curva de aprendizaje cuando el personal de COMAR empezó a aplicar la Ley sobre Refugiados.

Lo anterior es contrario a toda lógica jurídica, pues hubo personas a las que se les resolvió su caso a propósito de esta fracción I, pero sin llegar a conocer el contenido mediante el cual el personal de COMAR resolvió sus solicitudes de asilo. Esta deficiencia de aplicación se corrigió en noviembre de 2013 y desde entonces no se ha observado una reincidencia en este tipo de errores.

El 13% de los casos en los que no se citó el contenido de la fracción I se integra de la siguiente forma: a) 2% que no se analizaron por falta de credibilidad, b) 3% que no se analizaron por presentarse de forma extemporánea, c) 66% en los que no se citó la fracción I, pero sí se motivó la decisión a partir de la misma, d) 12% que se resolvieron de forma directa por el contenido de la fracción II, sin analizarlos previamente según la fracción I, e) 12% en los que no se citó la fracción I, sin justificación o explicación alguna.

De este porcentaje de casos, los dos más preocupantes son los incisos d) y e). Los casos del inciso d) reflejan una imprecisión técnica, en virtud de que se resolvieron casos directamente a la luz de una fracción sin haber realizado un análisis sucesivo de las diversas definiciones de refugiado, lo cual puede presuponer que la COMAR ya sabía a partir de qué fracción en concreto se iba a resolver el caso. Lo anterior adquiere relevancia en el caso de las negativas al reconocimiento bajo este supuesto, ya que de haber sido deportadas, la COMAR habría incurrido en una violación al principio de no devolución por no haber analizado el caso de acuerdo con la fracción I.

3 Por requisitos procesales previos nos referimos a la presentación del trámite en tiempo, el desahogo de las entrevistas, el análisis de credibilidad, entre otros.

El inciso e) es el más preocupante, ya que no existe justificación o explicación de por qué la COMAR no fundó ni motivó sus decisiones. Esto además de constituir una posible violación al principio de no devolución y al principio de legalidad, es el más claro ejemplo de falta de técnica jurídica en donde se toman decisiones sobre la vida de una o varias personas sin analizar siquiera su caso según la norma jurídica, y con determinaciones a priori, es decir, sin conocer antes los hechos.

Salvo las excepciones anteriores, en 87% de las resoluciones se citó y confrontó el contenido de la fracción I. A continuación, se presenta el texto de una resolución que reconoce la condición de refugiado en la que el caso concreto se fundamentó y motivó con el contenido de la fracción I:

TERCERO.- Que en virtud del acuerdo de fecha [REDACTED] mediante el cual se admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y con base en los hechos alegados que sustentan el presente caso, se establece que el análisis para la determinación de la condición de refugiado debe desarrollarse en función de lo dispuesto en la definición de refugiado de la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, la cual señala que es refugiado quien "debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causas de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país (...)"

Que derivado del alegato de la solicitante a tener temor de volver a [REDACTED] su país de origen, resulta indispensable realizar un estudio valorativo del temor alegado por la misma, desde dos perspectivas. La primera de ellas consistente en el análisis de un *temor subjetivo*, es decir aquel que la solicitante señala podría sufrir en virtud del daño que le sería causado si regresara a su país; y la segunda consistente en un *temor objetivo*, el cual debe estar fundado, tanto en las experiencias vividas por la solicitante, como en la situación imperante del Estado de origen, información que al ser analizada en su conjunto deberá constituir razonamientos que generen en esta autoridad, la certeza de que la solicitante sería expuesta a sufrir daños contra su vida, libertad y seguridad en caso de volver.

En virtud de lo anterior, debe analizarse en primer lugar el temor subjetivo, el cual se considera que "(...) un estado mental y por ende una condición subjetiva que dependerá de los antecedentes personales y familiares del individuo, de sus experiencias personal y del modo en que interpreta su situación (...)"³. Al respecto, la extranjera [REDACTED] manifestó que no desea regresar a su país de origen, toda vez [REDACTED]

Asimismo, debe analizarse si el temor alegado es objetivo, por lo que deberá considerarse el temor subjetivo previamente señalado, así como la situación imperante del Estado de origen y las experiencias vividas por la

solicitante. Al respecto, las Directrices de Elegibilidad del ACNUR, establecen que “el que una persona posea un temor fundado de persecución se evalúa en el contexto de la situación en el país de origen con debida consideración a su perfil personal, las experiencias y las actividades que puedan colocarle en una situación de riesgo”⁴.

La información objetiva, referente a la situación de violencia y presencia de pandillas maras en el [REDACTED] precisa que “(...) Los datos recopilados por el Observatorio de la Violencia en 2013, reflejan que Cortés encabeza la lista de los Departamentos más violentos con 2,253 homicidios. La ciudad de San Pedro Sula, es la más violenta del país, ahí ocurrieron 1,458 muertes violentas. Entre los municipios que concentran mayor violencia homicida están: Choloma y Puerto Cortés (...) la tasa departamental de 2013 es de 133.3 homicidios por cada cien mil habitantes, indicador superior a la media nacional anual de 79 homicidios pccmh (...) En cuanto a la presencia de pandillas, en los municipios de San Pedro Sula, Puerto Cortés, Choloma y Villanueva, las maras o pandillas realizan actividades ilícitas como secuestros, extorsiones, tráfico de drogas y homicidios. Adicionalmente, las luchas y ajustes de cuentas entre narcotraficantes y la indiscriminada posesión ilícita de armas han contribuido a crear zonas urbanas y rurales que están totalmente fuera del control de la ley.”⁵

“Las maras y pandillas se organizan por barrios, de modo que en cada barrio hay una “clica”, cada una de éstas, cuenta con un jefe y un subjefe, de ahí se desprende los “*hommies*” o “*hommeboys*”, que realizan actividades asignadas por los jefes (...) Dentro de las pandillas el cargo de líder o cabecilla es permanente, aun estando en prisión conservan su poder, de tal modo que los miembros del grupo están obligados a respetar y obedecer su mandato.”⁶

Considerando los elementos antes expuestos, esta autoridad determina que el daño alegado por la extranjera [REDACTED] es razonable de acuerdo con la información del país de origen, la cual refiere que las pandillas maras tienen presencia en [REDACTED] cuyos miembros cometen agravios en contra de la población. Igualmente es razonable que la solicitante argumente [REDACTED]

Aun así, es indispensable establecer que la solicitante, en efecto, acredite un temor fundado de persecución, para lo cual, también es imperioso considerar lo señalado en la Nota de Orientación del ACNUR relacionada con las Víctimas de Pandillas Organizadas, la cual refiere que “(...) la protección internacional de las personas que huyen de la violencia relacionada con las pandillas, dependerá de (...) los riesgos enfrentados por el solicitante; la gravedad

y la naturaleza de la violencia (...)”⁷. En caso de que la solicitante regresara a su país de origen, resulta razonablemente posible que miembros de la pandilla Mara 18 ejecuten acciones en su contra en represalia por negarse a colaborar con la pandilla en la venta de drogas. Al respecto, sírvase de apoyo lo señalado por el ACNUR en cuanto a que “Estas consideraciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante. Lo ocurrido, por ejemplo, a sus amigos o parientes y a otros miembros del mismo grupo racial o social pueden ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse también, más tarde o más temprano, en víctima de persecución son fundados.”⁸

Al respecto, el artículo 5 del Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria refiere que “los actos y hechos que originen temores fundados de persecución, deberán constituir, debido a su naturaleza o a su carácter reiterado, violaciones a derechos fundamentales”. En el caso de que la extranjera [REDACTED] regresara a su país de origen, existiría una posibilidad razonable de que el temor alegado a sufrir graves daños se materialice.

Que la persecución a la que se refiere el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, se trata de todo acto mediante el cual se vulneran, o existen temores de que se vulneren, gravemente derechos humanos fundamentales. Al respecto, la fracción I del artículo 6 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece textualmente que "Los actos de persecución a que refiere el artículo 13 de la Ley podrán revestir, entre otras, las formas siguientes: I. Actos de violencia física o psicológica, incluidos los actos de violencia sexual; (...) V. Conjunto de medidas concurrentes que conlleven persecución".

Al respecto, esta autoridad determina que, en el supuesto que la extranjera [REDACTED] regresara a su país de origen, podría ser objeto de actos a su persona en represalia ante su negativa a colaborar con la misma en la comisión de delitos. Al considerar lo anteriormente expuesto, esta autoridad determina que, en caso de regresar a su país de origen, la vida y seguridad personal de la extranjera [REDACTED] se vería en riesgo. Por lo anterior, la solicitante logra acreditar un temor fundado de persecución.

CUARTO.- Conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 42 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en lo que respecta al agente de persecución, la solicitante alega se trata de miembros de la pandilla Mara 18, de carácter no estatal.

QUINTO.- Que de conformidad con la fracción V del artículo 42 del Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, en concordancia con lo establecido en la fracción I del artículo 13 de la Ley sobre

Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para que un solicitante sea considerado como refugiado, es imprescindible demostrar que el temor fundado de persecución manifestado se encuentra motivado por su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

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 los supuestos de raza, nacionalidad, religión, género u opinión política; por lo que a continuación debe analizarse si el temor está motivado por el elemento de *pertenencia a determinado grupo social*.

Al respecto, la fracción V del artículo 4 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria define la pertenencia a determinado grupo social como:

"La pertenencia del solicitante a un grupo de personas que posee características o antecedentes comunes, o bien, comparten convicciones que resultan fundamentales para su identidad o conciencia."

Al respecto, las consideraciones del ACNUR refieren que "Resistir a la participación en la delincuencia, por ejemplo, al eludir el reclutamiento u oponerse a las prácticas de la pandilla puede considerarse una característica que es fundamental para la conciencia y el ejercicio de los derechos humanos de la persona. En el núcleo de la resistencia a la pandilla está el intento del individuo de respetar el estado de derecho (...). Se puede considerar que la creencia ética en juego, es decir, la creencia de ser 'respetuoso de la ley', tiene un carácter tan fundamental que no debería exigirse a la persona en cuestión renunciar a ella, pues esto, en efecto, sería equivalente a ceder a las exigencias de las pandillas y participar en la delincuencia."⁹

El actuar de la extranjera [REDACTED] en cuanto [REDACTED]

Por todo lo expuesto anteriormente, esta autoridad determina que el temor fundado de persecución de la solicitante está vinculado con el elemento de *pertenencia a determinado grupo social*, en este caso *Ciudadana [REDACTED] que se opone a las prácticas de las pandillas Maras*, constituyendo el nexo causal del presente caso.

Como se aprecia en este ejemplo, se analizan los elementos contenidos en la fracción I de conformidad con lo establecido por el *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado* (ACNUR, 1992). Esta misma práctica opera en el caso de personas a las que se les niega el reconocimiento de la condición de refugiado. Los fragmentos reproducidos son importantes porque nos permiten concluir que, a diferencia de lo que sucede cuando el personal de COMAR aplica la fracción II (Sánchez, 2018), en la aplicación de la definición universal sí existe un criterio uniforme basado en el análisis sucesivo de los distintos elementos de la definición, como los nexos causales, la alternativa de huida interna, la protección estatal, entre otros,⁴ y la confrontación de los hechos reportados por las y los solicitantes.

4 El análisis de estos elementos se realizará en un informe posterior dedicado expresamente a este fin.

5. Conclusión

Si bien la inclusión de la definición universal en la legislación mexicana se dio con posterioridad a la definición regional, es claro que ha tenido un mayor desarrollo e implementación.

En un principio el proceso de aplicación fue deficiente, sin embargo, al cabo de los primeros tres años de implementación, las fallas se corrigieron de forma gradual. Si bien aún existen deficiencias en la aplicación de esta definición, no se dan a nivel procedimental, sino de interpretación, argumentación y aplicación normativa.

Lo anterior implica un paso importante debido a que la mayor parte del personal de COMAR conoce los elementos que deben analizarse como parte de la definición universal (a diferencia de lo que ocurre al aplicar la definición regional). Por lo tanto, las medidas para mejorar el procedimiento de aplicación de la definición universal deberán necesariamente encaminarse a afinar la labor de interpretación y argumentación normativa de los conceptos que integran la definición universal.

Bibliografía

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), consultado el 20/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf>>.
- Decreto por el que se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra (28 de julio de 1951). Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2000, consultado el 20/09/2018, disponible en la página web: <<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=V95NcogKxHpUN4bFbjWt9oT0o51Pf7mBHfwrzG6/Ozqhxw5DJT-56wgE02Mfh19Zq>>.
- 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.
- 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>.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000015917.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000016217.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000008816.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0422000016017.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Diario Oficial de la Federación, 30 de octubre de 2014, consultado el 20/09/18, disponible en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf>.
- 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, consultado el 20/09/18, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>>.
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 2012, consultado el 20/09/18, disponible en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf>.
- Sánchez, Felipe. Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica, consultado el 13/08/2018, disponible en la página web: <<https://asiloenmexico.ibero.mx/index.html>>

Anexo 1

26

Número de personas reconocidas por las causales de la fracción I por país de origen															
País	Género	% causal	Género/pertenencia	% causal	Opiniones políticas	% causal	Pertenencia Gpo. Soc.	% causal	Raza	% causal	Religión	% causal	Religión/Raza	% causal	Total
Argentina	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Camerún	2	0.49%	0	0%	3	3.16%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5
Colombia	5	1.23%	0	0%	7	7.37%	19	0.48%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	31
Cuba	0	0.00%	0	0%	8	8.42%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	8
Egipto	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	2	16.67%	0	0.00%	3
El Salvador	96	23.59%	3	37.5%	2	2.11%	2026	50.98%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2128
Eritrea	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Estados Unidos	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	2	0.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Etiopía	0	0.00%	0	0%	2	2.11%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Ghana	1	0.25%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Guatemala	39	9.58%	0	0%	0	0.00%	161	4.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	200
Guinea	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Haití	0	0.00%	0	0%	4	4.21%	2	0.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	6
Honduras	247	60.69%	5	62.5%	3	3.16%	1720	43.26%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1975
India	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Irak	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	8.33%	1	100.00%	2
Irán	1	0.25%	0	0%	1	1.05%	3	0.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5
Marruecos	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	0	0.00%	0	0.00%	1	8.33%	0	0.00%	2
Nicaragua	1	0.25%	0	0%	3	3.16%	5	0.13%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	9
Nigeria	9	2.21%	0	0%	1	1.05%	4	0.10%	0	0.00%	7	58.33%	0	0.00%	21
Pakistán	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	2	0.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3
Perú	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	2	0.05%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Rep. Dominicana	1	0.25%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2
Rusia	2	0.49%	0	0%	10	10.53%	5	0.13%	0	0.00%	1	8.33%	0	0.00%	18
Sierra leona	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Sri Lanka	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	0	0.00%	6	100.00%	0	0.00%	0	0.00%	6
Timor Oriental	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Ucrania	0	0.00%	0	0%	1	1.05%	4	0.10%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5
Venezuela	2	0.49%	0	0%	38	40.00%	11	0.28%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	51
Rep. D. del Congo	0	0.00%	0	0%	4	4.21%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5
Turquía	1	0.25%	0	0%	2	2.11%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3
Palestina	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Panamá	0	0.00%	0	0%	0	0.00%	1	0.03%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1
Total	407	100%	8	100%	95	100%	3976	100%	6	100%	12	100%	1	100%	4504



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

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS
PROGRAMA DE
**DERECHOS
HUMANOS**

Investigación, incidencia y
promoción de la justicia