

Situación de derechos de personas con necesidad de protección internacional en busca de asilo o refugio en América Latina:

un análisis regional de las zonas de frontera





Situación de derechos de personas con necesidad de protección internacional en busca de asilo o refugio en América Latina:

un análisis regional de las zonas de frontera



Título del informe:

Situación de derechos de personas con necesidad de protección internacional en busca de asilo o refugio en América Latina: un análisis regional de las zonas de frontera.

Elaborado por:

Argentina:

Cascone, Analía

Defensoría General de la Nación de Argentina

De Llano, Hernán

Defensoría General de la Nación de Argentina

Montenegro, Lucía

Defensoría General de la Nación de Argentina

Muñoz, Rosario

Defensoría General de la Nación de Argentina

Valenzuela, María de los Milagros

Defensoría General de la Nación de Argentina

Chile:

Castillo, Constanza

Servicio Jesuita a Migrantes Chile

Hilliger, Gabriela

Servicio Jesuita a Migrantes Chile

Aportes en sistematización normativa que operó en pandemia de covid-19 en Chile:

Lacrampette, Nicole

Defensoría Penal Pública de Chile

Colombia:

Castillo Patarroyo, Ivonne Alejandra
Consejo Danés para Refugiados (DRC Colombia)

Cortés Patiño, Maira Alejandra

Guerrero Delgado, Paola

Orozco Naranjo, María Fernanda

Peña Ospina, María José

Fundación Refugiados Unidos

Polo Restrepo, Sebastián Emilio

Nodo Bogotá, Boyacá y Meta del Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal (Con el apoyo de ACNUR)

Vanegas Herrera, Laura Vanessa

Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes

Ecuador:

Alava Zambrano, Sthela Monserrat

Defensora Pública

Morales Vela, Ricardo Wladimir

Defensor Público General del Estado

Velasco Erazo, Pedro Alexander

Consultor Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría Pública

México:

Esquivel Rodríguez, Jamile

Consejo de la Judicatura Federal (CJF) México - Instituto Federal de Defensoría Pública

Jiménez, Guadalupe Monserrat
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
México - Instituto Federal de Defensoría
Pública

Fecha de cierre del documento:
01 de diciembre de 2024.

Perú:

Aguilar, Fabrizio
Encuentros- Servicio Jesuita a Migrantes
Perú

Benites, Gloria
Encuentros- Servicio Jesuita a Migrantes
Perú

Huarancca, Ruth
Encuentros- Servicio Jesuita a Migrantes
Perú

Cada autor(a) que contribuye a este informe es responsable únicamente del contenido y las ideas presentadas en su respectivo capítulo. Las opiniones, análisis y conclusiones expuestas en cada sección reflejan exclusivamente el punto de vista del(la) autor(a) o los(as) autores(as) de dicho capítulo, y no necesariamente representan la posición o los enfoques del informe en su totalidad ni de los(as) demás colaboradores(as). Tampoco reflejan, necesariamente, las posturas de las entidades a las que representan.

Edición del informe:

Castillo Patarroyo, Ivonne Alejandra
Consejo Danés para Refugiados (DRC
Colombia)

Vanegas Herrera, Laura Vanessa
Universidad de los Andes

Diseño gráfico y diagramación:

Lara Rojas, Katerine
Consejo Danés para Refugiados (DRC
Colombia)

Brache Caballero, Dani
Corporación Caribe Afirmativo

Urbina, María Paula
Servicio Jesuita a Refugiados (JRS Colombia)

Ilustraciones:

Gómez, Nico
Corporación Caribe Afirmativo

Tabla de contenido

Introducción.....	14
1. Argentina.....	25
A. Contextualización.....	25
1. Personas con necesidad de protección internacional contempladas en la legislación argentina.....	25
1.1. Personas refugiadas y acceso al territorio argentino.....	25
1.2. Procedimiento de solicitud de reconocimiento del estatus de persona refugiada.....	27
1.3. Otras personas con necesidad de protección internacional contempladas en la legislación argentina.....	30
1.3.1. Personas amparadas por el principio autónomo de no devolución.....	30
1.3.2. Víctimas de tortura.....	31
1.3.3. Víctimas de trata.....	31
1.3.4. Personas apátridas.....	31
2. Supuestos de abandono del territorio nacional o de rechazo de ingreso.....	32
3. La defensa pública de las personas con necesidad de protección internacional en zonas fronterizas.....	34
B. Situación de las personas con necesidad de protección internacional en las fronteras argentinas.....	36
1. Restricciones de circulación y acceso al territorio durante pandemia de covid-19.....	36
1.1. Gestión de fronteras durante la vigencia de las medidas y sus consecuencias.....	40
1.2. Extrañamientos.....	46
1.3. Consecuencias de la gestión del Estado argentino en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional.....	47
1.4. Acceso a los servicios de representación legal: la intervención de la defensa pública.....	49
1.5. Regímenes de regularización migratoria.....	50
C. Panorama reciente de la situación de personas con necesidad de protección internacional en zonas fronterizas.....	52
D. Conclusiones y recomendaciones.....	53
2. Chile.....	57
A. Acceso al territorio.....	58
1. Reglas generales de acceso al territorio y prohibiciones de ingreso.....	59
2. Ingreso condicionado.....	60
3. La expulsión y devolución de personas migrantes.....	61
3.1. Expulsión.....	61
3.2. Devolución inmediata.....	63
4. Acceso al territorio en pandemia y post pandemia.....	66
5. Procesos de regularización migratoria.....	68
B. Protección internacional y acceso a figura de refugio.....	70

1. Asilo y refugio en la legislación nacional.....	70
2. Proceso para la determinación de la condición de persona refugiada.....	72
2.1. Procedimiento ante el SERMIG.....	73
a) Presentación de la solicitud de refugio.....	73
b) Recepción, examen formal y admisibilidad de la solicitud.....	73
c) Análisis de la solicitud por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión.....	74
d) Análisis y recomendaciones de la Comisión.....	75
e) Decisión.....	75
2.2. Algunas de las barreras identificadas dentro del proceso de solicitud de refugio.....	75
2.2.1. Barreras que enfrentan las personas con necesidad de protección internacional en zonas de frontera.....	75
2.2.2. Otras barreras asociadas al procedimiento.....	76
3. Protección complementaria.....	79
4. Otras personas con necesidades específicas de protección.....	80
C. Protección especial a niños, niñas y adolescentes.....	81
D. Militarización de las fronteras.....	84
Conclusiones.....	85
Recomendaciones.....	86
3. Colombia.....	89
I. Contextualización.....	90
A. El acceso al territorio colombiano.....	90
1. El rechazo o inadmisión de personas extranjeras.....	91
2. Datos cuantitativos sobre las inadmisiones en Colombia.....	93
3. La inadmisión de personas con necesidad de protección internacional.....	99
B. La deportación y expulsión: medidas sancionatorias administrativas.....	101
II. Las personas con necesidad de protección internacional en Colombia.....	103
A. Proceso para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada.....	103
1. Presentación de la solicitud.....	104
1.1. Solicitud de personas que están ingresando por las fronteras terrestres, puertos o aeropuertos.....	104
1.2. Solicitud de personas que están en tránsito en PCM.....	105
1.3. Solicitud de personas que ya se encuentran en el territorio nacional.....	105
2. Comunicación de admisión de la solicitud de refugio.....	106
3. Autorización de expedición del salvoconducto de permanencia SC-2 por situación de refugio.....	106
4. Citación a entrevista a la persona solicitante.....	107
5. Decisión de fondo (reconocer o no la condición de persona refugiada).....	107
6. Presentación de recursos administrativos y/o solicitud de intervención judicial por no reconocimiento de la condición de persona refugiada.....	108
B. Procedimiento de identificación de personas con necesidad de protección internacional por parte de la autoridad migratoria.....	108

III. La situación de derechos de personas con necesidad de protección internacional en Colombia.....	113
A. Personas inadmitidas o rechazadas en su ingreso al territorio.....	113
B. Las expulsiones masivas de personas colombianas desde los EE.UU.....	116
C. La protección especial de niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional.....	117
Conclusiones.....	121
Recomendaciones.....	122
4. Ecuador.....	127
A. Sobre la protección internacional.....	128
B. Procedimiento de determinación de la condición de refugiado.....	130
1. Solicitud y registro.....	130
2. Entrevista.....	131
3. Resolución de admisibilidad.....	131
4. Resolución de elegibilidad.....	131
5. Impugnación y debido proceso.....	131
C. Acceso al territorio.....	132
D. Deportaciones, no devolución y derecho a solicitar asilo.....	134
E. Derecho a solicitar asilo durante la pandemia de covid-19.....	136
1. Protección a niños, niñas y adolescentes.....	136
2. Impacto de la pandemia en las cifras sobre las solicitudes de protección internacional.....	137
F. Privación de la libertad y condiciones de detención.....	139
G. Cooperación internacional y defensa pública.....	140
Conclusiones y recomendaciones.....	141
5. México.....	145
A. Acceso al territorio.....	145
B. Deportaciones y devoluciones en frontera.....	147
C. Privación de la libertad y condiciones de detención.....	148
Incendio de la Estancia Provisional en Ciudad Juárez, Chihuahua.....	151
D. Retrocesos en el acceso al territorio en pandemia y post pandemia.....	153
E. Identificación de personas con necesidad de protección internacional.....	160
1. Proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada.....	161
2. La protección internacional en México.....	162
3. Seguimiento al proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada, debidas garantías, asesoramiento y representación.....	165
4. Protección especial de niñas, niños y adolescentes.....	169
F. Militarización de las fronteras.....	173
G. Otras circunstancias de relevancia.....	174
Conclusiones.....	176
Recomendaciones.....	176
6. Perú.....	181
A. Contextualización.....	181
1. Acceso al territorio peruano.....	182

2. Sanciones administrativas frente al incumplimiento de requisitos de ingreso.....	184
B. La protección internacional en Perú.....	185
1. Proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada.....	186
2. Seguimiento al procedimiento y debidas garantías.....	188
Dificultades que enfrentan las personas solicitantes de refugio.....	191
Dificultades que experimentan las personas formalmente reconocidas como refugiadas.....	193
3. Aplicabilidad de la definición ampliada de persona refugiada.....	194
C. Procedimientos sancionadores migratorios y privación de la libertad de personas con necesidades de protección internacional en Perú.....	195
1. Sanción administrativa de expulsión.....	195
2. Situaciones de privación de la libertad y condiciones de retención/detención.....	198
D. Procesos de regularización migratoria en personas con necesidad de protección internacional.....	199
Conclusiones.....	202
Recomendaciones.....	203
7. Análisis regional.....	208
Sobre Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM).....	213
Sobre la Red Internacional Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad (AIDDEF).....	214
Sobre el Servicio Jesuita a Migrantes - Chile.....	215
Sobre Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes (Perú).....	215

Listado de acrónimos y siglas

General:

ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

OEA: Organización de los Estados Americanos.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

Argentina:

ASPO: aislamiento social, preventivo y obligatorio.

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Comisión de Refugiados: Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio.

CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados.

DGN: Defensoría General de la Nación.

DNM: Dirección Nacional de Migraciones.

DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia.

Ley 27.512: Ley General de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas.

Ley 25.871: Ley de Migraciones.

Ley 26.165: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165.

Chile:

IPE: Identificador Provisorio Escolar.

La Comisión: Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Ley No. 20.430: Ley que establece disposiciones sobre protección de personas refugiadas.

Ley N° 21.325: Ley de Migración y Extranjería.

SERMIG: Servicio Nacional de Migraciones.

SJM Chile: Servicio Jesuita a Migrantes en Chile.

Colombia:

CONARE: Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores.
PCM: Puesto de Control Migratorio.
Red-LEM: Red de Litigio Estratégico en Migración.
STM: Salas Transitorias de Migración.
UAEMC: Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Ecuador:

CCE: Corte Constitucional del Ecuador.
COA: Código Orgánico Administrativo.
DPIN: Dirección de Protección Internacional.
LOMH: Ley Orgánica de Movilidad Humana.
MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
VERHU: Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias.

México:

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
Sistema Nacional DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
INM: Instituto Nacional de Migración.
LGDNNA: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
PAM: Procedimiento Administrativo Migratorio.
TVHR: Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias.

Perú:

CEPR: Comisión Especial para los Refugiados.
Clínica Jurídica Pedro Arrupe: Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados Pedro Arrupe del Servicio Jesuita a Migrantes en Perú - Encuentros.
Ley del Refugiado: Ley N° 27891.
Migraciones: Superintendencia Nacional de Migraciones.
PASEE: Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional.
PTP: Permiso Temporal de Permanencia.
CPP: Carné de Permiso Temporal de Permanencia.



Introducción

Las personas con necesidad de protección internacional en busca de asilo o refugio en América Latina continúan enfrentándose a serias barreras para el reconocimiento de sus derechos fundamentales, particularmente en las zonas de frontera. Esto involucra (i) vulneraciones al derecho a buscar y recibir asilo¹; (ii) desconocimiento del principio de no devolución (también conocido como principio de non-refoulement); (iii) sanción por ingreso irregular; (iv) tratos contrarios a la igualdad y no discriminación; y (v) afectaciones al derecho a la libertad, vida e integridad².

Las modalidades, dinámicas y razones que motivan la movilidad de las personas –una característica inherente a los seres humanos–, son diversas. Se puede hablar de migración interna o internacional, voluntaria o forzada y que en distintas ocasiones responde a factores económicos, sociales, políticos y/o medioambientales. A pesar de que la migración es un fenómeno multicausal que favorece la multiculturalidad e impulsa el crecimiento económico, las personas en contexto de movilidad enfrentan diversos desafíos y barreras para un óptimo reconocimiento de sus derechos³; obstáculos que se acrecientan cuando se trata de movilidad forzada internacional⁴.

1 La CIDH “ha señalado que el derecho de buscar y recibir asilo fue formalizado bajo el derecho internacional de los derechos humanos moderno con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que fue el primer instrumento que reconoció que cualquier persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero. Aunque la Convención de 1951 no establece el derecho al asilo como un derecho de manera explícita, se considera incorporado de manera implícita en su texto, al establecer la definición de persona refugiada, la protección contra la devolución y el catálogo de derechos que incluye. Adicionalmente, la Convención Americana también incorpora en su artículo 22.7 el derecho que tiene toda persona de buscar y recibir asilo. De acuerdo con la Corte IDH, el ejercicio del derecho al asilo incorporado en el artículo señalado se realiza de acuerdo con: i) la legislación de cada país; y, ii) los convenios internacionales”. CIDH, “Guía Práctica Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas”, 01 de abril de 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2022/guiaPractica_ProteccionInternacional_MovilidadHumana_SPA.pdf

2 CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

3 CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

4 Entiéndase por *movilidad humana forzada internacional* “la movilización de una persona o grupo de personas de un Estado a otro (es decir que cruza(n) la frontera formalmente reconocida de su país de origen o residencia habitual) con la intención de permanecer en el Estado receptor por un periodo de tiempo determinado o de manera permanente. Esto, dado que hubo factores ajenos a su voluntad que les obligaron a migrar, por ejemplo: (i) persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado; (ii) amenaza contra la vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos y demás circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; (iii) peligro de sometimiento a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; (iv) víctimas de trata de personas”. Red-LEM, “Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano”, septiembre de 2023. Disponible en: <https://drc.ngo/media/3hsmoo01/col-informe-sobre-la-doble-afectación-en-colombia-dic-2023-esp.pdf>

La Carta de las Naciones Unidas (ONU) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) reconocen el principio de soberanía de los Estados, el cual, entre otros, contempla: (i) la igualdad jurídica de estos; (ii) el derecho que tienen a la integridad territorial y a la independencia política; (iii) el derecho a desarrollar sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales; y (iv) el derecho a establecer sus leyes y a ejercer supremacía en su territorio⁵. Sin embargo, en dichas Cartas, así como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también se contemplan restricciones a tal soberanía, como lo es el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) indicó a propósito de esto que, “aunque jurisdicción usualmente se refiere a la autoridad sobre personas que se encuentran dentro del territorio de un Estado, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos y no se basan en su nacionalidad o ubicación”⁶. Por ello, con base en el derecho internacional de los

derechos humanos y en alusión al principio de igualdad y no discriminación, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas extranjeras que se encuentren en territorio bajo su jurisdicción, incluso cuando su estatus migratorio sea irregular⁷. Esto comprende la obligación de respetar el derecho de no devolución.

El término “territorio” incluye la superficie terrestre y las aguas territoriales de un Estado, así como sus puntos de entrada fronterizos de jure, incluidas las zonas de tránsito o zonas “internacionales” en los aeropuertos. La responsabilidad de un Estado de proteger a las personas contra la devolución es independiente de si la persona ha ingresado al país en un sentido legal y ha pasado el control de inmigración⁸.

Ahora bien, dentro de las decisiones que puede tomar un Estado respecto del ingreso y/o permanencia de personas extranjeras en su territorio, se encuentran: (i) la expulsión (que en algunos países es sinónimo de deportación –como lo es en Perú–, y en otros se trata de una figura diferente a la deportación –como en Colombia–), (ii) la devolución y (iii) la inad-

5 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, “Los derechos humanos y la soberanía de los Estados Documento de trabajo preparado por el Sr. Vladimir Kartashkin en cumplimiento de la decisión 2005/105 de la Subcomisión”, digitallibrary.un.org, 5 de mayo de 2006, E/CN.4/Sub.2/2006/7. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/580593>

6 CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

7 Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 96. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

8 CIDH. “Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas”. Resolución 04/18. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf>

misión⁹. Con independencia de la figura que se materialice, en todos los casos los Estados tienen la obligación de evaluar la situación individual de las personas afectadas y de verificar si tienen o no necesidad de protección internacional para, de esta manera, guiar su actuar.

A propósito de tales figuras, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA estableció que

la **deportación** se refiere al acto por medio del cual una persona extranjera es removida de un país después que se le negó la admisión o se le terminó el permiso para permanecer en él, esta remoción puede realizarse en la frontera del país de origen, del último país donde llegó o en el punto de entrada y puede realizarse por vía aérea o terrestre. La deportación es el resultado de una sanción administrativa. La **expulsión** es el acto de una Autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio de ese Estado de una o varias personas extranjeras contra su voluntad, es prácticamente la prohibición de permanecer en el territorio de ese Estado. La **devolución** es el retorno de los migrantes a

9 Aunque no hay mayor precisión en la distinción de estos conceptos, hay quienes indican que: “Si bien la terminología utilizada en el contexto nacional o internacional sobre la expulsión y la deportación no es homogénea, existe una tendencia manifiesta a emplear el término “expulsión” para referirse a la orden judicial de abandonar el territorio de un Estado, y los términos “devolución” o “deportación” para referirse a la aplicación efectiva de dicha orden cuando la persona concernida no la cumpla de manera voluntaria”. Walter Kälin, “Aliens, Expulsion and Deportation”, en R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [2014]. Citado en: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario sobre Migración”, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

sus lugares de origen¹⁰.

Sin hacer una mayor distinción entre estas, la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) también las definió en su Glosario sobre Migración¹¹ y, con relación a la inadmisión –también conocida, usualmente, como rechazo en frontera o no admisión–, indicó que se trata de la prohibición de la entrada de una persona extranjera al territorio de un Estado.

Aun así, es necesario tener en cuenta lo que estipula la legislación de cada país sobre estas figuras y el procedimiento que fija para que puedan ser aplicadas, siempre en observancia de los derechos fundamentales de las personas involucradas; en especial, cuando se trata de aquellas con necesidad de protección internacional. En tales casos, deberá aplicarse de manera imperativa el principio de no devolución. En cuanto a la necesidad de protección internacional, la CIDH indicó que

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados ha reconocido que hay personas que requieren protección internacional para que puedan asegurar el acceso igualitario y el disfrute de sus derechos humanos. Se ha considerado que las per-

10 Comité Jurídico Interamericano (CJI), OEA, “Temas Migratorios”. CJI/doc.358/10. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/informes_culminados_recientemente_temas_Migratorios_CJI-doc_358-10.pdf

11 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario sobre Migración”, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

sonas sujetas de protección internacional son las personas refugiadas, las apátridas y las beneficiarias de protección complementaria¹².

En línea con ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) estableció que

La necesidad de protección internacional surge cuando una persona se encuentra fuera de su propio país y no puede regresar a él porque estaría en peligro, y su país no puede o no quiere protegerla. Los riesgos que dan origen a una necesidad de protección internacional incluyen clásicamente los de persecución, amenazas a la vida, libertad o integridad física derivadas de conflictos armados, graves desórdenes públicos o diferentes situaciones de violencia. Otros riesgos pueden surgir de: hambruna vinculada con situaciones de conflicto armado; desastres naturales o antropogénicos; así como la apatridia. Con frecuencia, estos elementos están interrelacionados y se manifiestan con el desplazamiento forzado¹³.

En efecto, al verse imposibilitadas para recibir la protección de su(s) país(es) de origen o residencia habitual, las personas

con necesidad de protección internacional requieren que otro país se las brinde. Para ello, se debe surtir un proceso en el que el Estado receptor identifique la necesidad, inicie el trámite respectivo y reconozca el estatus o condición que proceda (persona refugiada o persona apátrida, por ejemplo). A efectos de este informe, el análisis estará principalmente enfocado en la protección internacional de las personas refugiadas, sin hacer mayor profundización en las garantías asociadas a la determinación del estatus de persona apátrida¹⁴.

Las normas internacionales aplicables en el continente –en todo caso, sujetas a lo que determine cada Estado– para el reconocimiento de la condición de persona refugiada son: (i) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (junto con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967) y (ii) la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984; siendo ambas aplicables en los seis países en los que este informe enfocará su análisis: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Adicionalmente, también se aplica la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984 que, según lo que dispongan las normas de cada país, puede ser causal para otorgar

12 CIDH, “Guía Práctica Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas”, 01 de abril de 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2022/guiaPractica_ProteccionInternacional_MovilidadHumana_SPA.pdf

13 ACNUR, “Personas que necesitan protección internacional”, junio de 2017. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/acnur/2017/es/121440>

14 Se resalta que las personas apátridas pueden tener la necesidad de ser reconocidas como refugiadas cuando se configuran las causales que así lo determinan, de manera paralela a su necesidad de obtener el reconocimiento de la condición de apátridas (o, en el mejor de los casos, del reconocimiento de una nacionalidad). Es decir que el reconocimiento de la situación de apatridia no necesariamente se relaciona con el reconocimiento del estatus de persona refugiada. Para más información se puede consultar el *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional* del ACNUR, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/posicion/acnur/2019/es/123881>

protección internacional o protección complementaria¹⁵. A manera ilustrativa, en Colombia esta última Convención permite otorgar protección internacional; sin embargo, en México es causal de protección complementaria.

Con relación a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se establece que es persona refugiada aquella que

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 él¹⁶.

Por su parte, la Declaración de Cartagena incorpora una definición ampliada y establece que son refugiadas “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”¹⁷.

No obstante, es importante resaltar que se es persona refugiada desde el momento en que se materializan las circunstancias que hacen que le sea aplicable una o ambas de las anteriores definiciones; razón por la cual su condición de refugiada no se deriva de que un Estado determine formal o jurídicamente si tiene tal calidad. En consecuencia, el acto judicial o administrativo que reconoce el estatus de persona refugiada no tiene carácter constitutivo, sino declarativo¹⁸. En línea con ello, “corresponde a los Estados garantizar un deber de precaución especial en la verificación de tal condición y en las medidas que adopte, mediante procedimientos adecuados y conforme al debido proceso”¹⁹.

15 La protección complementaria –también conocida como *protección subsidiaria*– es la medida de protección que se otorga en determinados países a personas que no cumplen con el perfil para ser reconocidas formal o jurídicamente como refugiadas, pero que aun así deben recibir protección por parte del Estado receptor por los peligros que corren en sus países de origen o residencia habitual en caso de retornar.

16 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Artículo 1, literal 1, numeral 2.

17 Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”. Conclusión Tercera.

18 ACNUR, “Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional”, febrero de 2019, p. 17. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/posicion/acnur/2019/es/123881> CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

19 CIDH, Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada.

Así pues, el derecho a buscar y recibir asilo, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH),

se encuentra configurado como un derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo territorial²⁰ conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia²¹.

Si bien se habla del derecho a buscar y recibir asilo, varios países de la región han creado distinciones jurídicas entre la figu-

20 Con relación al asilo diplomático, la Corte IDH mencionó que “la concesión del asilo diplomático y su alcance deben regirse por las propias convenciones de carácter interestatal que lo regulan y lo dispuesto en las legislaciones internas. Esto es, aquellos Estados que hayan suscrito convenios multilaterales o bilaterales sobre asilo diplomático, o bien que lo tengan reconocido como un derecho fundamental en su normativa interna, se encuentran obligados en los términos establecidos en dichas regulaciones. En este sentido, la Corte estima pertinente resaltar que los Estados tienen la facultad de otorgar el asilo diplomático, como expresión de su soberanía, lo cual se inserta dentro de la lógica de la llamada ‘tradición latinoamericana del asilo’ [...] En principio, es pertinente resaltar que la afirmación anterior no deja al desamparo a la persona que busca protección en locales diplomáticos, sino que su estatus y las obligaciones a cargo del Estado de acogida se rigen en el marco específico de los respectivos convenios interamericanos con carácter interestatal, los cuales obligan a los Estados Partes, o de las propias legislaciones internas”. Corte IDH, “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

21 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018.

ra del asilo y del refugio –como ocurre en Colombia–, aunque en otros únicamente se utiliza el concepto de asilo –el caso de Argentina–; lo anterior a causa de diversos factores históricos²². Para este informe es importante tener en cuenta que, en línea con el desarrollo que se ha dado dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), se hará referencia de manera general al derecho a buscar y recibir asilo y, en el abordaje que se haga del contexto de cada país, se precisará si en este se emplea el concepto de asilo, refugio o ambos.

Es de recalcar que el derecho a buscar y recibir asilo incluye los siguientes elementos: “el derecho de salir de cualquier país, inclusive del propio; admisión al territorio; non-refoulement; no discriminación; acceso a un procedimiento para determinar si la persona reúne los requisitos para tener derecho al asilo”²³, procedimiento que debe ser acorde con garantías mínimas como:

inter alia, el derecho de ser oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley; asistencia de un traductor si no comprende o no habla el idioma utilizado en el procedimiento; tiempo y medios adecuados para preparar su caso; asistencia legal; el derecho de recurrir la decisión ante una instancia superior; y el derecho a un recurso judicial sencillo y rápido que lo ampare contra una violación del derecho de asilo, al debido proceso u otro derecho reconocido por la constitución, ley inter-

22 ACNUR, IIDH, Universidad de Lanus, “El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, corteidh.or.cr, 2004. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22563.pdf>

23 ACNUR, IIDH, Universidad de Lanus. El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.

na o la Convención Americana²⁴.

Asimismo, terceros Estados no deben impedir que las personas que tienen la intención de solicitar protección internacional lleguen a otros lugares donde puedan solicitarla; siendo, a su vez, violatorio del derecho a buscar y recibir asilo que las solicitudes no se procesen de manera inmediata y que se les pida a las personas solicitantes que regresen –temporal o permanentemente– a sus países de origen o residencia habitual²⁵. En relación con esto, no hay que perder de vista la prohibición de expulsión y devolución contemplada en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que materializa el reconocimiento del principio de no devolución como piedra angular de la protección internacional.

En virtud de este principio ninguna persona debe ser expulsada, devuelta, extraditada, trasladada informalmente, entregada o puesta en las fronteras de cualquier otro país en donde su vida o libertad estén en peligro, o en donde pueda ser sometida a tortura, tratos o penas

cruces, inhumanos o degradantes²⁶. De igual manera, las personas que buscan ser reconocidas como refugiadas, o que ya fueron reconocidas jurídicamente por un Estado como tales, tienen una protección especial contra la devolución; y, aunque existen algunas excepciones, se prohíbe en su totalidad que ello ocurra cuando hay “razones sustantivas para creer que la persona estaría en riesgo de sufrir tortura, u otro daño irreparable en el lugar al que sería transferida o devuelta”²⁷.

En el mismo sentido, parte de asegurar el respeto de este principio involucra “la prohibición de rechazo en frontera y de devolución indirecta, respecto de toda persona que busca asilo u otra forma de protección internacional. Se considera devolución “en cadena” (devolución indirecta) al retorno de una persona a un país o territorio desde donde será devuelta a un país donde su vida, libertad o integridad personal están en peligro”²⁸.

Conforme a todo lo anterior, aunque los Estados tienen la potestad de decidir quiénes pueden ingresar y/o permanecer en sus territorios, deben tomarse medidas que respeten los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas con necesidad de protección internacional que buscan asilo o refugio. Asimismo, en caso de dar lugar a procedimientos judiciales y/o administrativos

24 ACNUR, IIDH, Universidad de Lanus.

25 CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf> ACNUR, “Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”, 26 de enero de 2007. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf>

26 CIDH. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas. Resolución 04/18. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf>

27 CIDH. Resolución 04/18.

28 CIDH. Resolución 04/18.

en contra de personas de nacionalidad extranjera (por ejemplo, para ordenar expulsión), estos deberán ajustarse siempre a lo desarrollado en las leyes y ser consecuentes con las garantías fundamentales, incluido el debido proceso. Esto es de especial importancia dado que

Con frecuencia esta clase de procedimientos se caracteriza por un alto grado de arbitrariedad estatal, frente a la cual las personas migrantes tienen un margen de respuesta mínimo, cuando no nulo. A menudo estos procedimientos tienen múltiples obstáculos, tanto de iure como de facto, que impiden el goce de los derechos de los migrantes en un plano de igualdad con los nacionales. A su vez, estos obstáculos ponen de manifiesto la desigualdad real en la que suelen encontrarse los migrantes²⁹.

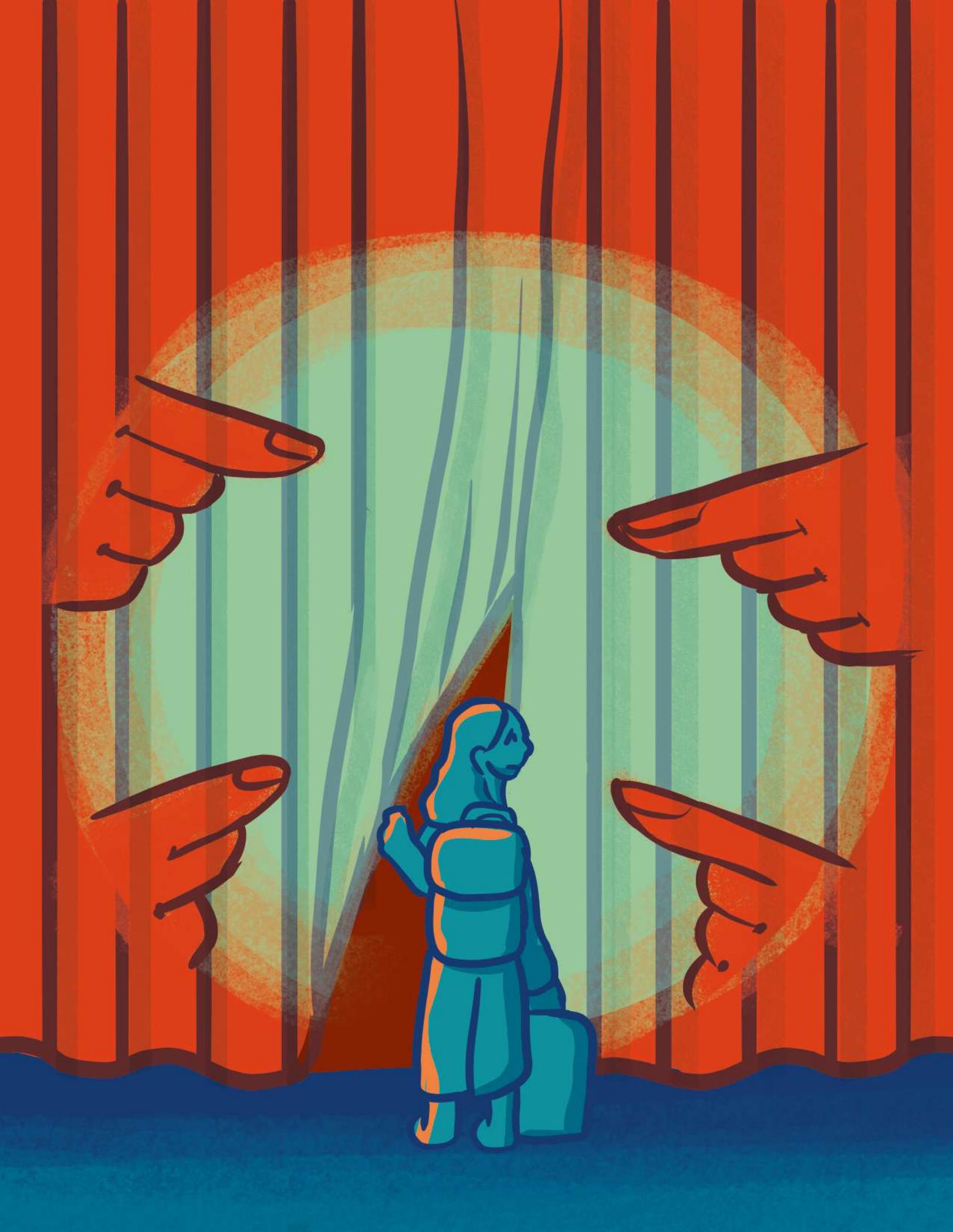
Lamentablemente, a pesar de que existen todas las prerrogativas hasta aquí enunciadas, en la práctica se ha observado que hay Estados en la región que no están velando por el cumplimiento, respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas con necesidad de protección internacional que buscan asilo o refugio. Como se verá a lo largo del presente documento, esta vulneración se acentúa en las diferentes zonas frontera de los Estados (que involucran los puntos de entrada fronterizos terrestres y marítimos, así como las zonas de

tránsito –o zonas internacionales– en los aeropuertos). En consecuencia, el presente informe estará dividido en seis capítulos, los primeros cinco serán alusivos a la situación de los países priorizados y el último consagrará un análisis de corte regional.

Es fundamental comprender que todas las personas con necesidad de protección internacional en busca de asilo o refugio tienen derecho a presentar su solicitud de reconocimiento del estatus de refugiadas (ya sea en su ingreso a un país o cuando ya se encuentren en este); razón por la cual los Estados deben garantizarles el acceso efectivo a su territorio. Así, en observancia del principio de no devolución, estos deben asegurar cuatro estándares mínimos: el no rechazo en frontera, la prohibición de las expulsiones colectivas, la no sanción por ingreso irregular y la no detención migratoria³⁰.

29 CIDH, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

30 CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>



1. Argentina

A. Contextualización

1. Personas con necesidad de protección internacional contempladas en la legislación argentina

1.1. Personas refugiadas y acceso al territorio argentino

La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 (en adelante Ley 26.165) recoge las dos definiciones de **persona refugiada** vigentes en nuestra región: la de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados³¹.

La ley no distingue entre los conceptos de “asilo” y “refugio”. Por el contrario, se refiere a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas indistintamente como “**solicitantes de asilo**”, y hace alusión a la concesión de “asilo” por extensión en el artículo 6, que regula el principio de unidad familiar. Asimismo, la ley establece que será aplicada e interpretada de acuerdo a los principios y normas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 y el correspondiente Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y todas aquellas disposiciones o convenciones aplicables de los Derechos Humanos y sobre refugiados ratificados por la República Argentina y/o contenidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional e instrumentos de asilo vigentes en la República Argentina (artículo 57, Ley 26.165).

31 Es decir, que la Ley de Refugiados contempla a toda persona que: “(a) 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 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 no quiera regresar a él; o que “(b) ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad 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” (Ley 26.165, artículo 4, disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>, conforme las definiciones de cada instrumento internacional referido, respectivamente.

El uso indistinto de ambos conceptos se condice con la interpretación que ha hecho la Corte IDH sobre el concepto de “asilo territorial” en su Opinión Consultiva 25/18³². Si bien la ley no lo excluye de manera expresa, se infiere de sus términos que se refiere a la situación de quien solicita protección en el territorio nacional o en frontera, no así desde el exterior, por lo que, en línea con la citada Opinión Consultiva, la Ley no sería aplicable a los supuestos de asilo diplomático³³.

La legislación argentina recoge el principio de no devolución en el artículo 7 de la Ley 26.165 que establece que ninguna persona refugiada o solicitante de asilo “podrá ser expulsad[a], devuelt[a] o extraditad[a] a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”. En virtud del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de persona refugiada y del efecto suspensivo de los recursos, este principio rige durante todo el procedimiento y hasta la obtención de un pronunciamiento firme (cfr. arts. 2, 7, 49 y 50).

Tal y como reconoce el artículo 2 de la

32 Corte IDH, Opinión Consultiva 25/18 La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), 30 de mayo de 2018 https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf

33 El único supuesto de solicitud ante una delegación diplomática es aquel regulado en el artículo 56 de la Ley de Refugiados N° 26.165 que prevé la solicitud de reasentamiento a la Argentina.

Ley 26.165, el principio de no devolución incluye la prohibición de rechazo en frontera. A su vez, el artículo 39 de dicha ley establece la obligación de toda autoridad (central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración, judicial o cualquier otro/a funcionario/a habilitado/a) que tenga conocimiento de la aspiración de una persona de solicitar asilo, de garantizar el respeto al principio de no devolución y de notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (en adelante CONARE), organismo dependiente del Ministerio del Interior³⁴ que recibe y procesa las solicitudes de asilo³⁵. Las excepciones a este principio que establece la Convención de Ginebra de 1951 en el artículo 32 y en el párrafo 2 del artículo 33, deben ser interpretadas de manera muy estricta y respetando todas las garantías del debido proceso, en línea con el artículo 8 de la Ley 26.165 y de conformidad con el principio pro persona.

La Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM) N° 20193/2005, por su parte, establece el mecanismo para el ingreso al país de las

34 Actualmente, atento a cambios normativos, es una Vicejefatura dentro de la Jefatura del Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

35 La interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado/a tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de una decisión que autorice la extradición del/de la solicitante de asilo hasta que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a haya sido completado mediante resolución firme; mientras que el reconocimiento de la condición de refugiado/a pone fin a la tramitación de cualquier proceso de extradición a su país de origen o residencia habitual. Cfr. la citada Ley de Refugiados, arts. 14 y 15 y el artículo 20 de la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal N° 24.767, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24767-41442/texto>.

personas solicitantes de asilo a fin de que puedan presentarse a formalizar su solicitud ante las autoridades competentes³⁶.

1.2. Procedimiento de solicitud de reconocimiento del estatus de persona refugiada

Con respecto a la determinación de la condición de persona refugiada, existe un solo procedimiento regulado por la Ley 26.165 que se aplica a todas las peticiones de refugio, ya se realicen en frontera o dentro del territorio argentino, y se consagra el derecho a ser asistido/a por un/a defensor/a en todas las instancias del procedimiento, de forma gratuita, más allá de que el procedimiento administrativo no requiere representación letrada.

Resumidamente, el procedimiento comienza con la formalización de la solicitud mediante nota de la persona solicitante de refugio esgrimiendo las razones por las cuales solicita su reconocimiento como tal y acompañándola de la documentación que tenga consigo. Asimismo, se ofrecen facilidades para que las personas privadas de la libertad puedan formalizar la solicitud. Si la persona plantea su solicitud en un paso fronterizo, debe admitírsela al territorio para poder acceder al procedimiento que regula la ley. La categoría de admisión es la regulada en la ya mencionada Disposición DNM 20193/2005.

La Secretaría Ejecutiva de la CONARE emite un certificado de residencia provisoria, el cual se renueva hasta el final del proceso. Asimismo, es obligatorio mantener una entrevista personal con la persona solicitante, que es llevada a cabo por personal de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE. Con base en toda la información que se presente, esta última formula un dictamen que se eleva a decisión de una comisión integrada por funcionarios/as del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo (INADI), del ACNUR y de una Organización No Gubernamental sin fines de lucro (estos dos últimos participan con voz pero sin voto).

Tanto la Secretaría Ejecutiva como la CONARE deben tener presentes los criterios interpretativos emanados de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR y

³⁶ Dicha disposición establece que, previa consulta a la autoridad migratoria de la jurisdicción, se admite a las personas solicitantes de refugio en el marco de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 en frontera, considerándolas incluidas en la categoría migratoria de transitorios-especiales y otorgándoles un plazo de permanencia de 48 horas, a fin de que se presenten ante la oficina o delegación migratoria más cercana.

de las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR al momento de evaluar las solicitudes (cfr. art. 35 Ley 26.165).

Hasta el 22 de octubre de 2024, si no se reconocía la condición de persona refugiada, la decisión era apelable ante el Ministerio del Interior mediante un recurso fundado por escrito a presentarse ante la CONARE dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión. Previo a resolverse el recurso, tomaba intervención la Secretaría de Derechos Humanos a través de un dictamen no vinculante y ambos recursos administrativos y judiciales tenían efectos suspensivos, resultando de aplicación supletoria (cfr. art. 34) la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 para los primeros. Así, la resolución del Ministerio del Interior agotaba la vía administrativa para habilitar la vía judicial ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal. Ante el rechazo del recurso jerárquico puntualmente se habilitaba la posibilidad de impugnar judicialmente el acto administrativo (cfr. art. 25 Ley 19.549), el que consistía en un proceso ordinario y contencioso, con dos instancias (primera instancia y Cámara de Apelaciones) y, eventualmente, la posibilidad de plantear un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sin embargo, el 23 de octubre de 2024 entró en vigencia el DNU 942/2024³⁷, que modifica los artículos 9, 11, 12 y 50 de la Ley 26.165. Junto con introducir modificaciones en las cláusulas de exclusión y ce-

sación del estatuto de persona refugiada (arts. 9 y 11), el DNU modificó el régimen recursivo, estableciendo que las decisiones de la CONARE que denieguen el estatuto de refugiado, o resuelvan cesarlo o cancelarlo, serían susceptibles de la interposición de un único recurso directo ante la Cámara Federal competente, dentro del plazo de cinco días hábiles de notificada. Asimismo, indicó la interposición del recurso con patrocinio letrado ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE —o bien, ante la delegación correspondiente de la Dirección Nacional de Migraciones con competencias delegadas para estos trámites. El nuevo artículo 50 de la Ley 26.165, modificado por el DNU, reguló este procedimiento recursivo y sus plazos, y estableció la aplicación supletoria de las reglas del proceso sumarísimo, en detrimento de la defensa en juicio de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Más aun, la norma asigna efecto suspensivo solamente al recurso directo, asignándole efecto devolutivo a los recursos extraordinario federal y de queja ante la CSJN, durante los cuales se mantiene la ejecutoriedad de la medida dictada. Además, la norma establece que los procedimientos administrativos y judiciales en trámite deberán readecuarse al DNU, y que las Cámaras Federales competentes deberán resolver los recursos pendientes en materia de refugio dentro del plazo de diez días hábiles de su entrada en vigencia.

Ante la entrada en vigencia de esta normativa, la defensa pública presentó un amparo colectivo en representación de personas refugiadas y solicitantes de asilo, invocando el exceso de las facultades del poder ejecutivo y la imposición de un régi-

37 Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315871/20241022>

men recursivo violatorio a los derechos de defensa en juicio y al debido proceso –adjetivo y subjetivo– y su aplicación retroactiva e impacto en la caducidad de miles de trámites administrativos en curso, así como la afectación de la sustancia de los derechos a buscar y recibir asilo en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en su alteración a las cláusulas de exclusión y cesación. Si bien el recurso solicitó una medida cautelar para suspender la aplicación provisoria de los artículos 3, 4 y 5, no hubo novedades de momento.

A partir del dictado de la medida, la defensa pública advirtió la solicitud de readecuación del proceso de impugnación judicial a aquel previsto por el DNU (artículo 5), mientras que, con respecto a los recursos jerárquicos presentados en sede administrativa, se adoptaron acciones que daban cuenta de que les tendrían por decaído el recurso de pleno derecho, tales como la falta de sucesiva renovación de los certificados de residencia precaria a las personas solicitantes de asilo.

Con relación a las solicitudes de asilo de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, existe un Protocolo Interinstitucional para su protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas³⁸. El objetivo del Protocolo

es garantizar un mecanismo coordinado de intervención y respuesta frente a los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo, definiendo, a partir de un enfoque de protección de derechos de la niñez, los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en su atención. Entre otras cosas, prevé la designación de un/a tutor/a y la regularización por razones humanitarias en caso de que la solicitud de asilo sea rechazada. Este trabajo conjunto ha representado un avance muy significativo y es considerado una buena práctica. No obstante, cabe destacar que está limitado a la situación de niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo, lo que en la práctica implica que solamente es aplicado por la CONARE. En consecuencia, se identifica un déficit de protección cuando los niños, niñas y adolescentes se visibilizan ante autoridades migratorias.

Aun así, se ha observado que en los últimos años el mencionado Protocolo se ha aplicado de manera excesivamente formalista a situaciones que no eran las originalmente previstas, tal como ha ocurrido en casos de familias venezolanas en las que los niños, niñas y adolescentes están acompañados por uno o ambos progenitores, pero presentan algún defecto de documentación vinculado a la situación en su país de origen –y a las propias normas de dicho país–, que prescriben que las partidas de nacimiento se erigen en documento de identidad para niños/as menores de nueve años.

38 El referido Protocolo fue firmado por la DNM, la CONARE, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el Ministerio Público de la Defensa, las Organizaciones de la Sociedad Civil Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM) y Migrantes y Refugiados en Argentina (MyRAR), el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y su texto se encuentra disponible aquí: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/12/Anexol.pdf>

1.3. Otras personas con necesidad de protección internacional contempladas en la legislación argentina

1.3.1. Personas amparadas por el principio autónomo de no devolución

La normativa migratoria prevé supuestos de otorgamiento de radicación temporaria a otras personas con necesidad de protección internacional, más allá de las personas refugiadas, que no puedan regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios legales, y entendiendo que son aquellas amparadas por el Principio de No Devolución³⁹. No obstante, no existe un mecanismo que garantice el respeto efectivo de la no devolución para quienes tengan ese derecho sin ser reconocidas como personas refugiadas, por fuera de los procedimientos de extradición. En efecto, en el marco de un proceso de extradición tanto el órgano judicial como, eventualmente, el Poder Ejecutivo, evalúan si se puede producir o no la violación del principio de non-refoulement (cfr. art. 22 de la citada Ley 24.767). Ahora bien, por fuera de este supuesto, no está regulado el procedimiento para realizar la determinación de las necesidades de protección a que se refieren los artículos 23 y 24 del Decreto 616/2010.

En particular, cabe destacar que Argentina es parte de diversos tratados que incorporan prohibiciones de devolución, con independencia de la condición de refugiada de la persona, pero al no regular un procedimiento específico para realizar esta evaluación, se registran en la práctica vacíos de protección⁴⁰. Así, al tratarse únicamente de supuestos que habilitarían la concesión de una residencia por parte de la DNM, sin identificarse el procedimiento a través del cual la autoridad competente evaluaría las necesidades de protección –como sí ocurre en el caso de personas refugiadas y apátridas–, la decisión se torna discrecional.

39 Artículo 23 inciso m) de La Ley de Migraciones y del Decreto 616/2010. Asimismo, conforme el artículo 24 inciso h) del Decreto 616/2010 la DNM podrá contemplar supuestos de residentes transitorios especiales, teniendo “[...]en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formulare el ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)”.

40 A saber, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

1.3.2. Víctimas de tortura

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes goza de jerarquía constitucional en Argentina de acuerdo con el artículo 75(22) de la Constitución. En su artículo 3, la Convención señala que Argentina no puede expulsar a nadie “a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. Por su parte, el artículo 3(2) establece que “a los efectos de determinar si existen estas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos”. En estos casos la persona tendría derecho a obtener una residencia temporaria de acuerdo al artículo 23 (m) de la Ley 25.871 (también conocida como Ley de Migraciones) y el Decreto 616/2010, con independencia de su entrada irregular en el país.

1.3.3. Víctimas de trata

La Ley 26.364 sobre prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas establece, en su artículo 5, la no punibilidad de las víctimas. Concretamente, señala que “[no] les serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificara”. En consecuencia, en los casos en que la

persona sea víctima de trata podrá regularizar su situación, incluso, a pesar de haber ingresado de manera irregular al país. También podrá obtener una residencia temporaria de acuerdo con el artículo 23(m)(3) del Decreto 616/2010 que, a su vez, amplía la obtención de dicha residencia a víctimas de “otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes”.

1.3.4. Personas apátridas

La apatridia está regulada por la Ley 27.512, Ley General de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas de 28 de agosto de 2019⁴¹, norma que establece un procedimiento para determinar el estatus de persona apátrida y facilidades para su naturalización⁴². Esta Ley establece en su artículo 1 que tiene prevalencia frente a cualquier otra ley aplicable a los/las extranjeros/as cuando la persona sea apátrida (a no ser que la Ley de Migraciones u otra le sea más favorable). La Ley 27.512 se aplica cuando la persona está bajo la jurisdicción de las autoridades argentinas (artículo 2) y define como apátrida a aquella persona que “no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado” (artículo 4). También establece, en su artículo 6, ciertas categorías de personas que no pueden obtener

41 Su texto se encuentra disponible aquí: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/327259/norma.htm>

42 A través de la Resolución de la Defensora General de la Nación N° 1370/2019 de 10 de octubre de 2019, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación (“DGN”) obtuvo competencia para brindar asesoramiento, patrocinio jurídico y/o representación legal de solicitantes de reconocimiento de la condición de apátrida.

ner el estatus de apátridas, tales como aquellas que hayan cometido un delito contra la humanidad. La persona que se encuentre en situación de apatridia y solicite el reconocimiento de dicha condición no puede ser sancionada por entrada irregular al país (artículo 10). Además, tanto la persona apátrida como la solicitante del reconocimiento de la condición de apatridia sólo pueden ser expulsadas por razones de seguridad o de orden público (artículo 11). La ley 27.512 también establece garantías especiales en cuanto a la reunificación familiar (artículo 12).

2. Supuestos de abandono del territorio nacional o de rechazo de ingreso

La expulsión es el acto administrativo mediante el cual la DNM declara la irregularidad de una persona en el país, dispone que debe hacer abandono del territorio nacional y determina por cuánto tiempo sufrirá una prohibición de reingreso. Si bien la Ley de Migraciones no define expresamente la naturaleza jurídica de la expulsión, la misma está regulada como una sanción o consecuencia jurídica específica para las personas extranjeras⁴³. Los supuestos de expulsión previstos en la ley migratoria argentina se fundan en una serie de impedimentos vinculados a la irregularidad migratoria⁴⁴, o bien a raíz de la comisión de delitos. Mientras que el artículo 29 de la Ley de Migraciones, regula los impedimentos para el ingreso y permanencia de

43 Hay que tener en cuenta que la legislación migratoria argentina configura la migración como un derecho humano e inalienable (artículo 4, Ley 25.871) y el mandato al Estado para proveer "lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros" (artículo 17, Ley 25.871). Por tanto, la expulsión es una medida de última ratio. Durante la aplicación de este proceso de expulsión se deberá "resguardar el derecho de la persona a la información sobre la asistencia consular conforme lo dispuesto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares adoptada por la ONU el 24 de abril de 1963 y aprobada por Ley N.º 17.081" (artículo 61 Decreto 616/2010). En concreto, el artículo 36 de dicha Ley 17.081 establece que los nacionales del Estado que envía deben tener la "libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos". Para respetar este derecho, la información que otorga por escrito la DNM a la persona en concreto ha de incluir esta posibilidad.

44 Se entiende por situación migratoria irregular la carencia de un permiso de residencia vigente aprobado por la DNM, en cualquiera de sus categorías (transitoria, temporaria o permanente). El artículo 61 de la Ley de Migraciones, sobre cancelación de la permanencia, incorpora la obligación de la DNM de conminar a regularizarse a la persona que se encuentre en situación irregular en un plazo de 30 días que podrá ser prorrogado (artículo 61 del Decreto 616/2010). Cuando la persona no consiga regularizarse cumplido el plazo, la DNM debe decretar su expulsión con efecto suspensivo y dar traslado al órgano judicial competente a fin de que revise la decisión administrativa de expulsión (artículo 61 Ley 25.871).

personas migrantes⁴⁵, el artículo 62 prevé las causales de cancelación de residencia de personas extranjeras⁴⁶, ambos supuestos de cuya aplicación deriva la orden de expulsión del país.

Cabe puntualizar que la ley migratoria argentina no utiliza el término “deportación” en su texto. El artículo 64 de la Ley de Migraciones prevé la figura del extrañamiento, es decir, la expulsión de una persona migrante condenada penalmente tras cumplir una parte de su pena privativa de libertad.

El dictado de una orden de expulsión, ya sea por aplicación de los impedimentos del

45 Los supuestos que regula el artículo 29 Ley de Migraciones son: “a) La presentación ante la autoridad de documentación nacional o extranjera material o ideológicamente falsa o adulterada. El hecho será sancionado con una prohibición de reingreso por un lapso mínimo de cinco (5) años; Otorga competencia a la autoridad migratoria de aplicación para admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, a extranjeros/as que se encuentren comprendidos en alguna de las causales que obstan a su ingreso; b) Tener prohibido el ingreso, haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso, hasta tanto las mismas no hayan sido revocadas o se hubiese cumplido el plazo impuesto al efecto; c) Haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca para la legislación argentina pena privativa de la libertad de 3 años o más; d) Haber incurrido o participado en actos de gobierno o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad y de todo otro acto susceptible de ser juzgado por el Tribunal Penal Internacional; e) Tener antecedentes por actividades terroristas o por pertenecer a organizaciones nacional o internacionalmente reconocidas como imputadas de acciones susceptibles de ser juzgadas por el Tribunal Penal Internacional o por la ley 23.077, de Defensa de la Democracia; f) Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por promover o facilitar, con fines de lucro, el ingreso, la permanencia o el egreso ilegales de extranjeros en el Territorio Nacional; g) Haber sido condenado en la Argentina o tener antecedentes por haber presentado documentación material o ideológicamente falsa, para obtener para sí o para un tercero un beneficio migratorio; h) Promover la prostitución; lucrar con ello; haber sido condenado o tener antecedentes, en la Argentina o en el exterior por haber promovido la prostitución; por lucrar con ello o por desarrollar actividades relacionadas con el tráfico o la explotación sexual de personas; i) Intentar ingresar o haber ingresado al Territorio Nacional eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto; j) Constatarse la existencia de alguno de los impedimentos de radicación establecidos en la presente ley; k) El incumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley” (artículo 29 Ley 25.871).

46 “La Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondieran deducir, cancelará la residencia que hubiese otorgado, con efecto suspensivo, cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión y dispondrá la posterior expulsión, cuando: a) Con la finalidad de obtener un beneficio migratorio o la ciudadanía argentina se hubiese articulado un hecho o un acto simulado o éste hubiese sido celebrado en fraude a la ley o con vicio del consentimiento o se hubiere presentado documentación material o ideológicamente falsa o adulterada; b) El residente hubiese sido condenado judicialmente en la República por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos. En el primer supuesto cumplida la condena, deberá transcurrir un plazo de dos (2) años para que se dicte la resolución definitiva de cancelación de residencia, la que se fundamentará en la posible incursión por parte del extranjero en los impedimentos previstos en el artículo 29 de la presente ley. En caso de silencio de la Administración, durante los treinta (30) días posteriores al vencimiento de dicho plazo, se considerará que la residencia queda firme; c) El beneficiario de una radicación permanente hubiese permanecido fuera del Territorio Nacional por un período superior a los dos (2) años o la mitad del plazo acordado, si se tratara de residencia temporaria, excepto que la ausencia obedeciere al ejercicio de una función pública argentina o se hubiese generado en razón de actividades, estudios o investigaciones que a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones pudieran ser de interés o beneficiosa para la República Argentina o que mediara autorización expresa de la autoridad migratoria la que podrá ser solicitada por intermedio de las autoridades consulares argentinas; d) Asimismo será cancelada la residencia permanente, temporaria o transitoria concedida cuando se hayan desnaturalizado las razones que motivaron su concesión o cuando la instalación en el país hubiera sido subvencionada total o parcialmente, directa o indirectamente por el Estado Argentino y no se cumplieran o se violaren las condiciones expresamente establecidas para la subvención; e) El Ministerio del Interior podrá disponer la cancelación de la residencia permanente o temporaria y la expulsión de la República de todo extranjero, cualquiera sea la situación de residencia, cuando realizare en el país o en el exterior, cualquiera de las actividades previstas en los incisos d) y e) del artículo 29 de la presente.

artículo 29 o como resultado de la cancelación de residencia del artículo 62, en la práctica se produce frente a una persona que se encuentra en territorio nacional. La inadmisión al territorio nacional, por su parte, suele canalizarse a través de vías de hecho, es decir, a través de un rechazo en frontera informal, que no queda registrado. Por tal motivo, no es usual acceder a documentación oficial que justifique la decisión, lo que vulnera el derecho al recurso. Incluso en los casos en los que la decisión es plasmada en un acta, los fundamentos del rechazo no se desarrollan y no se respetan las garantías del debido proceso.

En cuanto a la posibilidad de recurrir la decisión de rechazo en frontera, el artículo 35 de la Ley de Migraciones 25.871 prescribe que sólo serán recurribles “desde el exterior, mediante presentación efectuada por el extranjero ante las delegaciones diplomáticas argentinas o las oficinas en el extranjero de la Dirección Nacional de Migraciones”.

3. La defensa pública de las personas con necesidad de protección internacional en zonas fronterizas

La labor de defensa de las personas con necesidad de protección internacional en fronteras terrestres y aéreas está a cargo de los defensores y defensoras públicos/as federales con competencia territorial en el paso fronterizo correspondiente. Para el desempeño de su tarea, pueden contar con el apoyo técnico de la Comisión del Migrante⁴⁷ y/o de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y

El Ministerio del Interior dispensará el cumplimiento de la cancelación prevista en virtud del presente artículo cuando el extranjero fuese padre, hijo o cónyuge de argentino, salvo decisión debidamente fundada por parte de la autoridad migratoria. Asimismo, dicha dispensa podrá ser otorgada teniendo en cuenta el plazo de permanencia, legal inmediata anterior a la ocurrencia de alguna de las causales previstas en los incisos a) a d) del presente artículo, el que no podrá ser inferior a dos (2) años, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias personales y sociales del beneficiario” (artículo 62 de la Ley 25.871).

47 La Comisión del Migrante se creó en el ámbito de la Defensoría General de la Nación (DGN) en 2008 a través de la Resolución N° 1858/08 con el objeto de dar respuesta a las problemáticas de esta población; principalmente, aquellas relacionadas con el trámite de expulsión de las personas condenadas, y brindar asesoramiento en la materia para prevenir situaciones de conflicto con la ley. A propósito de ello, es necesario tener en cuenta que la antes mencionada DNM debe dar intervención obligatoria al Ministerio Público de la Defensa ante recursos interpuestos por migrantes, por lo que se estructuró un sistema de defensa en sede administrativa (ante la DNM) y judicial (ante la justicia federal), donde se distribuyó dicha competencia entre la Comisión del Migrante y las defensorías públicas oficiales que actúan ante la justicia federal. La Comisión brinda los siguientes servicios: asesoramiento, representación legal y asistencia a personas migrantes que se encuentran sometidas a un procedimiento de expulsión por comisión de delitos. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley 25.871, las personas migrantes que son condenadas por la comisión de delitos pueden ser expulsadas del territorio nacional por parte de la DNM. Si las personas migrantes optan por ser expulsadas, a la mitad de la condena pueden salir del país y, de este modo, se da por cumplida la totalidad de la pena. En estos casos, la Comisión interviene para que se materialice la salida del país con la mayor celeridad posible. Si las personas migrantes optan por no ser expulsadas, la Comisión interviene para recurrir la decisión de expulsión en el ámbito administrativo. Para más información, se puede consultar su sitio web: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-del-migrante>

Peticionante de Refugio (en adelante Comisión de Refugiados)⁴⁸, según el caso.

Frente a la constatación de un incremento en las consultas relativas a situaciones de rechazo en frontera –fundamentalmente en pasos terrestres–, la Defensoría General de la Nación (en adelante DGN) adoptó la Resolución DGN 789/22 recomendando a Magistradas/os y Funcionarias/os que, en el ejercicio de la defensa de personas con necesidad de protección internacional que encuentren obstáculos en el acceso al territorio y al procedimiento de asilo, dirijan su actuación de conformidad con los estándares de no devolución y protección familiar y de la niñez allí reseñados. Asimismo, recomienda que en los casos en que las personas involucradas sean niños, niñas y adolescentes, se inste la oportuna intervención del/de la defensor/a de menores de edad competente.

A fin de registrar los casos de rechazo en frontera, la citada Resolución encomienda que estas situaciones sean puestas en conocimiento de la Comisión de Refugiados de la DGN. Finalmente, con miras a fortalecer la prestación del servicio de defensa pública, se encomienda la organización de capacitaciones.

Por su parte, la Resolución DGN 957/15 recomienda a los/as defensores/as que se considere la causal de justificación del artículo 40 de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 y el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (principio de no sanción por ingreso irregular), como parte de la estrategia de defensa en aquellos casos que involucren delitos relacionados con el ingreso irregular al país, o la utilización de documentación falsa para ingresar o salir del país, por parte de personas refugiadas o solicitantes del reconocimiento de dicha condición.

48 A través de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio de la DGN, creada en el año 2007, se aboga por el respeto de las garantías del debido proceso y de la protección judicial durante los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en la República Argentina. La Comisión tiene como objetivo garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición, así como también de las personas apátridas. En este marco, la Comisión: (1) Brinda asesoramiento y representación legal a toda persona solicitante de asilo, refugiada, solicitante del reconocimiento de la condición de apátrida y apátrida que desee contar con un/a abogado/a en su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada o apátrida. (2) Brinda orientación a dicha población para la realización de los trámites de radicación ante la DNM. (3) Brinda patrocinio en los trámites de ciudadanía de dicha población. (4) Colabora con las Defensorías Públicas Tutorías Nros. 1 y 2 en el ejercicio de la tutela, representación legal y acompañamiento de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familias que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados/as en Argentina. Para la consecución de sus fines, la Comisión cuenta con un equipo interdisciplinario que recibe capacitaciones tanto en las cuestiones relativas a sus competencias como respecto de otras cuestiones relevantes para el ejercicio de la defensa pública. Para más información, se puede consultar su sitio web: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-para-la-asistencia-integral-y-proteccion-al-refugiado-y-peticionante-de-refugio>

B. Situación de las personas con necesidad de protección internacional en las fronteras argentinas

1. Restricciones de circulación y acceso al territorio durante pandemia de covid-19⁴⁹

El primer caso confirmado de la pandemia de covid-19 en Argentina se dio a conocer el 3 de marzo de 2020⁵⁰. El 12 de marzo del mismo año, un día después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, el Estado nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU) N° 260/2020 por el cual se amplió la emergencia pública sanitaria que había sido establecida por ley en el año 2019 por el plazo inicial de un año. En ese mismo decreto se ordenó la suspensión de vuelos internacionales procedentes de zonas consideradas afectadas, clasificación que sería establecida periódicamente por el Ministerio de Salud⁵¹. Inmediatamente después se decretaron medidas de aislamiento.

El Presidente de la Nación decretó (cfr. DNU 297/2020) el aislamiento social, preventivo y obligatorio (conocido por sus siglas como ASPO) a partir del 20 de marzo, alcanzando a todas las personas que se encontraran en el territorio nacional. La medida implicaba la obligación de permanecer en la residencia habitual, abstenerse de concurrir al trabajo y desplazarse por rutas y espacios públicos. Por su parte, el Ministerio de Transporte suspendió, entre el 20 y el 25 de marzo,

49 Para un desarrollo más extenso, ver el informe “Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia de covid-19. Las respuestas frente a las recomendaciones de los organismos internacionales y regionales de Derechos Humanos” elaborado por la Subsecretaría de Protección y enlace internacional en Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en 2020, disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/COVID/States/Argentina1.pdf>

50 Infobae. “Confirmaron el primer caso de coronavirus en la Argentina”. 3 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/03/03/confirmaron-el-primer-caso-de-coronavirus-en-la-argentina/>

51 En ese momento, conforme al artículo 4 del DNU 260/2020, se consideraban zonas afectadas: los Estados miembros de la Unión Europea, miembros del Espacio Schengen, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, República de Corea, Estado del Japón, República Popular China y República Islámica de Irán.

los servicios de ómnibus, trenes de larga distancia y aviones de cabotaje⁵². Esta medida fue sucesivamente prorrogada⁵³.

Es importante destacar que, a medida que se fue prorrogando la medida de aislamiento obligatorio, se asumió que la situación epidemiológica no era homogénea dentro del territorio nacional y comenzaron a adoptarse modalidades de cuarentena diferenciadas según la realidad de las diversas jurisdicciones del país, de acuerdo con un trabajo conjunto entre autoridades nacionales y locales. Por ello, ya el DNU N° 355/2020, del 11 de abril, estableció que los Gobernadores y Gobernadoras, o el Jefe de Gobierno de la Ciudad, podrían presentarle al Gobierno nacional, para su autorización, propuestas para liberar algunas actividades con la debida adopción de protocolos de funcionamiento para cada caso.

Para el efectivo cumplimiento de estas medidas, se establecieron controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos, donde las fuerzas de seguridad requerían documentación acreditante de identidad y permiso de circulación correspondiente. Se iniciaron causas penales a quienes no cumplían con los requisitos exigidos.

En cuanto a las fronteras, en concreto, el 16 de marzo se estableció, por DNU N° 274/2020, la prohibición de ingreso al territorio nacional –en principio, por el plazo de 15 días– de personas extranjeras no residentes en el país, a través de cualquier aeropuerto, puerto, paso internacional o centro de frontera; a excepción de las personas afectadas a las operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, así como también a vuelos y traslados con fines sanitarios. Luego, por Disposición del 18 de marzo de 2020 Nro. 1709/2020 de la DNM, se sumó una nueva excepción atinente a las personas extranjeras que ingresarán al país con el propósito de proseguir viaje hacia otro Estado.

En ese contexto, el 18 de marzo de 2020 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay adoptaron una declaración conjunta sobre coordinación regional para la contención y mitigación del coronavirus y su impacto, en la cual se comprometieron a “facilitar el retorno de ciudadanos y residentes de los Estados

52 Diario La Nación, “Coronavirus: suspenden los ómnibus y trenes de larga distancia y aviones de cabotaje desde el viernes”, publicada el 17 de marzo de 2020. <https://www.lanacion.com.ar/politica/transporte-coronavirus-nid2344292/>

53 Inicialmente, las medidas de aislamiento dispuestas por el DNU N° 297/2020 fueron previstas hasta el 31/03/2020, luego fueron sucesivamente prorrogadas a través de los DNU N° 325/2020 (hasta el 12/04/2020), 355/2020 (hasta el 26/04/2020), 408/2020 (hasta el 10/05/2020), 459/2020 (hasta el 24/05/2020), 493/2020 (hasta el 7/06/2020), 520/2020 (hasta el 28/06/2020), 576/2020 (hasta el 17/07/2020), 605/2020 (hasta el 2/08/2020) y sucesivos.

Parte del MERCOSUR a sus lugares de origen o residencia”⁵⁴.

Con posterioridad, mediante DNU N° 313/2020 del 27 de marzo, se ampliaron los alcances de la prohibición de ingreso al territorio nacional a las personas residentes en el país y a los argentinos y argentinas con residencia en el exterior. Ese mismo DNU determinó que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto debía adoptar medidas para facilitar la atención de las necesidades básicas de las y los nacionales argentinos o residentes en el país que no pudieran ingresar al territorio nacional y quedaran varados en otros países.

Así, la Cancillería, por Resolución N° 62/2020 del 28 de marzo, puso en marcha el “Programa de Asistencia de Argentinos en el Exterior en el marco de la

Pandemia de Coronavirus”. Ese programa fue complementado con el Decreto DNU N° 331/2020, del 1 de abril, que instruyó a los órganos pertinentes “con el fin de que procedan a establecer los cronogramas pertinentes y a coordinar las acciones necesarias para posibilitar el ingreso paulatino al territorio nacional de las personas residentes en el país y de los argentinos y argentinas con residencia en el exterior”. Así, el gobierno trabajó en la “repatriación” de este grupo de personas las cuales, a su ingreso al país, eran testeadas y debían cumplir un aislamiento obligatorio de 15 días.

Al igual que las medidas de aislamiento, la prohibición de ingreso al territorio nacional fue sucesivamente prorrogada y permaneció vigente hasta fines de octubre de 2021, sumándose excepciones y matices⁵⁵. En efecto, el DNU 274/2020 fue prorrogado en numerosas ocasiones hasta la firma del DNU N° 678/21 del 30 de septiembre de 2021, que extendió por un mes más dicha medida. Recién entonces se indicó que quedaban exceptuadas de la prohibición de entrar al territorio argentino “las personas naciona-

54 Cfr. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de-los-presidentes-del-mercosur-covid19/>. Al respecto, se sostuvo que “La información relevada refleja una tendencia prácticamente unánime entre los Estados firmantes del Acuerdo de Residencia: jurídicamente, todos garantizaron el derecho a retornar a sus lugares de origen o residencia –y por tanto aseguraron vías de acceso regular al territorio– a las personas nacionales y/o residentes de los Estados Partes del MERCOSUR. Sin embargo, ninguno lo hizo respecto de personas nacionales no residentes de uno de estos países que quisiera ingresar al territorio del otro. Brasil puede considerarse una excepción al haber garantizado el tránsito vecinal fronterizo. Por otra parte, considerando que al cerrarse las fronteras regionales e impedirse la libre circulación de nacionales de los Estados firmantes el Acuerdo de Residencia quedó suspendido de facto, cabe preguntarse cuál fue el dispositivo legal que justificó esta medida, si es que lo hubo. Esto, teniendo en cuenta que el instrumento mercosureño no contempla en su letra ningún dispositivo que habilite un margen de apreciación a los Estados firmantes o un mecanismo que, ante situaciones excepcionales, autorice a paralizar su puesta en práctica” CAREF, CELS, y Odriozola, Ignacio. Papeles de Migración 05. La llave hacia la regularidad migratoria en la región, Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2023). Pág. 25.

55 Decreto 331/2020 (B.O. 01/04/2020), Decreto 365/2020 (B.O. 11/04/2020), Decreto 409/2020 (B.O. 26/04/2020), Decreto N° 459/2020 B.O. 11/5/2020; Decreto N° 493/2020 B.O. 25/5/2020, Decreto 520/2020 (B.O. 08/06/2020), Decreto 576/2020 (B.O. 29/06/2020), Decreto 605/2020 (B.O. 18/07/2020), Decreto N° 641/2020 B.O. 2/8/2020 ; Decreto N° 677/2020 B.O. 16/8/2020; Decreto N° 714/2020 B.O. 31/8/2020, Decreto N° 754/2020 B.O. 20/9/2020; Decreto N° 792/2020 B.O. 12/10/2020, Decreto N° 814/2020 B.O. 26/10/2020, Decreto N° 875/2020 B.O. 7/11/2020, Decreto N° 956/2020 B.O. 30/11/2020; Decreto N° 1033/2020 B.O. 21/12/2020, Decreto N° 67/2021 B.O. 30/01/2021; Decreto N° 168/2021 B.O. 13/3/2021, Decreto N° 125/2021 B.O. 28/2/2021; Decreto N° 235/2021 B.O. 8/4/2021; Decreto N° 287/2021 B.O. 1/5/2021, Decreto N° 334/2021 B.O. 22/5/2021, Decreto N° 494/2021 B.O. 7/8/2021, Decreto N° 678/2021 (B.O. 01/10/2021).

les o residentes de países limítrofes, siempre que cumpl[iera]n con las indicaciones, recomendaciones y requisitos sanitarios y migratorios para el ingreso y permanencia en el país establecidos o que se establezcan en el futuro”⁵⁶.

En ese marco y sobre la base de la categoría de “zona afectada” que se mencionó previamente, el Ministerio de Salud podía requerir suspensiones temporales de vuelos provenientes de territorios con números elevados de contagios y de circulación del coronavirus. En ningún caso las autoridades ponderaron como situaciones a ser exceptuadas las de las personas solicitantes de asilo y/o con necesidad de protección internacional. En junio de 2021, únicamente, se estableció que,

excepcionalmente, la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, podrá autorizar el ingreso de personas al territorio nacional por medio de otros pasos fronterizos, cuando concurren especiales y acreditadas razones humanitarias que así lo ameriten, dando la correspondiente intervención a la autoridad sanitaria y al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. En todos los casos, las personas deberán cumplir con los requisitos migratorios y sanitarios vigentes, y para este último caso sujetarse al dispositivo que al efecto disponga la jurisdicción provincial para que ese ingreso y tránsito resulte seguro sanitariamente para el solicitante y para la comunidad fronteriza⁵⁷.

Conforme analizaron CAREF y ACNUR⁵⁸,

Recién a partir de noviembre de 2021, en acuerdo con los gobiernos provinciales, comenzaron a habilitarse algunos “corredores seguros” (en pasos aéreos, terrestres, fluviales y marítimos), abiertos para todas las categorías de ingreso, aunque muchos de ellos con “cupos” diarios que limitan la cantidad de tránsitos.

Así, concluyen,

56 CAREF, CELS, y Odriozola, Ignacio. Papeles de Migración 05. La llave hacia la regularidad migratoria en la región, Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2023). Pág. 23.

57 Decisión Administrativa 643/2021, DECAD-2021-643-APN-JGM - Prórroga. Ciudad de Buenos Aires, 25/06/2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246100/20210626>

58 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, 2022). Pag. 7 con cita <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/cuales-son-los-corredores-seguros>.

Si bien ciertos tránsitos estuvieron autorizados (transportistas, etc.) no se puso en práctica ningún mecanismo operativo ni administrativo estable que habilitara el ingreso al territorio por razones de reunificación familiar, humanitarias o de personas con necesidades de protección internacional. En la práctica, el derecho a migrar y el derecho a buscar y recibir asilo quedaron suspendidos.

1.1. Gestión de fronteras durante la vigencia de las medidas y sus consecuencias⁵⁹

Como explicaron desde CAREF,

El cierre administrativo implica que no hay funcionarios migratorios en los puestos de control (o hay muy pocos, y solo autorizan ciertos tránsitos) y por lo tanto los ingresos y egresos no quedan registrados, ni en los sistemas de registración de los países ni en la documentación de las personas. El resultado es que no hay un correlato administrativo (un sello de ingreso o de egreso) de un movimiento físico (el cruce material de la frontera). En el caso de las personas extranjeras, el ingreso autorizado al país del que no son nacionales ni residentes (con su correspondiente registro administrativo) es indispensable para su posterior regularización migratoria. En Argentina, el cierre también implicó, de hecho, la suspensión del derecho a solicitar asilo en la frontera, previsto en la ley 26.165 (de Reconocimiento y Protección al Refugiados) y regulado en la Disposición DNM 20193/05, que establece el procedimiento a aplicar, así como la categoría de ingreso a otorgar (“refugiado 48 hs”)⁶⁰.

En tanto las fronteras marítimas y aéreas son más sencillas de controlar y difícilmente alguien puede ingresar sin realizar el respectivo control migratorio, el principal conflicto se dio en las fronteras terrestres. En efecto, el cierre físico y administrativo de tales pasos (con las excepciones establecidas en el Dec. 274/2020 al comercio internacional y transporte de cargas) “no impidió el cruce físico de las fronteras por parte de personas particulares. Sí impidió que esas personas registraran su ingreso, que interpusieran solicitudes de asilo al llegar a la frontera, y que obtuvieran el

⁵⁹ Para el análisis de este apartado, se utilizó como fuente el informe elaborado por CAREF/ACNUR ya citado, que da cuenta del impacto cuantitativo que las medidas de restricción y aislamiento tuvieron en la movilidad humana, reduciéndose drásticamente el número de tránsitos registrados –ingresos y egresos– y de solicitudes de residencia y de asilo.

⁶⁰ Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 19.

comprobante administrativo correspondiente”⁶¹. Es importante destacar que si bien el derecho a solicitar asilo no se suspendió expresamente, ello no fue lo que aconteció en los hechos⁶².

Al respecto, cabe recordar que, de conformidad con la normativa aplicable, es la autoridad migratoria la encargada de garantizar el principio de no devolución, autorizar el ingreso y notificar a la Secretaría Ejecutiva de la CONARE⁶³. Por fuera del proceso de asilo, no hay procedimientos claros para la identificación de otras necesidades de protección internacional. Ni la Ley 25.871 ni su reglamentación se ocupan de especificar cómo y cuándo se evaluará el principio de no devolución autónomo, incluso, no existe claridad respecto de los supuestos a ser considerados dentro de la causal de “razones humanitarias” como causal de residencia.

Al tiempo de cerrarse las fronteras y durante toda su vigencia, no se regularon excepciones para el ingreso por necesi-

dades de protección internacional, ni se establecieron procedimientos específicos de determinación en el marco de tal situación excepcional o normas específicas que garantizaran el ejercicio del derecho al asilo. Tampoco se contempló en tales normativas la situación particular de niños, niñas y adolescentes no acompañados que arribasen a las fronteras, es decir, no se establecieron protecciones o garantías diferenciadas.

En relación con ello, CAREF informó que había solicitado

formalmente a la autoridad migratoria, en reiteradas oportunidades, que autorizara algunos ingresos excepcionales, por motivos de reunificación familiar o por razones humanitarias (en el caso de niños, niñas y personas adultas con enfermedades graves a ser tratadas en Argentina) de personas que estaban en tránsito y habían quedado varadas en Bolivia, Brasil o algún otro país de la región. En estos casos, la indicación de la autoridad migratoria fue que las familias se contactaran con el consulado argentino correspondiente (en Villazón o en Foz do Iguazú) para solicitar allí un permiso de ingreso al territorio. Varias familias varadas en Villazón así lo hicieron, asesoradas y acompañadas por CAREF, y la Cónsul realizó las presentaciones correspondientes ante la Dirección Nacional de Migraciones. Lamentablemente, las notas consulares nunca tuvieron respuesta. Durante 2021 también se hicieron alrededor de una decena de presentaciones especiales ante DNM (en algunos casos extensivas al Ministerio de Relaciones Exteriores y a

61 Ibidem, pág. 20

62 El Estado argentino cumplió con su obligación de notificar a los sistemas de protección internacional la suspensión en el ejercicio de determinados derechos –principalmente, libre circulación–. Ver Referencia: C.N.189.2020. TREATIES-IV.4 (Depositary Notification) INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS NEW YORK, 16 DECEMBER 1966 ARGENTINA: NOTIFICATION UNDER ARTICLE 4 (3), ENAUN No 286/2020 New York, 29 May 2020, disponible en CN.189.2020-Eng.pdf (un.org); Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos, comunicación artículo 27, inciso 3 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, Washington D.C., 27 de marzo de 2020.

63 Cfr. Ley 26.165, arts. 36 a 39 sumado al procedimiento de ingreso previsto en Disposición DNM 2019/05 la cual, si bien es previa a la sanción de la Ley 25.871, se encuentra aún vigente en ausencia de regulación posterior y de reglamentación de la ley.

la Dirección de Sanidad de Fronteras del Ministerio de Salud), solicitando se autorizaran excepcionalmente ingresos por motivos de salud, con nulos resultados. Es decir que, en las primeras semanas del cierre de fronteras, las familias consultaban a las organizaciones con la esperanza de obtener una autorización de ingreso al país. Si bien se presentaron numerosas notas solicitando permisos excepcionales por motivos de salud, de reunificación, o por necesidades de protección internacional, no prosperaron. Las familias esperaban una respuesta durante días o semanas (el tiempo que les permitieran los recursos con los que contaban), y luego se perdía el contacto con ellas. Ocasionalmente, algunas volvían a contactarse con los dispositivos de asistencia cuando ya habían ingresado al territorio, de manera irregular, ya que las otras vías se les habían cerrado. Más adelante, hacia julio y agosto de 2020, las medidas restrictivas se fueron relajando en los países de la región y fue posible volver a desplazarse internamente. En este contexto de mayor movilidad, hacia septiembre y octubre de 2020, las organizaciones con presencia en las zonas de frontera comenzaron a observar un incremento de los ingresos irregulares (por pasos no habilitados), en particular entre las ciudades de Villazón (Bolivia) y La Quiaca (Argentina)⁶⁴.

64 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 23

El Ministerio Público de la Defensa⁶⁵ coincide con ello, por cuanto las defensorías públicas con competencia en frontera intervinieron en casos similares, realizándose gestiones extrajudiciales –con el apoyo de la Comisión de Refugiados– con éxito variable. En muchos casos, por la demora en la respuesta, las personas ingresaron de manera irregular. En otros casos se logró el ingreso regular, aunque no siempre en carácter de solicitante de asilo⁶⁶, casos que responden a un momento muy avanzado en la línea temporal delimitada, en el cual ya se habrían adoptado medidas de reapertura de fronteras, particularmente, con países limítrofes.

Como se observa, el hecho de que las fronteras se encontraran cerradas por disposiciones normativas entró en crisis con la llegada real y efectiva de un número elevado de personas que se encontraban en tránsito, o que debieron de todos modos abandonar sus países de origen o residencia, y que llegaban hasta los puestos fronterizos de Argentina, mayormente La Quiaca (Jujuy) y, en menor medida,

65 Aclaremos que la Defensoría General de la Nación (DGN) es el órgano superior de administración y gestión del Ministerio Público de la Defensa (MPD).

66 Así, por ejemplo, en enero de 2022, desde la Comisión de Refugiados se remitió un oficio al área de control migratorio de la DNM y a la CONARE incluyendo un listado de personas informadas por el Defensor Federal de Eldorado, que habían solicitado ingresar al país por razones humanitarias, reunificación familiar y asilo, según el caso, a través del paso de Iguazú. Se trataba de grupos de familias con niños y niñas. Se solicitó a las autoridades informara n la fecha de ingreso, la categoría migratoria bajo la que ingresaron, si formalizaron alguna solicitud de asilo o trámite de residencia. La CONARE contestó respecto de un grupo acotado de personas que habían solicitado asilo; no se recibió respuesta por las personas restantes.

a Puerto Iguazú (Misiones)⁶⁷.

Ciertamente, la orientación y asesoramiento en zonas fronterizas es usualmente –y lo fue mayormente en la pandemia–, llevada adelante por organizaciones ecuménicas y de la sociedad civil, con el apoyo de organizaciones internacionales. Fueron estas quienes tomaron conocimiento de las demandas de las personas en contexto de movilidad y se ocuparon de dialogar con las autoridades implicadas, entre ellas, la DNM, la CONARE, la Cancillería, el Consulado Argentino en Villazón y en Foz de Iguazú, el Ministerio de Seguridad, la Gendarmería Nacional Argentina, diversas Defensorías Públicas, los intendentes y las autoridades sanitarias locales (especialmente los ministerios de salud provinciales y los directivos de los hospitales y centros de salud municipales)⁶⁸.

Entre mediados de 2020 y mediados de 2021 la CONARE implementó un sistema de solicitud de asilo a través de una plataforma online. Las personas cargaban allí su solicitud debiendo acreditar que se encontraban en el territorio a través de diversos medios (en caso de que no tuvieran ingreso regular) como recibos de hotel, certificado de domicilio, entre otros. Una vez cargada la solicitud, recibían un certificado de residencia provisoria por correo electrónico –la demora fue variable y acrecentándose con el correr de las semanas– con la idea de que

estas personas fueron luego citadas presencialmente para que se les tomaran los datos biométricos y continuar el trámite. Asimismo, la DNM dispuso la prórroga automática de la vigencia de las residencias temporarias, residencias transitorias y certificados de residencias precarias vencidas a partir del 17/03/2020⁶⁹ y, paulatinamente, fue permitiendo que las personas iniciaran solicitudes de radicación por el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX).

No obstante, ya sea que se presentaran en la Secretaría Ejecutiva de la CONARE o en una delegación de la DNM, muchas personas comenzaron a ver obstaculizado el acceso al procedimiento de solicitud de asilo, siendo remitidas a un procedimiento migratorio. Al no contar con ingreso regular al país, se les iniciaba un procedimiento de “control de permanencia” –bajo el artículo 61 de la Ley N° 25.871–, o se labraban actas de declaración migratoria que derivaron, luego, en el dictado de conminaciones a hacer abandono del país bajo apercibimiento de expulsión. Del trabajo del Ministerio Público de la Defensa se desprende que la mayoría de las personas afectadas por estos mecanismos fueron de nacionalidad venezolana. Al efecto, se articuló con las Defensorías Públicas Oficiales con competencia federal en los casos radicados en otras jurisdicciones; con ACNUR y sus agencias socias CAREF y ADRA; y con la Comisión del Migrante

67 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 8.

68 Cfr. Ibidem, pág. 9

69 Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 1714/2020 publicada el 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1714-2020-335688/texto> (Prorrogada por Disposición 1923/2020 (B.O. 17/04/2020), Disposición 2205/2020 (B.O. 15/05/2020) y Disposición 2434/2020 (B.O. 17/06/2020).

del Ministerio Público de la Defensa para la impugnación de las resoluciones de conminación. Esta práctica –conminar a hacer abandono del país a aquellas personas extranjeras (primordialmente de nacionalidad venezolana) que ingresaron al territorio sin registro en los puestos de control fronterizo– se incrementó considerablemente en el período 2021-2022.

Asimismo, se advirtieron casos de niños, niñas y adolescentes que fueron intimados a abandonar el país en forma directa por la DNM. Por ello, se llevó a cabo una rápida y eficaz acción, que incluyó mesas de diálogo con las autoridades migratorias, la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Nación, el respectivo Consulado, entre otros, logrando el cese de esa práctica violatoria de su interés superior.

A ese cuadro de situación se sumó el incremento considerable de decisiones de la DNM ordenando la expulsión de quienes han ingresado al territorio nacional por paso no habilitado –inclusive, respecto de países del Mercosur–. Lo anterior debido, en gran medida, a la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) a partir del fallo “Huang” (del 7 de diciembre de 2021). En esta determinó que una persona de nacionalidad china que había ingresado al país “eludiendo el control migratorio o por lugar o en horario no habilitados al efecto” (artículo 29 “i”, Ley 25.871) no se encontraba alcanzada por el procedimiento previsto en el artículo 61, en cuanto establece una intimación para regularizar la situación migratoria, es decir, no se consideraron las situaciones atenuantes que ese artículo

prevé. A su vez, la CSJN ha reiterado esta doctrina en distintos precedentes patrocinados desde Comisión del Migrante del Ministerio Público de la Defensa. Ello deviene importante toda vez que es un supuesto que, si bien no debería, eventualmente también podría afectar a personas con necesidad de protección internacional.

Asimismo, como informó CAREF, entre mayo de 2020 y agosto de 2021, la CONARE registró casi 2.800 solicitudes de asilo, de las cuales alrededor del 90% correspondían a personas venezolanas.

Hacia junio de 2021 los inicios de las solicitudes de asilo a través de la página web de la CONARE comenzaron a demorarse sensiblemente. Hubo personas y familias que estuvieron más de un mes en La Quiaca esperando el arribo de la documentación provisoria, con la saturación que ello generaba en una ciudad con escasas opciones de alojamiento. A mediados de julio de 2021, sin aviso previo, la plataforma online de la CONARE dejó de estar disponible para el inicio de trámites. En diálogo con las autoridades migratorias, éstas indicaron que puesto que la atención presencial comenzaba a restablecerse en la administración pública, las personas podían dirigirse directamente a la delegación migratoria más cercana (San Salvador de Jujuy en el caso de La Quiaca; Misiones en el caso de Puerto Iguazú) e iniciar allí su trámite. Esta misma indicación comenzó a llegar a las casillas de correo electrónico de las personas que habían interpuesto su solicitud on line. La demora en la recepción de la documentación

provisoria generó un cuello de botella. Los lugares de alojamiento estaban completos, las personas que ya habían cumplido el aislamiento no podían proseguir viaje y seguían arribando familias. Así fue que entre finales de junio y principios de julio de 2021 más de ochenta personas estuvieron en situación de calle en La Quiaca, pasando las noches a la intemperie con temperaturas bajo cero. El dispositivo de asistencia provisto por la sociedad civil con apoyo del ACNUR y la OIM colapsó ante la falta de alternativas por parte del sector estatal en todos sus niveles (local, provincial, nacional). Resultaba indispensable lograr nuevas articulaciones con el aparato estatal para encontrar una vía que permitiera a las personas continuar viaje hacia sus lugares de destino. La clave estaba en la documentación y en garantizar un mecanismo que permitiera interponer la solicitud de asilo en frontera, tal como lo señala la norma. Sin embargo, ese aspecto no lograba resolverse a pesar de las múltiples gestiones ante DNM y CONARE, llevadas adelante desde diversos espacios, incluidos otros ministerios del propio estado nacional⁷⁰.

La falta de previsión normativa absoluta –ni los DNU ni las disposiciones de la DNM, como se dijera, abordaron la situación de personas con necesidad de protección internacional y otras personas en contexto de movilidad– generó, además,

70 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 41

otras situaciones abusivas y violaciones a derechos humanos⁷¹.

Tras la reapertura de las fronteras, funcionarios y funcionarias del Ministerio Público de la Defensa advirtieron una

71 Por ejemplo, “en marzo de 2020, el Gobierno de la Provincia de Jujuy trasladó compulsivamente a 60 personas migrantes, en situación migratoria regular, desde la Ciudad de La Quiaca hacia Buenos Aires. Algunas personas habían ingresado al país pocos días antes y desde el 17 de marzo de 2020 cumplían la cuarentena obligatoria en dos establecimientos locales. Otras habían llegado a La Quiaca desde diversas provincias con el propósito de retornar a Bolivia, donde no pudieron ingresar debido al cierre de fronteras. Dentro del grupo había personas con necesidades de protección internacional. El 31 de marzo por la noche, el grupo fue informado verbalmente, por autoridades locales, que su permanencia en la Ciudad de La Quiaca había concluido, y a la mañana siguiente (1 de abril) fueron subidos a un micro, aparentemente con destino a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto de traslado forzoso a un destino incierto, ANDHES, CAREF y el CELS presentaron un Habeas Corpus, demandando conocer los motivos del desplazamiento y solicitando se garantizara la seguridad en el traslado: que las personas pudieran desplazarse sin ser demoradas o retenidas; que se mantuviera el distanciamiento social; que los grupos (que habían cumplido la cuarentena en dos ubicaciones diferentes) no fueran trasladados en el mismo micro; que se les suministraran viandas y kits de higiene; que se definiera el lugar preciso de arribo en la Ciudad de Buenos Aires y que allí se garantizara su alojamiento, alimentación e higiene el tiempo que fuera necesario. El día 2 de abril, en su ingreso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el micro fue demorado por la policía local durante ocho horas y funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires formularon una denuncia por infracción a las medidas de aislamiento obligatorio (violación de los artículos 204 y 205 del Código Penal de la Nación). Ello agravó la incertidumbre de las y los pasajeros, que resultaron imputados penalmente bajo la acusación de haber puesto en riesgo la salud pública. En el marco del expediente penal, el magistrado interviniente y el representante del Ministerio Público Fiscal analizaron la denuncia y tomaron conocimiento del Hábeas Corpus interpuesto por ANDHES, CAREF y CELS. Decidieron que la Ciudad de Buenos Aires tenía el deber de asegurar medidas de asistencia humanitaria para las personas afectadas y ordenaron que se les brindaran plazas en hoteles para que cumplieran los 15 días de aislamiento social, preventivo y obligatorio”. Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 23.

disminución de la cantidad de consultas relativas a obstáculos en el acceso al territorio, aunque continuaron observándose reticencias a admitir ingresos bajo la categoría de solicitante de asilo, privilegiándose otras categorías de admisión. Se advirtió también que continuaron las dificultades de esta población para acceder al procedimiento de asilo. En particular, durante el contexto de cierre de fronteras en los años 2020-2021, se registraron casos de personas –incluyendo familias con niños y niñas– que se presentaron ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, o la delegación de la DNM correspondiente, con la intención de formalizar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiadas y, a quienes en lugar de ello, se les dio inicio a expedientes por irregularidad migratoria que derivaron en la conminación a hacer abandono del país bajo apercibimiento de expulsión. En tal sentido, desde el Ministerio Público de la Defensa se realizaron planteos ante la CONARE a fin de lograr que se registraran las solicitudes de asilo y se respetaran los principios de no devolución y no sanción por ingreso irregular.

En virtud de los inconvenientes identificados, en dicho período, se adoptaron estrategias de intervención tendientes a velar por la garantía del derecho a acceder al territorio y al procedimiento de asilo, junto con brindar información adecuada a la población asistida respecto de sus derechos y las diferencias entre el régimen migratorio y el régimen de protección de personas refugiadas. Se articuló a los mismos efectos con las defensorías federales con competencia en otras provincias, especialmente aquellas con competencia en frontera y/o aquellas con competencia ante delegaciones de la DNM. Cabe poner de resalto el

trabajo mancomunado con la Unidad de defensa penal remanente y en materia no penal de la ciudad de San Salvador de Jujuy y la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Eldorado, por tener competencia respecto de los pasos fronterizos La Quiaca-Villazón y Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, respectivamente. Asimismo, se destacan las articulaciones llevadas a cabo con ACNUR y sus agencias socias CAREF y ADRA, en virtud de su presencia en el territorio a través de los Puntos de Atención y Orientación (PAO) en La Quiaca, Iguazú y Posadas.

1.2. *Extrañamientos*⁷²

Por otro lado, no puede perderse de vista la situación de las personas que se encontraban privadas de la libertad, habiendo consentido su orden de expulsión y esperando por su extrañamiento –retorno al país de origen (cfr. art. 64 de la Ley 25.871)– al tiempo de cerrarse las fronteras; en tanto a partir del 16 de marzo de 2020, la DNM suspendió toda ejecución de dichas medidas.

A raíz del cierre de la frontera y el cese de toda actividad de vuelos comerciales, la Comisión del Migrante del Ministerio Público de la Defensa se concentró en la materialización de los extrañamientos hacia países limítrofes que pudieran llevarse a cabo por canales terrestres. Ello, consi-

⁷² Definido anteriormente como el cumplimiento del acto administrativo firme y consentido que dispone la expulsión de una persona migrante que, o bien se encuentra cumpliendo una condena penal (de cumplimiento efectivo o en suspenso) o bien se encuentra sometida a proceso penal. La ejecución del extrañamiento da por cumplida la pena originalmente impuesta.

derando los riesgos que el contexto de privación de la libertad implicaba para la salud.

En ese sentido, se diseñaron estrategias coordinadas que involucraron directamente a los diversos Consulados de los países limítrofes, el servicio penitenciario, el área de extranjeros judicializados de la DNM, las defensorías penales a cargo de la ejecución de la condena y los jueces y juezas competentes; lográndose así ejecutar un número de expulsiones⁷³. Luego se gestionó con los consulados la incorporación a los vuelos humanitarios de personas condenadas que esperaban su extrañamiento.

Tras el levantamiento de las medidas restrictivas, se fue incrementando el flujo de estas expulsiones consentidas, para lo cual fue necesario el trabajo coordinado de distintas áreas del Ministerio Público de la Defensa, juzgados y Consulados, para así lograr los traslados de unidad penitenciaria a unidad penitenciaria y realización del test de PCR y antígenos requeridos para abordar los vuelos o para el ingreso al país respectivo.

1.3. Consecuencias de la gestión del Estado argentino en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional

Sistematizando todo lo antes dicho, se puede afirmar que la falta de perspectiva de la movilidad humana –particularmente la movilidad humana forzada internacional– en las medidas adoptadas y en las directrices dadas a los organismos o actores intervinientes, tuvo un impacto negativo y violatorio de los derechos de las personas con necesidad de protección internacional que persiste aún a la fecha.

La falta de previsión de la situación particular de las personas refugiadas y solicitantes de asilo al adoptarse medidas de cierre de fronteras en el marco de la pandemia por covid-19, derivó en un incremento notorio del ingreso irregular al país de personas con necesidad de protección internacional que, en otro contexto, habrían podido ingresar regularmente.

Como establece CAREF “la situación documentaria de los varios miles de personas que se estima ingresaron al país por paso no habilitado es por demás incierta”⁷⁴. Quienes se acercaron a la DNM a iniciar sus respectivos trámites para regularizar su si-

73 Por ejemplo, a Chile, a través del paso Cristo Redentor en la provincia de Mendoza, y el paso austral de la ciudad de Río Gallegos, en la provincia de Santa Cruz; a Bolivia, por el paso Salvador Mazza en la provincia de Jujuy; a Paraguay, por el paso de Coronda en la provincia de Formosa y en la ciudad de Posadas, en la provincia de Misiones.

74 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 51

tuación documentaria, sin tener registro de su ingreso al territorio, fueron rechazados, declarándose irregular su permanencia y conminándolos a abandonar el país, bajo amenaza de ser expulsados, “pese a que en muchos casos se trataba de personas nacionales de un Estado Parte o Asociado al MERCOSUR y correspondía aplicar la letra del Acuerdo”⁷⁵.

Como concluye Odriozola,

Es llamativo que, en el marco del MERCOSUR, Argentina fue el único país entre los examinados que no instauró un mecanismo para sanear el ingreso irregular al territorio. En cambio, se limitó a prorrogar los vencimientos de las radicaciones, a suspender citaciones y a establecer programas de regularización para nacionales extra-MERCOSUR⁷⁶.

Tampoco puede dejar de mencionarse,

por obvio que sea, que la falta de excepciones y de canales a través de los cuales plantear la excepcionalidad, fomenta la desinformación, el ingreso irregular y se constituye como un caldo de cultivo para situaciones abusivas y la organización de redes para facilitar el ingreso irregular. El Ministerio Público de la Defensa tomó conocimiento de ello a través de los testimonios de asistidos y asistidas, quienes refirieron que, incluso, se iniciaron causas penales por presentación de documentación apócrifa –particularmente, certificados de residencia precaria– cuya falta de autenticidad no podía ser conocida por las personas migrantes, quienes habían sido llevadas a supuestas oficinas en la ciudad de San Salvador de Jujuy. El informe de CAREF coincide con ello, relevando un cúmulo de testimonios de personas que atravesaron las más disímiles situaciones hasta arribar a alguna ciudad de Argentina⁷⁷.

75 CAREF, CELS, y Odriozola, Ignacio. Papeles de Migración 05. La llave hacia la regularidad migratoria en la región, Veinte años del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, 2023). Pág. 26.

76 Ibidem, pág. 29. Sigue el autor: “De la información relevada surge que sólo Bolivia y Brasil establecieron un mecanismo de regularización extraordinario con el objetivo de regularizar la situación migratoria de aquellas personas –sin distinción de nacionalidad– que ingresaron a sus territorios sin registrar su ingreso durante la pandemia. Por su parte, Paraguay ha llevado adelante una prolífica campaña de regularización en su territorio, aunque en esta investigación no fue posible dar con los dispositivos legales que las establecieron. Por lo demás, Chile y Uruguay no establecieron ninguna clase de régimen o de dispensas para nacionales de los Estados firmantes del Acuerdo. Sin embargo, puesto que no exigen la acreditación de ingreso a los efectos de tramitar la residencia, la situación de pandemia sin perjuicio de los obstáculos y las complicaciones que provocó en la gestión de radicaciones– no debió constituir una limitación a tal efecto”.

77 Pacecca, María Inés y Liguori, Gabriela. Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021. (Buenos Aires: CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, 2022). Pág. 25 en adelante.

1.4. Acceso a los servicios de representación legal: la intervención de la defensa pública

El debido proceso y la representación legal fueron garantizados durante el ASPO en la medida en que existen en Argentina mecanismos preexistentes a la pandemia que continuaron funcionando. En efecto, el Ministerio Público de la Defensa, por intermedio de sus defensorías públicas y áreas competentes, continuó interviniendo en los casos de su competencia, adaptando su modalidad de trabajo a la virtualidad y la conexión remota. Se iniciaron los procedimientos correspondientes y se continuaron los que se encontraban ya en trámite, garantizándose la plena vigencia de las garantías del debido proceso, sin perjuicio de registrarse algunas demoras en los trámites producto del cierre total de las oficinas públicas.

No obstante, en relación con el procedimiento de asilo, específicamente, debe observarse que:

1. A los obstáculos ya identificados –en cuanto al acceso al territorio y al procedimiento de asilo en sí mismo– se agrega la falta de asesoramiento adecuado y la violación al derecho a asistencia legal y a contar con los medios para su defensa, por cuanto las personas que eran reconducidas al trámite migratorio no recibían información adecuada sobre sus derechos.
2. Hubo violaciones al derecho a obtener una resolución dentro de un plazo razonable y al día de hoy continúan registrándose considerables demoras en la resolución de las solicitudes de asilo.

En relación con ello, la Defensora General de la Nación realizó gestiones internas y, a través de un oficio enviado a la CONARE, manifestó su preocupación por la posible afectación al derecho a buscar y recibir asilo en el país en el contexto de pandemia. El 27 de septiembre de 2021 hizo saber que tomó “conocimiento de las dificultades en el acceso al territorio y al procedimiento de asilo de las personas con necesidades de protección internacional, en su mayoría de nacionalidad venezolana” y que las medidas adoptadas conllevaron un incremento notorio en su ingreso irregular al país. Mencionó que esto impedía el adecuado control sanitario de quienes ingresaban al territorio y ponía en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas con necesidad de protección internacional. También solicitó que se armonizara “la política sanitaria con la garantía del pleno y efectivo respeto al derecho al asilo, incluyendo el acceso al territorio y al procedimiento, el principio de no devolución, la

prohibición de rechazo en frontera, y el principio de no sanción por ingreso irregular, todos ellos a la luz del principio de no discriminación”.

1.5. Regímenes de regularización migratoria

Si bien la DNM adoptó regímenes de regularización migratoria específicos en tiempos que pueden coincidir con la vigencia de las medidas adoptadas por la pandemia de covid-19 y/o su levantamiento o salida de ellas, lo cierto es que ninguno de estos se erige como respuesta a las graves consecuencias que la pandemia tuvo sobre las personas en contexto de movilidad humana –especialmente, aquellas en movilidad forzada internacional–. Además, a la fecha no hay regímenes que aborden los ingresos irregulares fruto del cierre absoluto de las fronteras.

El 8 de julio de 2021, mediante Disposición DNM 1891/2021⁷⁸ se adoptó un régimen de regularización para niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que duró 60 días y no fue prorrogado. Este régimen especial los y las eximía de presentar determinada documentación, frente a la imposibilidad de obtenerla, a fin de que pudieran concluir sus trámites de radicación. Esa misma disposición creó la Mesa de Trabajo para la Regularización Migratoria de Niños, Niñas y Adolescentes Venezolanos a fin

78 Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 1891/2021. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246773/20210712?busqueda=1>

de establecer y garantizar los mecanismos para la tramitación y obtención de la documentación requerida para que en el futuro pudieran alcanzar la residencia permanente.

A pesar de que la población más afectada por el cierre de fronteras fue la de nacionalidad venezolana, los regímenes de regularización migratoria aprobados primeramente se dirigieron, por un lado, a las personas nacionales de Senegal⁷⁹ y, por el otro, a las nacionales de los Estados miembro de la comunidad del Caribe (CARICOM), Cuba y República Dominicana⁸⁰, “teniendo en cuenta las recomendaciones de los organismos especializados en la materia, facilitar la regularización de las poblaciones migrantes reduce sensiblemente las condiciones de vulnerabilidad que las convierten en posibles víctimas del tráfico y la trata de personas” (cfr. Disposición 940/2022). Ambos regímenes (el dirigido a personas de Senegal y el dirigido a nacionales del CARICOM, Cuba y República Dominicana) autorizaron la radicación por el plazo de tres años de aquellas personas que, encontrándose en situación migratoria irregular en Argentina antes de la publicación de la medida, iniciaran la tramitación de la residencia en el marco de los 90 días de vigencia del programa.

79 Dirección Nacional de Migraciones. Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la Republica de Senegal. Disposición 940/2022 del 23 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265>

80 Dirección Nacional de Migraciones. Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de Países miembros de la comunidad del Caribe. Disposición 941 / 2022 del 23 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266>

El 5 de septiembre de 2024 se estableció un “Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nativos de la República Bolivariana de Venezuela”, dirigido a quienes ya se encontrasen en territorio nacional con anterioridad a la entrada en vigencia de la medida –diez días después de su publicación– y por un plazo de 90 días desde dicha fecha. Este fue prorrogado por única vez por 30 días adicionales, desde el 20 de diciembre de 2024. En cuanto a las solicitudes de radicación iniciadas antes de la mencionada entrada en vigencia del Régimen Especial, se posibilitó su adecuación al régimen.

Primordialmente, este programa flexibilizó el requisito de *acreditación de identidad para el otorgamiento de la residencia temporaria* por dos años y para la aprobación de la *residencia permanente*. Para este último, estableció la aceptación de documento de identidad vencido, ya sea documento nacional de identidad emitido por la República Argentina para persona extranjera, o cédula de identidad o pasaporte emitidos por la República Bolivariana de Venezuela –cuyo plazo de vencimiento no excediera los diez (10) años al momento de su presentación ante autoridad migratoria–. También habilitó la presentación de partida de nacimiento para quienes, al momento de iniciar la solicitud de radicación o de su resolución, de haberla iniciado antes de la entrada en vigencia de la norma, tuvieran menos de dieciocho años de edad.

Para la aprobación de la radicación temporaria en el país, el Régimen instauró la posibilidad de acreditar identidad e ingreso al país mediante la presentación de declaraciones juradas. En todos los

casos, eximió las legalizaciones de la documentación emitidas por el gobierno venezolano y posibilitó la acreditación de certificados de antecedentes penales internacionales mediante declaración jurada, bajo pena de nulidad de la solicitud iniciada, la declaración de ilegalidad de su permanencia y su expulsión con prohibición de reingreso, de constatarse la falsedad de la misma.

Asimismo, el Régimen incluyó disposiciones para flexibilizar los requisitos de ingreso al país de personas de nacionalidad venezolana, mediante la acreditación de identidad mediante cédula de identidad o pasaporte cuyo vencimiento no excediera los diez años, y para las personas menores de nueve años de edad, habilitando el ingreso por vía terrestre con uno o ambos progenitores únicamente con partida de nacimiento original o copia legalizada, si no contara con otro documento que acreditara identidad.

Dichas decisiones condicionaron la concesión de residencia al desistimiento del procedimiento de asilo. En efecto, la defensa pública tomó conocimiento de que en los regímenes previos al 2024 se exigió la presentación del desistimiento de la acción en sede judicial respecto de quienes se acogieron al régimen de regularización migratoria y tenían en trámite una acción de impugnación del acto administrativo que les denegó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiadas.

C. Panorama reciente de la situación de personas con necesidad de protección internacional en zonas fronterizas

En relación con el acceso al procedimiento de solicitud de asilo en aeropuertos, las defensorías federales competentes tienen constancia oficial de muy pocos casos, casi siempre relacionados con la detención de personas no nacionales con fines de extradición, o bien por utilización de documentación apócrifa. No obstante, se percibe que debe haber más casos de personas con necesidad de protección internacional en aeropuertos que no acceden al procedimiento de asilo, en virtud de consultas ocasionalmente recibidas por parte de las personas interesadas, sus familiares u organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, es posible constatar que las autoridades competentes ponen todo tipo de trabas para el acceso al procedimiento de asilo en frontera a las personas que lo requieren.

A pesar de las dificultades para conocer de casos de rechazo en frontera –que transcurren en gran medida en el ámbito informal–, es posible delimitar a partir de aquellos que ha conocido el Ministerio Público de la Defensa, la preocupación por el potencial desconocimiento del principio de no devolución. Se han registrado situaciones de inadmisión de personas que buscan protección como refugiadas; personas que podrían encuadrar en supuestos de razones humanitarias definidos en la ley migratoria; niños, niñas y adolescentes, se encuentren o no acompañados; y personas con familiares argentinos(as) o residentes en el país.

En cuanto al modo de ejecución de los rechazos en frontera terrestre, preocupa la situación de extrema vulnerabilidad en que permanecen las personas mientras aguardan la decisión relativa a su admisión, careciendo con frecuencia de recursos para sostener el alojamiento en la zona fronteriza y/o encontrándose en zonas inhóspitas. En cuanto los rechazos en aeropuertos, por sus características, pueden ocurrir de una manera tan rápida que no den posibilidad de formular planteo alguno, o bien resultar en la extensión del plazo de espera en el aeropuerto más allá de lo razonable, lo que a su turno plantea preocupaciones respecto de las condiciones de alojamiento.

Las zonas fronterizas aparecen, así, como espacios fuera de control –especialmente en los casos de frontera aérea–, siendo la toma de conocimiento de las situaciones de violación de derechos de las personas con necesidad de protección internacional uno de los mayores desafíos que enfrenta la defensa pública. Más aún, en atención a la ubicación geográfica de los pasos terrestres, por un lado, y las normas de seguridad de los aeropuertos, por el otro; el acceso a asistencia legal, intérprete y demás garantías del debido proceso, con frecuencia, se ven conculcados.

D. Conclusiones y recomendaciones

Vistas las situaciones descritas, en primer lugar, sería necesario fortalecer las capacidades de las defensorías (por ejemplo, en materia de recursos humanos, espacios formativos, infraestructura, entre otras), en especial de aquellas que tengan competencia en zonas fronterizas. En segundo lugar, se estima que sería de gran importancia capacitar a actores relevantes en la recepción y el trabajo con personas con necesidad de protección internacional en las fronteras (particularmente, las autoridades migratorias y policiales en frontera y el personal de las delegaciones de la DNM en ciudades cercanas a fronteras o en las fronteras), así como crear lineamientos dirigidos a guiar su actuación.

Se considera también pertinente y relevante: (i) formalizar y/o fortalecer acuerdos de cooperación entre los actores intervinientes (considerando los distintos estamentos del Estado e, incluso, organismos internacionales con competencia en la materia) para garantizar la implementación de las normas que protegen a las personas con necesidad de protección internacional; y (ii) establecer canales de diálogo fluido que permitan dar respuesta a las situaciones de derechos humanos que acaecen en zonas fronterizas. En este sentido, es de manifiesta importancia la articulación con la sociedad civil y actores que conocen de casos en el terreno, ya que, usualmente, tienen conocimiento rápidamente de las situaciones que se presentan y/o tienen una red de contactos que agilizan la respuesta a casos urgentes. En relación con las medidas tomadas en el contexto de la pandemia de covid-19, siendo que no existen normas/regímenes que actualmente busquen dar respuesta a las afectaciones generadas a las personas con necesidad de protección internacional, resulta relevante hacer un análisis detallado de las problemáticas resultantes para diseñar políticas que las aborden.

Finalmente, deviene esencial mejorar el acceso a asistencia legal (virtual y presencial) en zonas de frontera, para asegurar, entre otros, el acceso a la figura de la protección internacional a aquellas personas que lo precisan.

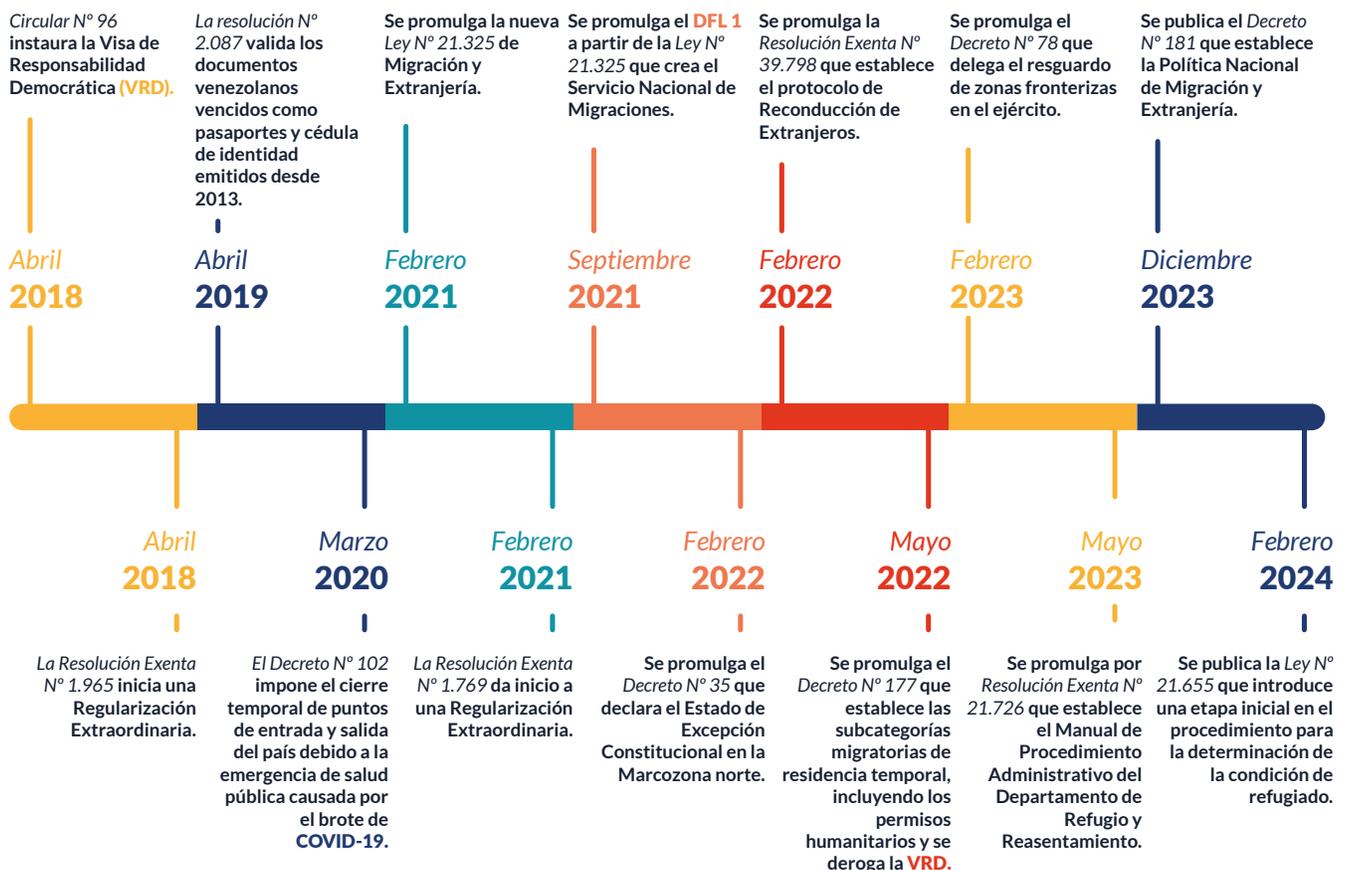


2. Chile

La movilidad humana en Chile ha tenido importantes variaciones en los últimos años, registrándose un alza considerable en el periodo comprendido entre 2017 y 2019. Ante esta situación de altos flujos migratorios, Chile ha realizado diversas modificaciones a su normativa, siendo la más reciente la Ley de Migración y Extranjería (en adelante Ley N° 21.325), la cual rige desde el 12 de febrero de 2022.

En la siguiente imagen (Img.1) se pueden observar los principales cambios ocurridos entre 2018 y comienzos de 2024, tales como el inicio del funcionamiento del Servicio Nacional de Migraciones (en adelante SERMIG), la tramitación de solicitudes de manera digital a través del portal de trámites, la creación de nuevos visados (tales como los humanitarios y de reunificación familiar); entre otros.

Img. 1. Eventos de la política migratoria 2018-2024



Fuente: Elaborado por SJM Chile

Pese a cambios legislativos relevantes que han incorporado un enfoque de derechos humanos, en la práctica se ha continuado promoviendo una visión sobre la movilidad humana desde un enfoque prioritariamente securitista. Esto se ha visto reflejado en las medidas adoptadas en frontera (militarización) y con políticas restrictivas de acceso a la figura de refugio para personas con necesidad de protección internacional.

A. Acceso al territorio

Entre 2017 y 2019 se registró un aumento en el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional. El incremento se mantuvo en 2020 y 2021, observándose que los ingresos por vías irregulares pasaron de 16.848 casos para el primer año, a 56.586 en el segundo⁸¹.

Las cuatro nacionalidades más prevalentes en los registros fueron: (i) venezolana, (ii) boliviana, (iii) colombiana y (iv) haitiana, las cuales agrupan el 93% de los ingresos por paso no habilitado registrados entre 2019 y 2022. Esto indica una primera matriz de análisis: todos los países mencionados han estado marcados por complejas fracturas sociopolíticas. Además del éxodo venezolano, deben también considerarse los efectos de las protestas que se extendieron desde febrero hasta noviembre del 2019 en Haití⁸², la crisis política de Bolivia en noviembre del 2019⁸³ y la prevalencia de la violencia política en Colombia⁸⁴. Estos contextos configuran situaciones de vulneraciones graves a los derechos de las personas, dando lugar a flujos migratorios de alta complejidad, incluyendo la movilidad humana forzada internacional.

81 Servicio Jesuita a Migrantes, “Anuario de Estadísticas Migratorias 2022: ¿Cómo avanzamos hacia una migración ordenada, segura y regular?” (Santiago de Chile: Servicio Jesuita a Migrantes, 2023).

82 CIDH, “Resolución N° 2/2021 ‘Protección de las personas haitianas en movilidad humana: solidaridad interamericana,’” (San José de Costa Rica: OEA, 2021).

83 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Organización de los Estados Americanos, “Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para Bolivia,” (La Paz, Bolivia: OEA, 2021).

84 Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, “Trigésimo primer informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA),” (San José de Costa Rica: OEA, 2021).

Tabla 1. **Saldos migratorios por nacionalidad entre 2017 y 2022**

País	Año					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bolivia	82.719	94.588	68.773	52.548	20.719	63.568
Colombia	24.737	21.195	19.812	-3.738	8.824	28.942
Haití	103.827	27.613	-2.963	-838	-3.032	2.796
Perú	51.717	21.351	34.798	13.359	8.470	22.851
Venezuela	115.421	188.939	125.342	-4.200	-29.880	-19.236
Otros	465.034	543.074	369.931	73.613	-59.381	125.925
Total	843.455	896.760	615.693	130.744	-54.280	224.846

Nota: Se contemplan los saldos migratorios vividos entre los años 2017 y 2022, en función del país de origen de las personas extranjeras.

Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a Policía de Investigaciones AD010T0019407. Información entregada el 23 de febrero de 2023.

1. Reglas generales de acceso al territorio y prohibiciones de ingreso

De conformidad con la Ley N° 21.325, el ingreso de personas al territorio nacional debe efectuarse por pasos habilitados, con documentos de viaje⁸⁵ y siempre que no existan prohibiciones legales a su respecto. El control de los ingresos en los pasos fronterizos habilitados corresponde, por regla general, a la Policía de Investigaciones, como autoridad contralora.

Las personas extranjeras pueden acceder al territorio nacional en dos calidades: como titulares de permiso de permanencia transitoria o como residentes (la residencia puede ser oficial, temporal o definitiva) cuando cuenten con los documentos de viaje correspondientes y siempre que no se encuentren en una causal de prohibición de ingreso. Estas causales se regulan en los artículos 32 y 33 de la Ley N° 21.325⁸⁶ que establecen, respectivamente, prohibiciones de ingreso imperativas (de aplicación obligatoria por parte de la autoridad contralora) y facultativas (de aplicación

85 “Tendrán el carácter de documentos de viaje los pasaportes, cédulas, salvoconductos u otros documentos de identidad análogos, válidos y vigentes, calificados mediante resolución exenta por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y expedidos por un Estado o una organización internacional, como asimismo, la documentación que determinen los acuerdos o convenios suscritos sobre la materia por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes, que puedan ser utilizados por el titular para viajes internacionales”. Artículo 24 de la Ley N° 21.325.

86 Se puede consultar la Ley en el siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>

discrecional).

Cuando la autoridad fronteriza aplique cualquiera de las causales de prohibición de ingreso referidas, deberá informar por escrito a la persona afectada de los hechos y la causal en la que se funda la decisión, dejando la respectiva constancia administrativa⁸⁷. La persona podrá recurrir administrativamente en contra de tal decisión desde el exterior, mediante un documento escrito que presente ante los consulados chilenos dentro del plazo de quince (15) días, contado desde la notificación de la medida⁸⁸. La presentación de este recurso administrativo no requiere patrocinio de abogado(a) –aunque la persona afectada puede actuar representada, si así lo desea–, y se regirá por las normas generales del procedimiento administrativo establecidas en la Ley N° 19.880.

Sin perjuicio de lo anterior, no procederá la prohibición de ingreso en frontera de una persona solicitante de la condición de refugiada ni de una persona refugiada⁸⁹. Esta misma prohibición procede para la expulsión o cualquier medida que tenga por efecto la devolución al país donde su vida o libertad personal peligran, ni hacia las fronteras de un país donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁹⁰.

En relación con lo anterior, tampoco podrán ser expulsadas ni devueltas las personas titulares de protección complementaria “al país donde su derecho a la vida, integridad física o la libertad personal corran riesgo de ser vulneradas en razón de su raza o etnia, nacionalidad, religión o creencia, condición social, ideología u opinión política, orientación sexual o identidad de género”⁹¹. El alcance de la protección complementaria se desarrollará más adelante.

2. Ingreso condicionado

El artículo 29 de la Ley N° 21.325 contempla la figura del ingreso condicionado, que dispone que, a raíz de causas de índole humanitarias, la Policía de Investigaciones podrá autorizar la entrada de personas extranjeras que no cumplan los requisitos establecidos en la ley y su reglamento. En relación con esto, la Subsecretaría de Interior, mediante resolución, podrá dictar instrucciones generales sobre las causas que se califican de índole humanitaria.

A continuación, se comparten algunas cifras relacionadas con el asunto:

87 Artículo 34. Ley N° 21.325.

88 Artículo 35. Ley N° 21.325.

89 Artículo 4. Ley N° 20.430.

90 Ley N° 20.430

91 Artículo 10. Ley N° 21.325.

Tabla 2. Ingresos condicionados otorgados a personas extranjeras en 2022

Rango etario	Nacionalidad	Género femenino	Género masculino	Total
Personas mayores de 18 años	Australiana	1	1	2
	Cubana	2	0	2
	Haitiana	16	5	21
	Peruana	1	0	1
	Venezolana	5	10	15
	Total	26	17	43
Niños, niñas y adolescentes	Colombiana	0	1	1
	Haitiana	26	19	45
	Venezolana	12	5	17
	Total	38	25	63

Nota: Se contemplan los ingresos condicionados que fueron otorgados a personas extranjeras durante el año 2022, en función de su rango etario y nacionalidad.

Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a Policía de Investigaciones AD010T0018983. Información entregada el 30 de diciembre de 2022.

3. La expulsión y devolución de personas migrantes

3.1. Expulsión

El artículo 126 de la Ley N° 21.325 define la expulsión del territorio como “la medida impuesta por la autoridad competente consistente en decretar la salida forzada del país del extranjero que incurriere en alguna de las causales previstas en la ley para su procedencia”. La legislación contempla dos tipos de expulsión: (i) la expulsión administrativa, decretada mediante resolución fundada del SERMIG, por las causales contempladas en la Ley N° 21.325; y (ii) la expulsión judicial, dictada por el tribunal con competencia penal como una medida sustitutiva del cumplimiento de una pena privativa de libertad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 18.216 (que establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o

restrictivas de libertad)⁹².

Respecto de la expulsión administrativa, las causales –tanto para las personas titulares de permiso de permanencia transitoria, como para las que carecen de un permiso que les habilite a residir de manera regular en el país– se establecen en el artículo 127 de la Ley N° 21.325:

1. Ingresar al país no obstante configurarse a su respecto una causal de prohibición de ingreso de las señaladas en el artículo 32, con excepción de lo dispuesto en el N° 2 de dicho artículo, salvo que respecto a las primeras se hayan verificado las excepciones consignadas en el artículo 29.
2. Incurrir durante su permanencia en el país en alguna de las causales del artículo 32, con excepción de la señalada en el número 2 de dicho artículo.
3. No haber dado cumplimiento a la orden de abandono del país señalada en el artículo 91, dentro del plazo fijado por resolución del Director Nacional del Servicio.
4. Encontrarse en Chile no obstante haber vencido su permiso de permanencia transitoria.
5. Reincidir en la conducta de ejercer actividades remuneradas sin tener autorización o estar habilitado para ello, habiendo sido sancionado previamente por esta misma conducta.
6. Efectuar declaraciones falsas, adul-

teración o falsificación en cualquier clase de documento al efectuar cualquier gestión ante las autoridades chilenas o para obtener un beneficio migratorio para sí o para un tercero.

Por su parte, el artículo 128 de la misma Ley establece las causales de expulsión para personas que son titulares de un permiso de residencia:

1. Ingresar al país no obstante configurarse a su respecto una causal de prohibición de ingreso de las señaladas en los números 1 u 8 del artículo 32, salvo que se hayan verificado las excepciones consignadas en el artículo 29.
2. Incurrir durante su residencia en el país en alguno de los actos u omisiones señalados en los números 1, 5 u 8 del artículo 32.
3. No haber dado cumplimiento a la orden de abandono del país señalada en el artículo 91, dentro del plazo fijado por resolución del Servicio.
4. Encontrarse en Chile no obstante haber vencido su permiso de residencia sin haber solicitado su renovación en el plazo de nueve meses, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 37, contado desde el vencimiento del mismo, salvo que por caso fortuito o fuerza mayor el extranjero no pudo realizar tal renovación.

En cuanto al procedimiento administrativo, previo a dictar una medida de expulsión, el SERMIG debe notificar a la persona afectada (personalmente o por

⁹² Se puede consultar la norma en el siguiente enlace: <https://bcn.cl/3d3my>.

carta certificada, salvo que haya registrado un correo electrónico), del inicio del proceso sancionatorio de expulsión en su contra y la causal en la que se funda, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para que presente sus descargos. De no hacerlo, el SERMIG resolverá con los antecedentes que consten en su poder. La presentación de descargos por parte de la persona afectada no requiere patrocinio de abogado(a).

La medida de expulsión debe dictarse por resolución fundada del SERMIG, el cual debe haber considerado previamente los siguientes aspectos respecto de la persona afectada: (i) la gravedad de los hechos en los que se sustenta la causal de expulsión; (ii) los antecedentes delictuales que pudiera tener; (iii) la reiteración de infracciones migratorias; (iv) el período de residencia regular en Chile; (v) si tiene cónyuge, conviviente o padres chilenos o radicados en Chile con residencia definitiva; (vi) si tiene hijos(as) chilenos(as) o extranjeros(as) con residencia definitiva o radicados(as) en el país, así como la edad de los mismos, la relación directa y regular y el cumplimiento de las obligaciones de familia, tomando en consideración el interés superior de la niñez, su derecho a ser oído y la unidad familiar; y (vii) las contribuciones de índole social, política, cultural, artística, científica o económica realizadas por la persona durante su estadía en Chile.

En contra de la resolución administrativa que dicta la orden de expulsión proceden recursos judiciales y administrativos, los cuales pueden ejercerse personalmente por la persona afectada, aunque suele ser necesario recibir asistencia legal para

interponer los recursos judiciales.

Con relación a la expulsión judicial, se lleva a cabo un proceso penal. Este procede cuando una persona migrante internacional ha sido condenada a una pena igual o inferior a cinco años de presidio o reclusión menor en su grado máximo, en cuyo caso el juez, de oficio o a petición de parte, podrá sustituir el cumplimiento de esta pena por la expulsión del territorio nacional. Esto aplicará cuando, por ejemplo, la persona extranjera condenada no resida legalmente en Chile. En determinadas circunstancias el juez solicitará un informe técnico al SERMIG.

La sustitución del cumplimiento de la pena por la medida de expulsión no será procedente cuando la persona haya sido condenada por delitos de tráfico de drogas, contrabando, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Dado que la discusión y decisión de la expulsión judicial tiene lugar dentro de un proceso penal, la persona afectada siempre debe contar con un(a) abogado(a) defensor(a), público(a) o privado(a).

3.2. Devolución inmediata

El artículo 131 de la Ley N° 21.325 desarrolla la figura de la reconducción o devolución inmediata, que consiste en el reembarco o reconducción a la frontera o al país de origen o procedencia, según corresponda, de las personas que se encuentren en las siguientes situaciones: (i) haber ingresado al país mientras se en-

contraba vigente la resolución que ordenó su expulsión, abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional; (ii) haber sido sorprendidas por la autoridad contralora intentando ingresar o habiendo ingresado al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o cuando se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial⁹³; o (iii) haber intentado ingresar valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona.

De conformidad con el mismo artículo, la persona que se encuentre en la frontera en situación de ser reconducida o reembarcada tiene los siguientes derechos: (i) ser oída por la autoridad contralora, previo a la ejecución de la medida; (ii) ser informada del procedimiento de reconducción o reembarco al que será sometida y los recursos procedentes⁹⁴; (iii) comunicarse con sus familiares que se encuentren dentro del territorio nacional; y (iv) ser asistida por un intérprete. Asimismo, la Ley dispone que no se re-

93 Cabe destacar que el 20 de febrero de 2024 entró en vigor la Ley N° 21.655, que introdujo la facultad de aplicar el procedimiento de reconducción inmediata a las personas que hayan ingresado eludiendo el control migratorio y se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial. Asimismo, la prohibición de ingreso que trae aparejada la reconducción inmediata se elevó de seis meses a un año.

94 En cuanto a los recursos que proceden, el artículo 131 de la Ley N° 21.325 dispone que “las medidas de reconducción o reembarco serán recurribles desde el exterior ante el Servicio, mediante presentación efectuada por el extranjero ante los consulados chilenos, desde donde se hará llegar a éste. El plazo para presentar el recurso será de quince días, a contar del momento de la notificación de la medida. Con todo, la interposición de este recurso no suspenderá la aplicación de la resolución de reconducción. Ello, sin perjuicio de los demás recursos y acciones judiciales que procedan”.

embarcará a las personas que presenten indicios de ser víctimas de trata de personas, secuestro o cualquier otro delito que ponga en riesgo su vida.

Al respecto, es de mencionar que se ha observado con preocupación una divergencia con la realidad. La falta de capacitación y de orientación que tiene el personal policial en frontera ha implicado que en múltiples casos estos derechos no puedan ser ejercidos adecuadamente por las personas y, por ende, no encuentren concreción en la práctica. La falta de formación del personal conlleva también la materialización del riesgo de que, en el trato con personas en zonas de frontera, no se puedan identificar casos de necesidad de protección internacional o indicios de haber sido víctimas de delitos como trata y tráfico; lo cual se deriva en infracciones al principio de no devolución.

Respecto de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, el principio de no devolución se consagra expresamente en la Ley N° 20.430, en los siguientes términos:

Artículo 4°.- No Devolución. No procederá la expulsión o cualquier medida que tenga por efecto la devolución, incluyendo la prohibición de ingreso en frontera, de un solicitante de la condición de refugiado o refugiado al país donde su vida o libertad personal peligran.

La protección en los términos enunciados precedentemente compren-

derá, asimismo, cualquier forma de devolución hacia las fronteras de un país donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

A los efectos de determinar si existen tales razones, se tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el territorio de una situación persistente de violación manifiesta, patente o masiva de los derechos humanos.

Aquellos solicitantes de la condición de refugiado que no hubieran obtenido el estatuto de tal, podrán solicitar un permiso de permanencia en el país, de conformidad con la legislación que establece normas sobre extranjeros en Chile.

Además de los mecanismos específicos de protección internacional, la Corte IDH ha fijado una serie de estándares que se deben cumplir en la determinación de las circunstancias que ponen en peligro la vida o libertad de la persona extranjera. Para ello, se deben considerar las garantías del debido proceso al momento de evaluar los hechos aducidos por la persona que revelen que pueda sufrir un menoscabo en su vida o libertad en caso de ser devuelta al país anterior de residencia o a un tercer país. Si su narrativa resulta creíble, convincente o coherente

en orden a que puede haber una probable situación de riesgo para ella, debe regir el principio de no devolución⁹⁵. Tales estándares son exigibles al Estado de Chile, que se somete a la jurisdicción de la Corte IDH.

Lo anterior también toma lugar en el debate público en Chile, en el que predomina la criminalización de la migración. Ciertamente, se han presentado diversos proyectos de ley bajo dicha perspectiva, con iniciativas que buscan restaurar el delito de ingreso por paso no habilitado o aumentar sanciones a la irregularidad migratoria. En materia de reconducción, algunas propuestas normativas apuntan, entre otras, a ampliar la procedencia de la devolución inmediata a espacios más amplios dentro del territorio nacional, a extender los plazos de privación de libertad de las personas que serán reconducidas y a incorporar la reconducción inmediata en casos de delitos flagrantes. En estas iniciativas no se considera que hay personas con necesidad de protección internacional que pueden resultar afectadas.

Todo esto da cuenta de que la frontera se está entendiendo en Chile como un espacio exclusivamente de control y no como un espacio en el que se debe garantizar también la protección y garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional. Sin una política clara para que en frontera las personas puedan pedir protección, todas las medidas de restricción terminan de-

⁹⁵ Corte IDH. "Opinión Consultiva OC-21/14. "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional" (19 de agosto 2014, OEA: San José de Costa Rica).

bilitando este sistema.

4. Acceso al territorio en pandemia y post pandemia

A raíz de la pandemia de covid-19, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública dispuso el cierre temporal de lugares habilitados para el ingreso y egreso de personas extranjeras, por emergencia de salud pública de importancia nacional (ESPIN), dado el brote del coronavirus (2019-NCOV). Esta medida estuvo vigente desde marzo de 2020 hasta noviembre de 2021, con diversas modificaciones intermedias.

A su vez, el Ministerio de Salud estableció el Plan “Fronteras Protegidas”⁹⁶, el cual instauró medidas como: la exigencia de pruebas obligatorias y cuarentenas como requisito para ingresar al país; restricciones de viajes; reglas para el manejo de viajeros y la exigencia de certificados de vacunación y test de diagnóstico para entrar a Chile⁹⁷. En efecto, según el último Plan, las personas que al tiempo de ingresar al territorio nacional correspondieran a un caso confirmado de covid-19, debían cumplir con la medida de aislamiento por cinco (5) días en una residencia sanitaria o en el lugar que la autoridad sanitaria determinase. Además, cabe mencionar que en estado de Alerta Nivel 1⁹⁸ se exigía un test PCR negativo como requisito para abordar un medio de transporte con destino al territorio nacional a todo(a) pasajero(a) no residente de manera regular en el país, que fuera mayor de 18 años, y que no contara con esquema completo de vacunación contra SARS-CoV-2. Por su parte, en estado de Alerta Nivel 2 y 3, este requisito se extendía a todas las personas que buscaran ingresar al territorio chileno. El esquema ya mencionado se exigía también en el punto de entrada al país, pudiéndose denegar el ingreso a quienes no contasen con el respectivo certificado; situación que afectó a diferentes personas, incluyendo aquellas con necesidad de protección internacional.

Es de anotar que, posterior al cierre de las fronteras, desde abril de 2020 se pro-

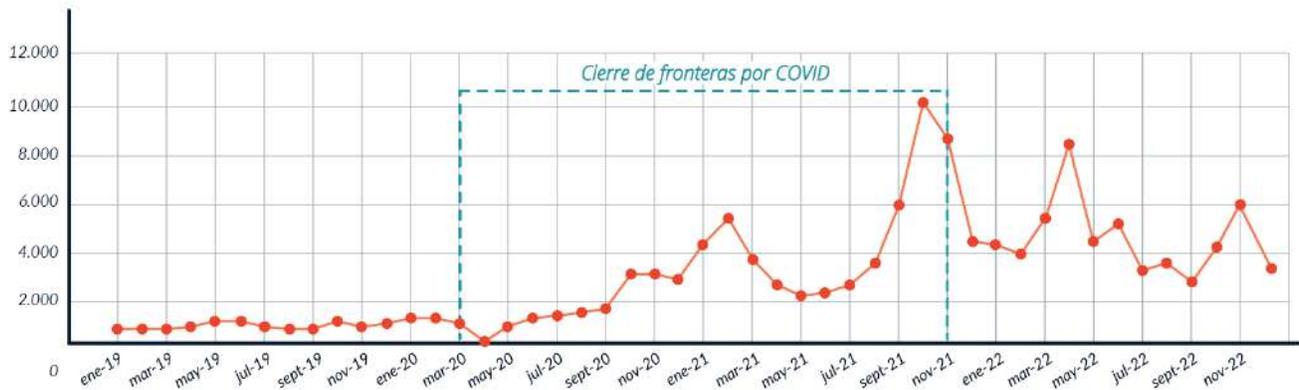
96 El primer Plan Fronteras Protegidas (resolución exenta N° 672, de 2021) estuvo vigente entre el 26 de julio de 2021 y el 14 de abril de 2022. El segundo Plan (resolución exenta N° 495, de 2022) estuvo vigente entre el 14 de abril de 2022 y el 12 de mayo de 2023.

97 Por ejemplo, en su última versión, la Resolución Exenta N°495 de 2022 estableció: “19. De la denegación de entrada al país. Ante el incumplimiento de lo señalado en los numerales 14 y/o 15 [requisito de resultado negativo de la prueba PCR para SARS-CoV-2, para ingresar al país] de la presente resolución, la autoridad sanitaria podrá denegar al pasajero no residente de manera regular en Chile la entrada al país. En este caso, será responsabilidad de la empresa que efectúe el traslado del pasajero, devolverlo inmediatamente al punto de embarque”. En el caso de las personas residentes regulares, la consecuencia del incumplimiento correspondía a una sanción administrativa y aislamiento.

98 El Plan establecía tres niveles de alerta: (i) Alerta Nivel 1, donde existe transmisión comunitaria de variantes conocidas y controladas dentro del país, se cuenta con mayor información de sus características e impacto sanitario, y no existe alerta de nueva variante; (ii) Alerta Nivel 2, donde existe una variante de preocupación sin circulación comunitaria, o con una circulación comunitaria inicial, y donde la autoridad sanitaria determina que el país está preparado para dar respuesta para su prevención y control; y (iii) Alerta Nivel 3, en el contexto de la aparición de una variante de preocupación sin circulación comunitaria conocida dentro del país, donde no se cuenta con mayor información o se estima un alto impacto sanitario en la población chilena pese a la respuesta del sistema de salud.

dujo un aumento progresivo de los ingresos por paso no habilitado y, por ende, sin cumplir con las regulaciones sanitarias, hasta llegar al punto más alto histórico del país con 10.038 ingresos en un solo mes, durante septiembre del 2021. Como una medida de carácter humanitario y atendiendo también a consideraciones de salud pública, durante este periodo se abrieron algunos albergues sanitarios para personas migrantes, especialmente en la zona norte del territorio⁹⁹.

Gráfica 1. Evolución mensual de los ingresos por paso no habilitado, periodo 2019-2022



Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a PDI AD010T0019407. Información entregada el 23 de febrero de 2023.

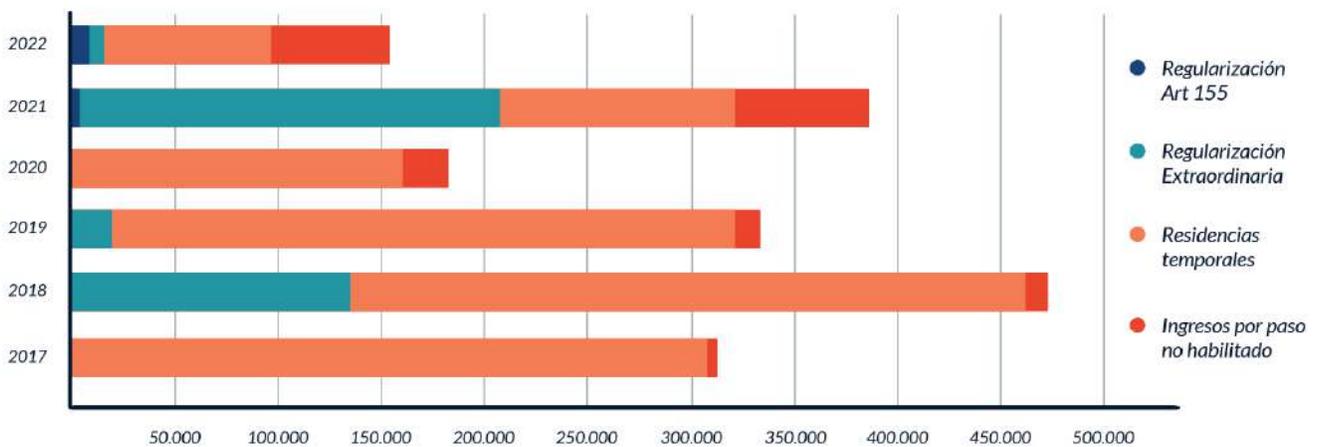
En la actualidad no hay restricciones sanitarias. Sin embargo, hay medidas que refuerzan políticas con énfasis de restricción y control fronterizo, sin incorporar una perspectiva humanitaria, lo que hace que el acceso al territorio sea restringido.

99 Infobae, "Chile instalará albergues en el norte del país para asistir a los migrantes venezolanos," 30 de septiembre de 2021, <https://www.infobae.com/america/venezuela/2021/09/30/chile-instalara-albergues-en-el-norte-del-pais-para-asistir-a-los-migrantes-venezolanos/> Garrido, Andrews, and Silva, "Centros de acogida Unicef y refuerzo de vigilancia en la frontera norte: gobierno anuncia medidas por crisis migratoria," La Tercera, 29 de septiembre de 2021, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/centros-de-acogida-unicef-y-refuerzo-de-vigilancia-en-la-frontera-norte-gobierno-anuncia-medidas-por-crisis-migratoria/Q3VIPSJIJNFQ5A6X4FUGZRB4GU/>. Cooperativa, "Iquique: En campus Lobito habilitarán la quinta estadía sanitaria transitoria para migrantes," 27 de octubre de 2021, <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-tarapaca/iquique-en-campus-lobito-habilitaran-la-quinta-estadia-sanitaria/2021-10-27/140958.html> Leal, I., "38 casos positivos y sumando: la emergencia sanitaria que afecta a migrantes en albergue de Tarapacá," La Tercera, 19 de enero de 2022, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/38-casos-positivos-y-sumando-la-emergencia-sanitaria-que-afecta-a-migrantes-en-albergue-de-tarapaca/FYIOAU2MOFEQDBAZ5QO2IET5OI/> Leal, I., "Una comida al día y a cuatro horas a pie de la ciudad: las condiciones de Lobito, el albergue para los migrantes irregulares de Iquique," La Tercera, 17 de enero de 2022, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/una-comida-al-dia-y-a-cuatro-horas-a-pie-de-la-ciudad-las-condiciones-de-lobito-el-albergue-para-los-migrantes-irregulares-de-iquique/TL7PADRA3NB4BABBZELD3YDPLY/> Astaburuaga, P., "Campamento humanitario para menores comenzará a funcionar este viernes en Colchane," La Tercera, 14 de octubre de 2021, <https://www.migracionenchile.cl/campamento-humanitario-para-menores-comenzara-a-funcionar-este-viernes-en-colchane/> Mesa de Noticias El Mostrador, "Refugio de Colchane se encuentra a su máxima capacidad y acusan total desorientación en el proceso de 'reconducción,'" El Mostrador, 13 de febrero de 2022, <https://www.elmostrador.cl/noticias/2022/02/13/refugio-de-colchane-se-encuentra-a-su-maxima-capacidad-y-acusan-total-desorientacion-en-el-proceso-de-reconduccion/>.

5. Procesos de regularización migratoria

En abril del 2018 se inició un proceso de regularización extraordinaria que tenía por objetivo regularizar el estatus migratorio de personas que hubiesen entrado al país por pasos no habilitados o se encontraran con permiso de turismo o residencia vencido, por ejemplo.

Img. 2. Comparación de vías de acceso a Chile al año 2022



Nota: Se compara la calidad de regularización de las personas extranjeras que han ingresado a Chile entre los años 2017 y 2022, en función de la vía de acceso al país empleada.

Fuente: Elaborado por el SJM Chile a partir del Reporte de Estadísticas generales de registros administrativos 2021-2022 del SERMIG (2023).

En el marco de este proceso se recibieron 155.444 solicitudes de regularización, de las cuales el 85% fueron aprobadas y un 11,5% fueron rechazadas por (i) no cumplirse los requisitos necesarios o (ii) haber tenido antecedentes penales en su país de origen o en el país receptor¹⁰⁰.

El último proceso de regularización extraordinaria se estableció mediante resolución exenta N° 1.769 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en abril de 2021. Su objetivo era regularizar a las personas que: (i) hubiesen ingresado al país por paso habilitado con anterioridad al 18 de marzo de 2020; (ii) se encontrasen en situación migratoria irregular; y (iii) no tuviesen antecedentes penales en Chile ni en su país de origen. En este proceso se otorgaron 210.639 permisos de residencia temporal, siendo las personas de nacionalidad venezolana quienes más permisos recibieron,

100 Valencia y Ramos, 2021.

seguidas por las de nacionalidad colombiana y peruana, respectivamente. En cuanto a las solicitudes que se encontraban pendientes al finalizar el proceso de regularización extraordinaria, hasta el 31 de diciembre de 2022, un 7% se encontraban sin resolver.

Dado que, presuntamente, en Chile el reconocimiento de la condición de persona refugiada es muy bajo, particularmente para personas de nacionalidad venezolana, este proceso terminó beneficiando también a personas con necesidad de protección internacional, no solo de esta nacionalidad sino de las demás mencionadas. Lo cierto es que a causa de las dificultades que enfrentan las personas para recibir protección internacional en Chile, para aquellas con necesidad de protección internacional cobró y cobra mayor relevancia poder acceder a programas de regularización migratoria.

Para el caso de las personas con ingreso por paso no habilitado, se dispuso la posibilidad de permitir su salida del país sin sanción ni prohibición de ingreso, siempre que cumplieran con los siguientes requisitos:

1. Manifestar ante la autoridad competente su voluntad de acogerse al proceso para poder salir del territorio nacional sin contar con una prohibición de ingreso, pese a haber ingresado por paso no habilitado, y así solicitar fuera de Chile un permiso de residencia.
2. No contar con alguna medida de arraigo judicial o alguna medida cautelar de prohibición de salir del país,

salvo que se acreditara autorización correspondiente del juez respectivo.

3. No contar con otra sanción distinta al ingreso clandestino.

Por último, el 14 de junio de 2023 se publicó la Resolución Exenta N° 25.425, del SERMIG, que dispuso un proceso de empadronamiento biométrico de personas extranjeras que hubieran ingresado al país por paso no habilitado o eludiendo el control migratorio y se encontraran en el territorio nacional de manera irregular. En cuanto a la finalidad del proceso, la resolución señala:

Concluido el proceso de Empadronamiento Biométrico, el Servicio Nacional de Migraciones utilizará la base de datos recolectada para su incorporación en el Registro Nacional de Extranjeros y, la evaluación, diseño y ejecución de políticas públicas en materia migratoria, en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería.

El proceso de empadronamiento se realizó desde julio de 2023 hasta inicios del 2024. Durante este periodo se identificaron casos de personas que acudieron al proceso teniendo órdenes de expulsión pendientes; a causa de ello fueron detenidas y, posteriormente, expulsadas. Esto fue muy grave ya que, dada la brevedad de los tiempos entre la detención y la expulsión, muchas personas no pudieron ejercer su derecho a la defensa ni hacer valer sus circunstancias personales ante un juez para la revisión de la legalidad de su expulsión. En ese sentido,

hubo personas que se empadronaron, con miras a cumplir con lo requerido por la autoridad y que requerían protección internacional, pero no tuvieron instancia para la revisión de su caso.

Es importante hacer presente que la Ley N° 21.325 establecía, por primera vez en Chile, la necesidad de crear una Política Nacional de Migración y Extranjería. En dicha política se debía especificar, en caso de que así se decidiera, un proceso de regularización para personas en situación de irregularidad migratoria. En línea con esto, la Ministra del Interior, Carolina Tohá, al presentar la Política Nacional de Migraciones en julio de 2023 (coincidiendo con el inicio del proceso de empadronamiento) declaró que, si bien no se podía confirmar que la política incluyera un proceso de regularización migratoria para personas en situación irregular, de haber un proceso, sólo podrían participar quienes se hubieran empadronado.

Aun así, cuando se convocó a las personas extranjeras a participar del empadronamiento biométrico, la autoridad de gobierno fue poco clara sobre la posibilidad de que este contribuyera, eventualmente, a la regularización migratoria.

Las declaraciones ambiguas de la Ministra se condicen con el texto mismo de la Política Nacional de Migraciones que, al referirse al empadronamiento, indicaba lo siguiente:

[...] se realizará un proceso de empadronamiento biométrico de las personas en situación irregular orientado a revisar su identidad y antecedentes penales. En función del resultado de este proceso, se estudiarán las decisiones que se tomen respecto de las personas en situación migratoria irregular. El compromiso del gobierno es revisar en detalle y caso a caso la situación de las personas para definir las vías que existen para resolver su situación [...].

B. Protección internacional y acceso a figura de refugio

1. Asilo y refugio en la legislación nacional

La Ley 20.430¹⁰¹ establece disposiciones sobre la protección de personas refugiadas en el país, entre las cuales se definen las situaciones que determinan que a una persona pueda serle reconocido tal estatus en Chile:

Artículo 2°.- Concepto de Refugiado. Tendrán derecho a que se les reconozca la condi-

101 Se puede consultar la norma en el siguiente enlace: <https://bcn.cl/2f74l>.

ción de refugiado las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

1. Quienes, por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de aquél debido a dichos temores.
2. Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya 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 en dicho país.
3. Quienes, careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en los numerales anteriores, se encuentren fuera del país en que tenían su residencia habitual y no puedan o no quieran regresar a él.
4. Los que, si bien al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado, satisfacen plenamente las condiciones de inclusión como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida.

Sólo tendrán derecho a que se les reconozca la calidad de refugiado de conformidad con los numerales 1 y 2 quienes lleguen directamente desde el territorio en que su vida o libertad esté amenazada. Se entenderá que llegan directamente quienes lo hacen en un viaje con escalas siempre que la estadía en un tercer país no se haya extendido por más de sesenta días. En casos calificados, el Subsecretario del Interior podrá ampliar este plazo.

El requisito de haber llegado “directamente desde el territorio en que su vida o libertad esté amenazada” fue incorporado a la ley en febrero de 2024.

Por otra parte, la Ley N° 21.325 reconoce situaciones particulares de asilo político, que define en los siguientes términos:

Artículo 94.- Se podrá conceder residencia con asilo político a los extranjeros que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia, se vean forzados a recurrir ante alguna misión diplomática chilena o ingresen al territorio nacional solicitando asilo, aún en condición migratoria irregular (...).

Así, esta ley reconoce como asilo político dos situaciones. Por un lado, el asilo diplomático, que puede otorgarse a las personas extranjeras que, en resguardo de su seguridad personal y debido a las circunstancias políticas predominantes en su país de residencia, se vean forzadas a recurrir ante alguna misión diplomática chilena. En este caso, el jefe de la respectiva misión diplomática

podrá concederlo en carácter de provisorio, por un plazo máximo de noventa días renovables, en aquellos casos extraordinarios en que existan indicios manifiestos de que el solicitante se encuentra en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo inminente, ponerse a salvo de otra manera, que no sea su eventual traslado al país¹⁰².

102 Artículo 104. Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería (Ley N° 21.325). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1172573&idParte=10310511>

Lo anterior, sin perjuicio de que el asilo diplomático es propiamente regulado por el derecho internacional y cuyo otorgamiento corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, según puntualiza el artículo 105 del Reglamento de la Ley N° 21.325.

Por otro lado, se encuentra el asilo territorial, que puede otorgarse a: (i) quienes “ingresen al territorio nacional en resguardo de su seguridad personal en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de su residencia”¹⁰³; y (ii) a quien “se encuentre en el territorio nacional y que, por motivos políticos debidamente calificados que hayan surgido en su país de origen o en el de su residencia habitual, se vea impedido de regresar a él”¹⁰⁴. La solicitud se presenta ante cualquier Dirección Regional del SERMIG, la cual deberá transmitirla a través del medio más expedito posible al Director Nacional del Servicio, quien deberá dentro del plazo de cinco días hábiles resolver fundadamente la solicitud de asilo¹⁰⁵.

Es importante hacer presente que el asilo político se funda en motivos políticos del país de origen, sin embargo, no hay en la ley una explicación clara de la diferencia entre el asilo político y la intención de ser reconocida como persona refugiada por motivos de persecución por opinión política de acuerdo a la Ley 20.430. Aun así, lo que muchas veces se observa en la

práctica es que el otorgamiento del asilo político responde más a decisiones políticas del Estado chileno.

En consecuencia, la protección de personas en contexto de movilidad forzada internacional en Chile recoge los conceptos de persona refugiada que desarrolla la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena de 1984 (estas dos mediante la Ley N° 20.430). También abarca las figuras de asilo político reguladas en la Ley N° 21.325 que, como se pudo ver, corresponden a situaciones particulares, distintas de los casos de refugio contemplados en la Ley N° 20.430 y de los casos de asilo político regulados por el derecho internacional.

2. Proceso para la determinación de la condición de persona refugiada

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley N° 20.430, “podrá solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado toda persona que se encuentre dentro del territorio de la República de Chile, sea que su residencia fuere regular o irregular”.

En el caso de personas que están ingresando al país, estas deben informar a la autoridad contralora de frontera sobre su intención de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas, declarando las razones que las forzaron a dejar su país de origen. Acto seguido, la

Decreto N° 837, de 2010, del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://bcn.cl/2np1y>.

103 Artículo 106. Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería (Ley N° 21.325).

104 Artículo 110.

105 Artículo 106.

autoridad deberá informarles acerca del procedimiento para formalizar su petición. Posteriormente, las personas que así lo decidan, deberán presentarla dentro del plazo de siete (7) días hábiles, contados desde su ingreso al territorio nacional, en cualquier oficina del SERMIG.

2.1. Procedimiento ante el SERMIG

El proceso consta de las siguientes etapas:

a) Presentación de la solicitud de refugio

La solicitud se realiza en cualquier oficina del SERMIG, mediante el llenado de un formulario proporcionado por la autoridad o mediante la entrega de un documento escrito que contenga todos los datos e información que prescriben los artículos 28 de la Ley N° 20.430 y 37 del Reglamento de la Ley. Este trámite debe realizarse de manera personal por la persona solicitante y no requiere de patrocinio de abogado(a). Se entenderá formalizada la solicitud cuando la persona interesada realice la presentación escrita o complete el formulario respectivo¹⁰⁶.

b) Recepción, examen formal y admisibilidad de la solicitud

Una vez presentada la solicitud, esta deberá ser puesta en conocimiento, en el más breve plazo, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (en adelante, la Comisión)¹⁰⁷.

De conformidad con las modificaciones hechas al procedimiento –e introducidas en febrero de 2024 por la Ley N° 21.655¹⁰⁸–, en primer lugar, se debe evaluar si la solicitud cumple con los requisitos formales estipulados en los artículos 26 y 28 de la Ley N° 20.430 y en el artículo 37 del Reglamento. También se debe evaluar si, de conformidad con el artículo 2° de la misma Ley, esta resulta manifiestamente infun-

106 Artículo 37. Reglamento de la Ley.

107 La Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado es el “organismo encargado de asesorar al Ministerio del Interior y de proveer la información necesaria para decidir respecto del otorgamiento, rechazo, cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado”. Artículo 20 de la Ley N° 20.430.

108 La Ley N° 21.655 modificó de manera relevante la Ley N° 20.430, entre otras, estableciendo una etapa inicial del procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada. También modificó la Ley N° 21.325 en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional.

dada.

En caso de cumplirse los requisitos, el Director del SERMIG debe dictar una resolución que así lo señale, con lo que continuará adelante el procedimiento y se otorgará a la persona solicitante y a los miembros de su familia que le acompañen, la visa de residente temporal. Por el contrario, si la solicitud no cumple con los requisitos formales, se debe dictar una resolución que

especificará los requisitos formales que fueron incumplidos y la forma y el plazo en que deben cumplirse o subsanarse. Asimismo, la resolución advertirá al solicitante que, en caso de no cumplir con la subsanación dentro de plazo, su solicitud se tendrá por desistida y se entenderá que su estadia pasa a ser ilegal o irregular, según corresponda, y procederá por tanto el Servicio Nacional de Migraciones a ordenar y notificar la expulsión del territorio nacional del extranjero solicitante de refugio, cuando corresponda¹⁰⁹.

El plazo para subsanar los errores es de quince (15) días, contados desde la notificación de la resolución.

Cumplidos los requisitos formales de la solicitud, la Secretaría Técnica de la Comisión citará a la persona solicitante de refugio a una entrevista personal, la cual podrá exponer todos los antecedentes que fundan la solicitud. Tras ello, se emitirá un informe técnico acerca de si la solicitud es o no manifiestamente infundada por no guardar relación con los motivos que permiten solicitar refugio en Chile (desarrollados en el ya mencionado artículo 2° de la Ley 20.430). Si se determina que la solicitud es manifiestamente infundada, el Director del SERMIG emitirá una resolución en la que declarará inadmisibles las solicitudes¹¹⁰.

c) Análisis de la solicitud por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión

Una vez concluido el examen recién descrito y notificada la persona requirente de que su solicitud sí cumple con los requisitos formales y de admisibilidad, la Secretaría Técnica procederá con el análisis de la solicitud, para lo cual recopilará la información del país de origen que sea relevante y podrá entrevistar individualmente a todos los miembros del grupo familiar. También deberá elaborar un informe que entregará a la Comisión.

109 Artículo 28 bis. Ley N° 20.430.

110 Artículo 28 bis.

d) Análisis y recomendaciones de la Comisión

Sobre la base del informe de la Secretaría Técnica y apreciando las pruebas disponibles conforme a las reglas de la sana crítica, la Comisión propondrá al Ministerio del Interior el reconocimiento o rechazo de la condición de persona refugiada.

e) Decisión

El otorgamiento o rechazo de la condición de persona refugiada será resuelto “por el Ministerio del Interior, a través de Resolución del Subsecretario del Interior, exenta del trámite de toma de razón¹¹¹, teniendo en consideración los antecedentes y recomendaciones emanadas de la Comisión”¹¹². La resolución será notificada a la persona solicitante y en contra de esta proceden recursos judiciales y administrativos, los cuales pueden interponerse sin patrocinio de abogado(a), aunque generalmente se presentan con asesoría legal debido al carácter técnico de las alegaciones que deben formularse.

2.2. Algunas de las barreras identificadas dentro del proceso de solicitud de refugio

2.2.1. Barreras que enfrentan las personas con necesidad de protección internacional en zonas de frontera

En cuanto a la aplicación de la Ley N° 20.430, el Servicio Jesuita a Migrantes en Chile (en adelante SJM Chile) ha identificado un uso arbitrario de las atribuciones que la Ley le otorga a organismos intervinientes, como la Policía de Investigaciones y el SERMIG, en materia de protección de las personas refugiadas. En efecto, se ha observado desde el trabajo en territorio que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil ubicadas en frontera, que la autoridad contralora no cumple con su deber de brindar información sobre la posibilidad de solicitar refugio en estas zonas, aunque sí debería dar tal orientación. Asimismo, en caso de que las personas manifesten su intención de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas en

111 Una resolución exenta del trámite de toma de razón es aquella que no es sometida al trámite de control de jurisdicción que realiza la Contraloría General de la República.

112 Artículo 19. Ley N° 20.430.

el territorio, debería darles un comprobante con información precisa para que puedan continuar con el proceso ante el SERMIG.

Aun así, las personas que llegan a las oficinas del SJM Chile con intención de solicitar refugio dan cuenta que al ingresar al territorio e interactuar con la Policía de Investigaciones, no recibieron ningún tipo de información relativa a la protección internacional o la solicitud de refugio. Esto es crítico, pues al no recibir la información de manera adecuada y oportuna, terminan viéndose muchas veces imposibilitadas a presentar su solicitud por no hacerlo dentro de los siete días hábiles siguientes al ingreso físico al territorio.

En la misma línea, se ha identificado que se aplican evaluaciones improcedentes por parte del funcionario o funcionaria que efectúa la atención inicial en frontera, así como en las oficinas de atención del SERMIG, acerca de la necesidad de protección internacional que tienen las personas. Efectivamente, se ha reseñado cierto desincentivo institucional a que las personas soliciten formalmente refugio, yendo desde la desinformación hasta el trato poco deferente hacia estas.

2.2.2. Otras barreras asociadas al procedimiento

La Resolución Exenta N° 21.726 del año 2023 del SERMIG creó el Manual de procedimiento del Departamento de Refugio y Reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones. En su punto 4.3, este

creó una etapa nueva en el proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada denominada “revisión formal de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, apercibimiento, curso a la solicitud y formalización”.

Se trata de una etapa posterior a la manifestación de intención de solicitar refugio en Chile en la que se examina que las solicitudes cumplan con los requisitos formales y contenidos mínimos establecidos, así como que las solicitudes estén fundadas en alguna de las situaciones contempladas en el artículo 2 de la Ley N° 20.430. El crear una etapa preliminar de revisión de las solicitudes de refugio termina diluyendo el límite entre la etapa preliminar y el análisis sustantivo de requisitos. Además, recoge una práctica que regía antes de la modificación legal introducida por la Ley N° 21.655 que consistía en que, informalmente, tras una breve interacción con las personas con necesidad de protección internacional en la que se les consultaba por sus razones para querer solicitar refugio, se les indicaba que no calificaban, institucionalizando el análisis por la vía de entrevistas de elegibilidad.

Si bien es cierto que desde el SJM Chile se ha observado que con esta etapa preliminar han disminuido algunas arbitrariedades respecto del acceso al procedimiento –al estandarizar con claridad las etapas del mismo–, sigue presentándose una alta discrecionalidad en la valoración que hacen las autoridades. Además, al existir esta etapa preliminar formal de acceso al procedimiento, la presentación de acciones judiciales frente a la arbitra-

riedad del actuar de la administración se hace improcedente y conlleva la pérdida de una vía importante de revisión de la legalidad de las actuaciones del SERMIG en garantizar el acceso de las personas a la figura del refugio.

Al respecto, es de mencionar que en el primer semestre de 2023 se supo que hubo una sobrecarga de los tribunales competentes –las Cortes de Apelaciones– para la revisión de legalidad en las decisiones de acceso al procedimiento, por la presentación de un número importante de acciones constitucionales de protección¹¹³ ante las arbitrariedades de la autoridad en su actuar. En este contexto, la Corte Suprema dictó un fallo en marzo de 2023, en causa rol 115.005-2022, en el que ordenó al SERMIG que, en un plazo no superior a 40 días, dictara “las resoluciones de carácter general que correspondan para adecuar la actuación de sus empleados a la correcta aplicación de los preceptos involucrados en la materia, en el sentido indicado en el motivo décimo séptimo de este fallo”. La reacción a dicho fallo fue que se dictara el referido Manual.

En relación con el procedimiento, cabe destacar que la Ley N° 21.655 recogió varias de las modificaciones que implementaba el referido Manual del SERMIG e incluyó nuevos requisitos formales que se han convertido en obstáculos para que las personas con necesidad de protección internacional puedan solicitar el

reconocimiento de la condición de refugiadas. Ciertamente, el hecho de que se contemple un plazo de siete (7) días hábiles, a contar desde el ingreso al territorio, para poder presentar la solicitud de refugio ante el SERMIG, resulta ser un lapso muy breve para las personas, más aún si se compara con los términos que aplican en otros países, como los Estados Unidos de América (en adelante EE.UU.) o Argentina. Además, se identifica que con la incorporación del límite temporal de no haber pasado más de sesenta (60) días en otro país en el tránsito hacia Chile –conforme lo indica el ya citado artículo 2 de la Ley N° 20.430–, se termina excluyendo a personas con necesidad de protección internacional que por diferentes motivos tuvieron un tránsito temporal más extenso que el indicado hasta poder llegar a Chile y solicitar refugio.

De igual manera, se han identificado barreras como: (i) la exigencia del trámite de autodenuncia (declaración policial voluntaria de ingreso clandestino al país con la respectiva tarjeta de extranjero infractor, que es emitida por la Policía de Investigaciones y cuyo tiempo de tramitación es largo) para el ingreso al proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada –contraviniendo la Ley N° 20.430–; (ii) altísimas demoras en la gestión del caso y en la obtención de una respuesta sobre si se otorga o no el estatus de persona refugiada; (iii) incapacidad de las personas solicitantes de comparecer con un(a) abogado(a) o ser representadas durante el procedimiento en instancias formales. Sobre este último punto, si bien desde el SERMIG se ha indicado que nada impide que las personas accedan a orientación y representación

113 La acción constitucional de protección en Chile, o recurso de protección, es equivalente a las acciones de tutelas en otros países, donde se da cuenta de la vulneración de derechos fundamentales, como el de igualdad ante la ley, y se pide acciones a la autoridad administrativa de reparación de tal vulneración.

legal, en la práctica las y los abogados no pueden ingresar como ministros de fe a las entrevistas preliminares y de elegibilidad de las personas solicitantes de refugio; así como su posibilidad de incidir en los procesos es muy limitada¹¹⁴.

Lo señalado hasta ahora permite afirmar que, en consecuencia, pese a que el ordenamiento jurídico chileno ya contempla una serie de principios, reglas y garantías orientadas a asegurar el correcto cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derecho internacional de las personas refugiadas (DIR), muchos de estos no se están cumpliendo en la práctica.

A continuación, se presentan algunas cifras relacionadas con los procesos de solicitud de refugio en Chile que permiten preguntarse si el bajo porcentaje de reconocimientos de la condición de personas refugiadas seguirá siendo altamente reducido:

Tabla 3. Solicitudes, reconocimientos y rechazos* en el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada periodo 2010 - 2023

Año	Solicitudes formalizadas	Reconocimientos de condición de persona refugiada	Solicitudes rechazadas
2010	219	17	91
2011	283	62	60
2012	169	51	185
2013	248	56	187
2014	283	46	127
2015	623	17	52
2016	2.297	63	41
2017	5.723	162	95
2018	5.726	171	258
2019	781	30	665
2020	1.628	7	2.069
2021	3.867	19	3.082
2022	5.057	59	658
2023	3.612	201	795
Total	26.904	760	7.570

*Las solicitudes rechazadas y reconocidas no son necesariamente respuestas a solicitudes presentadas durante ese mismo año.

Nota: Se contemplan las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada efectuadas entre los años 2010 y 2023, en función de si estas solicitudes fueron formalizadas, reconocidas o rechazadas.

Fuente: Elaborado por SJM Chile a partir del Reporte de Estadísticas generales de registros administrativos 2021-2022 del SERMIG (2023).

114 Vargas Rivas, Francisca, y Martín Canessa Zamora. "Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas: La Protección Colectiva". En Anuario de Derechos Humanos UDP 2021, 305-346. 2021.

3. Protección complementaria

La Ley N° 21.325 dialoga con la ley N° 20.430 en materia de protección complementaria, la cual puede otorgarse a personas extranjeras solicitantes de refugio a las que no les sea reconocida tal calidad, siempre que cumplan con los requisitos expuestos en el artículo 10, inciso tercero, de la Ley N° 21.325¹¹⁵. De acuerdo con la misma norma, la protección complementaria impide que su titular sea “expulsado o devuelto al país donde su derecho a la vida, integridad física o la libertad personal corran riesgo de ser vulneradas en razón de su raza o etnia, nacionalidad, religión o creencia, condición social, ideología u opinión política, orientación sexual o identidad de género”.

Una vez otorgada, se considera como una residencia permanente y, de acuerdo con los criterios fijados en la Política Nacional Migratoria, su otorgamiento beneficiará sólo a quienes se les rechace una solicitud de refugio y que, siendo víctimas de violencia intrafamiliar, de género, o por su orientación sexual, no puedan volver al país donde su libertad y vida corren riesgo.

Tabla 4. Solicitudes de protección complementaria en 2022, según nacionalidad

<i>País de procedencia</i>	<i>Cantidad</i>
Cuba	2
Colombia	3
Venezuela	6
Sierra Leona	1
Total	12

Nota: Se contemplan las solicitudes de protección complementaria realizadas durante el año 2022, en función de la nacionalidad de las personas extranjeras.

Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a SERMIG AB099T0028926. Información entregada el 30 de noviembre de 2022.

Una regulación más detallada del procedimiento relativo al otorgamiento de esta protección se encuentra pendiente, ya que se ha indicado que la autoridad administrativa deberá dictar un decreto específico a esta materia.

¹¹⁵ Uno de los requisitos, por ejemplo, es no haber sido condenado(a) por crimen o simple delito en Chile o el extranjero.

4. Otras personas con necesidades específicas de protección

En el ámbito de la protección que deben recibir las personas en contexto de movilidad forzada internacional a las que no les es aplicable la Ley de Refugio por no cumplir con los requisitos de la definición contemplada en el antes desarrollado artículo 2; la Ley N° 21.325, con avances y continuidades en relación con la normativa migratoria anterior (Decreto Ley N° 1.094), complementa en ciertos puntos –por ejemplo, de ingreso y permanencia–, a la Ley N° 20.430. En dicha línea se reconoce el ingreso condicionado en frontera por razones humanitarias, lo que involucra las nociones de asilo político (diplomático y territorial), la protección complementaria y cinco visados humanitarios.

A través del Decreto N°177, dictado en mayo del 2022, se establecieron las categorías migratorias de las personas que pueden solicitar residencia temporal, lo cual incluye a algunas categorías de personas en condición de movilidad forzada internacional. Con relación a las cinco visas humanitarias, se habilitó al SERMIG a entregar permisos de residencia que regulen la permanencia de: a) víctimas de trata de personas; b) víctimas de violencia intrafamiliar o de género; c) víctimas de tráfico ilícito de migrantes; d) mujeres embarazadas; y e) niños, niñas y adolescentes.

Tabla 5. Visados humanitarios otorgados conforme al Decreto N° 177 en el periodo 2022-2023

Subcategoría	Estado	2022	2023 (1er semestre)	Total
Niños, Niñas y Adolescentes (Art. 45)	Acogidas	11.590	16.695	28.285
	Otorgadas	12.807	15.751	28.558
Personas en embarazo (Art. 43-44)	Acogidas	50	314	364
	Otorgadas	21	282	303
Víctimas de trata de personas	Acogidas	16	7	23
	Otorgadas	11	6	17
Víctimas de tráfico ilícito de migrantes	Acogidas	1	5	6
	Otorgadas	4	5	9
Víctimas violencia intrafamiliar o de género	Acogidas	1	8	9
	Otorgadas	1	1	2

Nota: Se contemplan los visados humanitarios acogidos y otorgados conforme al Decreto N° 177, entre los años 2022 y 2023, en función de la calidad y características de las personas extranjeras solicitantes.

Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a SERMIG AB099T0025915. Información entregada el 4 de noviembre de 2022.

C. Protección especial a niños, niñas y adolescentes

En materia de regularización migratoria, en Chile se reconoce una protección especial a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro del territorio nacional en aras de garantizarles sus derechos humanos y ofrecerles un estatus legal que les permita acceder a las políticas de protección social entregadas por el Estado.

La solicitud del documento que les otorga residencia temporal puede realizarla el padre o madre, guardador(a), persona encargada de su cuidado personal o la institución de protección correspondiente (Sename o Mejor Niñez) a través del portal de trámites del SERMIG.

La residencia temporal es prorrogable y le permite a los niños, niñas y adolescentes titulares obtener una cédula de identidad chilena para extranjeros. Sin embargo, esta no es extensible a la persona solicitante, pues es un permiso de residencia exclusivo para estos. Asimismo, es necesario destacar que este beneficio migratorio debe otorgarse con independencia de la situación migratoria (regular o irregular) en la que se encuentre el padre o madre, guardador(a) o persona responsable de su cuidado.

En la práctica se ha observado una agilización de los procesos de solicitud y emisión de estos permisos en comparación con la entrega de otros visados humanitarios. Esto se ve reflejado en las altas cifras de otorgamiento durante el 2022, habiendo llegado a 10.945 permisos en un periodo de seis meses. Es relevante destacar que las principales nacionalidades beneficiarias de este permiso fueron: la venezolana (34,4%), la colombiana (18,1%), la haitiana (14,2%) y la peruana (13%).

Tabla 6. Permisos temporales otorgados por razones humanitarias a niños, niñas y adolescentes, según nacionalidad, en 2022.

Nacionalidad	Permisos otorgados
Venezuela	3.765
Colombia	1.980
Perú	1.423
Bolivia	994
Haití	1.558
Otras	1.225
Total	10.945

Nota: se contemplan los permisos temporales otorgados por razones humanitarias a niños niñas y adolescentes durante el año 2022, en función de la nacionalidad de las personas extranjeras solicitantes.

Fuente: análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia al SERMIG AB099T0025915. Información entregada el 4 de noviembre de 2022.

A propósito de los derechos que tienen las personas menores de edad, es de mencionar que el Estado debe asegurar el acceso a la enseñanza preescolar, básica y media gratuita a las personas extranjeras que se encuentren en Chile hasta los 21 años, en las mismas condiciones que a las personas nacionales. Al ingresar al sistema escolar chileno, las y los alumnos extranjeros tienen los mismos derechos que los y las demás estudiantes respecto a alimentación escolar, textos escolares, pase escolar, programa “Me Conecto para Aprender”, seguro escolar, entre otros. Mientras un niño, niña y adolescente no tenga una cédula de identidad chilena para extranjeros (la que obtendrán sólo cuando se les haya aprobado la visa), se les entrega un Identificador Provisorio Escolar (en adelante IPE) que les permite inscribirse en algún establecimiento educacional.

Sin embargo, al analizar las cifras de los IPE¹¹⁶ entregados durante el año 2022 (registro que permite tener una visión de los niños, niñas y adolescentes en situación de migratoria irregular que están escolarizados), se evidencia que el alcance del visado mencionado del Decreto N° 177, ha sido limitado en comparación con el crecimiento de la población de niños, niñas y adolescentes migrantes en el país. Efectivamente, en el 2023 los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema escolar correspondía a 255.389, de los cuales el 56% de todas las matrículas realizadas fueron mediante IPE.

Lo anterior marca el crecimiento de niños, niñas y adolescentes registrados en el sistema educacional chileno. El porcentaje de crecimiento de 2020 a 2023 de los IPE correspondió al 92,9%, mientras que el crecimiento de la matrícula regular alcanzó el 23%, siendo particularmente destacable que la matrícula regular en el segmento parvulario disminuyó en un 62%, mientras que los IPE aumentaron en un 100%.

Ahora bien, si comparamos los IPE con los permisos humanitarios otorgados a partir del 2022, se puede ver que para el 2022 se alcanzó el 10%, y en el 2023 un 11%, lo que indica que todavía hay un gran porcentaje de niños, niñas y adolescentes migrantes que no han tenido la oportunidad de regularizar su situación migratoria en el país.

116 En el año 2016, a través del Ordinario N° 894, se actualizaron las instrucciones referentes al ingreso, permanencia y derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, dando origen al Identificador Provisorio Escolar (IPE). Este número único otorgado por el Ministerio de Educación (Mineduc), se destina a aquellos niños, niñas y adolescentes que carecen de (Rol único Nacional (RUN) y desean incorporarse al sistema educativo.

Tabla 7. Distribución de nivel escolar de niños, niñas y adolescentes migrantes

Año	2020		2021		2022		2023	
	Matrícula regular	IPE	Matrícula regular	IPE	Matrícula regular	IPE	Matrícula regular	IPE
Parvularia	10.238	9.307	9.790	8.844	6.710	17.236	3.927	18.573
Básica regular	52.618	49.297	62.727	48.126	64.973	77.826	69.628	91.236
Media HC	17.127	8.960	20.393	9.252	21.924	15.649	25.348	18.568
Media TP	8.495	3.967	9.854	3.990	10.283	6.487	11.947	8.126
Especial*	2.518	2.612	2.475	3.046	1.900	5.502	1.492	6.544
Total	90.996	74.143	105.239	73.258	105.790	122.700	112.342	143.047

*El tramo educacional denominado Especial incluye formas educativas que pueden incluir a personas adultas.

Nota: Se contempla la distribución escolar de los niños, niñas y adolescentes migrantes entre los años 2020 y 2023, en función de la tenencia o no de un Identificador Provisorio Escolar.

Fuente: Análisis desde SJM Chile a partir de datos solicitados por Ley de Transparencia a Ministerio de Educación AJ001T0012944. Información entregada el 28 de febrero de 2024.

Por su parte, en el ámbito de la salud, Chile garantiza que la población migrante acceda al sistema público de salud, con independencia de su situación migratoria. En particular, los niños, niñas y adolescentes hasta los 9 años tienen derecho al control anual de crecimiento y a todas las prestaciones del programa “Chile Crece Contigo”.

En el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en la frontera en contexto de movilidad y/o con necesidad de protección internacional, en diciembre de 2021 se dictó un protocolo para su protección¹¹⁷ en coordinación con diversas instituciones. La finalidad de este protocolo era: (1) determinar cómo deben proceder en la primera acogida los(as) funcionarios(as) policiales o autoridad migratoria; (2) prestar ayuda humanitaria; (3) tratar de identificar situaciones de trata, abuso, o descifrar su historia o situación hasta ingresar al país; (4) asegurarles condiciones óptimas; (5) derivar a Juez o Jueza de familia, y garantizar su debido

117 Mesa técnica Interinstitucional sobre la situación de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de movilidad, “Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 13 de diciembre 2021.

proceso. El protocolo estableció las etapas a seguir, incluida una entrevista y derivaciones correspondientes con observación en todo momento a su interés superior y derechos fundamentales.

En cuanto al sistema de protección, se dictó la resolución exenta N° 186 del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia el 21 de marzo de 2022, que aprueba el “Procedimiento sobre la gestión de casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros sujetos de atención del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, o chilenos que se encuentren en el exterior en condiciones de vulneración de derechos”¹¹⁸.

D. Militarización de las fronteras

En cuanto a la militarización de las fronteras, cabe mencionar el Decreto N° 265 del Ministerio de Defensa Nacional, del 9 de julio de 2019, que autorizó la colaboración de la Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al tráfico ilícito de migrantes, y al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorguen, en zonas fronterizas del territorio nacional¹¹⁹.

Asimismo, desde principios de febrero de 2023, el gobierno chileno ha desplegado efectivos militares a sus fronteras con Bolivia y Perú con el fin de detener la llegada de personas indocumentadas al país, en su mayoría procedentes de Venezuela. Esta militarización ha generado tensiones con países fronterizos, lo que encuentra su manifestación más explícita en la crisis humanitaria que se generó a finales de abril y comienzos de mayo del mismo año en la frontera entre Chile y Perú, con decenas de personas –incluyendo niños, niñas y adolescentes– intentando salir de Chile con miras a retornar a Venezuela o migrar hacia EE.UU.

Debido a la lejanía geográfica, Chile no tiene mayor vinculación con las políticas de externalización de la política migratoria de EE.UU. hacia los países de América Latina (un claro ejemplo de esto es el acuerdo que se implementa con México para extraterritorializar las tramitaciones de solicitantes de asilo a los EE.UU.). Sin embargo, se conoce que este último también ha implementado diferentes medidas para evitar el ingreso

118 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. “Resolución Exenta N° 186 Aprueba procedimiento sobre la gestión de casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros sujetos de atención del servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia, o chilenos que se encuentren en el exterior en condiciones de vulneración de derechos” (21 de marzo 2022, Diario Oficial) https://www.mejorninez.cl/descargas/doc-MN/resoluciones/2022/REX-186_2022-Gestion-casos-NNA-extranj-chilenos-fuera-del-pais.pdf

119 Gobierno de Chile. “Presidente Piñera firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control de tráfico ilícito de personas” (12 de enero 2021): <https://www.interior.gob.cl/noticias/2021/01/12/presidente-pinera-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-de-trafico-ilicito-de-personas/>

de personas migrantes y refugiadas a su territorio, incluyendo la securitización y el control de sus fronteras terrestres.

Conclusiones

Chile tuvo un marco jurídico muy limitado para gestionar su respuesta a los flujos de movilidad humana durante décadas. Esto se hizo evidente hace poco más de diez años cuando, a partir de flujos de movilidad humana forzada provenientes de Haití y Venezuela, se identificó que las herramientas y capacidades de las autoridades a cargo de gestionar la situación y responder a los desafíos, se hacían insuficientes. El país no tenía mayor experiencia en protección internacional ni en otorgar el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Por el contrario, sí tuvo experiencia en la necesidad de solicitarlo en los tiempos de la dictadura.

En el año 2010 se aprobó la primera ley específica sobre refugio en Chile (Ley N°20.430), y en febrero de 2022 entró en vigencia la ansiada nueva ley de migraciones (Ley N°21.325). A pesar de ello, y a partir de la información que se compartió previamente, se puede observar que en el país no se ha avanzado como era esperado en adquirir dicha experiencia ni en generar capacidades en las instituciones que interactúan con las personas con necesidad de protección internacional, como lo son la Policía de Investigaciones y SERMIG.

Por el contrario, se han materializado años de arbitrariedades y discrecionalidad en el trato que se le ha dado a estas personas, en las que funcionarios y funcionarias han desincentivado a las personas a solicitar

refugio, estén en frontera o ya en el territorio nacional; así como también empujaron diversas acciones judiciales con miras a que se revisara la legalidad de su actuar. Aunque la jurisprudencia reconoció su discrecionalidad, lo cierto es que Chile se enfrenta a un contexto de alto rechazo hacia la movilidad humana. En consecuencia, el mandato de que la autoridad aplicara reglas claras para el acceso al proceso de determinación de la condición de persona refugiada culminó con la aprobación de una ley que estableció una etapa preliminar, con nuevos requisitos muy exigentes y que crearon barreras para que las personas con necesidad de protección internacional pudieran iniciar el proceso con plena garantía de sus derechos.

En Chile existe un bajísimo nivel de reconocimiento del estatus de persona refugiada y análisis de la situación, es posible que los números sigan bajando. Por eso, ha cobrado una gran relevancia para las personas con necesidad de protección internacional el acceso a mecanismos de regularización migratoria –desligados de la intención de otorgar protección internacional– o el reconocimiento de la protección complementaria –que aún no se ha implementado por la falta de un decreto que no se ha dictado por el mismo SERMIG–.

La frontera en Chile se ha entendido como un lugar a resguardar, con un fuerte énfasis en medidas de control, posibilidad de reconducir o llevar procesos de expulsión abreviados –a lo que ha contribuido el hecho de flexibilizar el proceso de expulsión para así poder expulsar a más personas–. Esto refleja que el Estado se ha desentendido de obligaciones internacionales como la de aplicar el principio de no devolución

o de dar refugio.

Es fundamental que se entienda que la frontera es un espacio humanitario y que debe contarse con funcionarias y funcionarios capacitados en reconocer los perfiles de las personas con necesidad de protección internacional y en activar los mecanismos respectivos para que estas puedan recibir la protección internacional que requieren.

Recomendaciones

- La frontera corre el riesgo de ser un espacio de exclusivo control de seguridad. Es importante que las autoridades tengan la capacidad y preparación para identificar necesidades de protección internacional, así como de dar información sobre las rutas que se pueden activar. En ese sentido, es clave que la Policía de Investigaciones sea entrenada para cumplir con lo anterior y que el SERMIG cumpla con su deber de fiscalizarlo.
- Urge evaluar la situación de los escasos reconocimientos de estatus de persona refugiada y considerar la ampliación de los plazos para que las personas puedan solicitar refugio revirtiendo el brevísimo plazo de 7 días, con una modificación legal. De no poder avanzar en ese sentido, será de gran utilidad e importancia que, desde el Ministerio del Interior de Chile, se den criterios para casos específicos en que se pueden excusar del plazo de 7 días en observancia de las necesidades de protección internacional.
- Dado el requisito de llegada directa desde el territorio donde la persona sufrió la amenaza a la libertad y seguridad (no habiendo pasado más de 60 días en otro país previa llegada a Chile), es indispensable que haya coordinación a nivel regional para asegurarse de que las personas pueden encontrar protección en los países de tránsito hacia Chile.
- Es importante establecer una vía de regularización migratoria para quienes hayan participado del empadronamiento biométrico y cumplan con los criterios de la Política Nacional Migratoria (arraigo laboral, reunificación familiar, entre otros), con fuerte énfasis en incluir y priorizar a las personas con necesidad de protección internacional que no hayan cumplido con los requisitos formales para recibir refugio.
- Se debe permitir que las residencias humanitarias puedan ser herramientas de protección, dando visa de embarazadas a mujeres que ingresaron por paso no habilitado.
- Es necesario que se flexibilicen los requisitos de documentación exigida a niños, niñas y adolescentes venezolanos teniendo en cuenta la suspensión indefinida de servicios consulares de la Embajada de Venezuela en Chile.
- Es importante que el SERMIG amplíe los criterios de otorgamiento de protección complementaria a otros grupos con necesidades de protección, más allá de las víctimas de violencia intrafamiliar, de género y/o por orientación sexual.





3. Colombia

El artículo 9 de la Constitución Política reconoce que “[l]as relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Conforme a esta disposición y en virtud del rol que desempeña la Presidencia de la República en la dirección de las relaciones internacionales del Estado, esta última tiene la facultad de definir las políticas migratorias que regulan el ingreso, permanencia y salida de las personas del territorio colombiano¹²⁰. Asimismo, el Estado tiene la potestad de sancionar a aquellas que no cumplan con su deber de acatar la Constitución y las leyes, así como de respetar y obedecer a las autoridades¹²¹.

De acuerdo con lo anterior, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante *UAEMC*) –organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante *MRE*)–, es la autoridad encargada de ejercer la vigilancia y control migratorio y de extranjería de todas las personas en Colombia, de conformidad con las leyes y políticas que defina el gobierno nacional en ejercicio del principio de soberanía del Estado¹²². Para ello, la *UAEMC* cumple, entre otras, una función sancionatoria¹²³ que busca responder a aquellas infracciones leves, moderadas, graves y gravísimas que sean cometidas por acción u omisión de las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en el país y sobre la relación que estas tienen con personas naturales y jurídicas domiciliadas en Colombia. En consecuencia, la *UAEMC* puede decidir la aplicación de una sanción económica (multa), la deportación o expulsión de una persona, según corresponda.

Tal facultad sancionatoria debe ser acorde a los principios de legalidad, tipicidad, favorabilidad, proporcionalidad y buena fe. En el mismo sentido, la *UAEMC* también está encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones migratorias de las personas extranjeras que desean ingresar al territorio nacional por los diferentes Puestos de Control Migratorio (en adelante *PCM*) y, en ejercicio de la misma

120 Constitución Política de Colombia. Artículo 189, numeral 2. Corte Constitucional. Sentencia SU-397 del 19 de noviembre de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU397-21.htm>

121 Constitución Política de Colombia. Artículo 4.

122 Presidencia de la República. Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011. Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 1.2.1.1. Congreso de la República. Ley 2136 del 04 de agosto de 2021. Artículo 8.

123 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 2357 del 29 de septiembre de 2020. Artículos 13 a 15.

soberanía del Estado, decide su admisión o rechazo¹²⁴. A pesar de tales facultades, el Estado está en la obligación de siempre garantizar y respetar los derechos fundamentales de las personas, entre los cuales se encuentran el derecho a buscar y recibir asilo¹²⁵, el debido proceso y la integridad personal.

I. Contextualización

A. El acceso al territorio colombiano

Colombia comparte frontera terrestre internacional con cinco Estados (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela)¹²⁶ y cuenta con fronteras marítimas internacionalmente reconocidas con ocho Estados (Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y Panamá)¹²⁷. Los diferentes PCM autorizados dispuestos para que se efectúe el proceso de control migratorio se ubican en zonas de ingreso terrestre, marítimo, fluvial y aéreo (en aeropuertos)¹²⁸.

Este control, como se mencionó, es un ejercicio administrativo derivado de la soberanía del Estado “mediante el cual se revisa y analiza el cumplimiento de los requisitos establecidos para autorizar o denegar que una persona pueda ingresar o salir del territorio nacional”¹²⁹. Según la Política Internacional de Derechos Humanos de la UAEMC¹³⁰, el proceso de control migratorio cuenta con lineamientos específicos para que se brinde atención especializada a niños, niñas y adolescentes; mujeres gestantes y lactantes; personas mayores; víctimas de delitos conexos a la migración; personas con movilidad reducida y personas con alguna enfermedad o con síntomas que afecten gravemente su salud. Sin embargo, estos lineamientos no son clara-

124 Presidencia de la República. Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011. Artículos 16 y 23. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 3167 del 25 de octubre de 2019. Artículo 7.

125 En Colombia, si bien se reconoce en la Constitución Política (artículo 36) el derecho fundamental de asilo, mediante la Ley 2136 de 2021 se creó una distinción jurídica entre *refugio* (artículo 62) y *asilo político* (artículo 64).

126 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Fronteras terrestres”, [cancilleria.gov.co](https://www.cancilleria.gov.co/politica/fronteras-terrestres). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/politica/fronteras-terrestres> (consultado el 17 de abril de 2024).

127 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Fronteras marítimas”, [cancilleria.gov.co](https://www.cancilleria.gov.co/politica/fronteras-maritimas). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/politica/fronteras-maritimas> (consultado el 17 de abril de 2024).

128 De acuerdo con la Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos, versión 3, y la Política Internacional de Derechos Humanos de la UAEMC, existen aproximadamente 45 PCM en el país. No se conoce el número exacto pues, de acuerdo con esta Guía, algunos son temporales y otros permanentes. Para más información se puede consultar la Plataforma Nacional de Datos Abiertos de Colombia: Puntos de atención de Servicios Migratorios. Disponible en: https://www.datos.gov.co/api/views/88fs-w95j/rows.pdf?app_token=U29jcmFOYS0td-2VraWNRyXNz0

129 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.1.11.4.

130 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Política Internacional de Derechos Humanos”, marzo de 2021, pg. 25.

mente expuestos dentro de la Política. Asimismo, este documento indica que, en el control migratorio, la UAEMC debe velar por la protección de las personas retornadas, refugiadas y apátridas.

1. *El rechazo o inadmisión de personas extranjeras*

En seguimiento al cumplimiento de las normas migratorias por parte de personas extranjeras que desean ingresar a Colombia, la UAEMC puede tomar la decisión administrativa de negarles la entrada al país (inadmitirlas o rechazarlas) –incluidas a aquellas que están en tránsito–, después de efectuar el respectivo control de inmigración. Una vez determina la inadmisión, ordena el retorno inmediato de la(s) persona(s) al país de embarque, de origen o un país tercero que la(s) admita¹³¹. Sin embargo, con base en la mencionada Política Internacional de Derechos Humanos, en este proceso se “debe contar con los **suficientes soportes documentales que den trazabilidad** a cada caso y prevenir una posible afectación de derechos del migrante” (negrilla fuera del texto)¹³².

Cuando la autoridad migratoria identifica un caso de inadmisión, debe informar a su supervisor(a), jefe de turno o coordi-

nador(a) del PCM para confirmar la causal por la cual procede. Seguidamente, se debe remitir a la persona a una Sala Transitoria de Migración (en adelante STM) –o a la zona dispuesta para ello– para iniciar el procedimiento administrativo y mientras se surte el retorno forzado de la persona¹³³. De acuerdo con la Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno), versión 7, de la UAEMC, sólo están facultados para rechazar el ingreso de personas extranjeras: (i) los(as) directores(as) regionales; (ii) los(as) coordinadores(as) de Control Migratorio; y (iii) los(as) supervisores(as) debidamente acreditados(as)¹³⁴.

Las causales que conllevan inadmisión se mencionan en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, Decreto 1067 de 2015¹³⁵, algunas de las cuales son: “(1.) [c]arecer de la documentación legalmente exigida para el ingreso al territorio colombiano, del documento de viaje o documento de identidad, según corresponda”; “(2.) [n]o presentar visa cuando se requiera”. La decisión se debe proferir mediante acto administrativo y, según la

131 Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 2.2.1.11.3.1.

132 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Política Internacional de Derechos Humanos”, marzo de 2021, pg. 26.

133 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 13.

134 Esta información también se encuentra consignada en la Resolución 002 del 02 de enero de 2012, expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por la cual se ordenan unas delegaciones. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/resolucion_uaemc_0002_2012.pdf

135 Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 2.2.1.11.3.2.

mencionada Guía de Tratamiento Especial para Algunos Migrantes, “[l]as actuaciones administrativas en esta materia deberán quedar debidamente documentadas y archivadas, acorde a los procedimientos previamente establecidos en la tabla de retención documental”¹³⁶.

Asimismo, una vez elaborado el acto administrativo e incluido y radicado en el aplicativo Platinum de la UAEMC, se debe notificar a la persona de la decisión¹³⁷. Contra esta última no procede ningún recurso¹³⁸ y, asociado a esta vulneración del debido proceso, el procedimiento a seguir es poner a la persona a disposición de una empresa de transporte, la cual por sus propios medios o a través de otra empresa, deberá transportar a la persona inadmitida de manera inmediata en el siguiente vuelo, zarpe o salida de bus¹³⁹.

A propósito de lo anterior, es necesario resaltar que en todos los procesos admi-

nistrativos debe garantizarse el respeto de los derechos fundamentales de las personas involucradas. Es así como, también en las medidas de inadmisión, el Estado tiene el deber de asegurar el debido proceso administrativo, teniendo en cuenta que se respeten las siguientes garantías:

(i) [S]er oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; **(ix) impugnar las decisiones** y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso (negrilla fuera del texto)¹⁴⁰.

Sólo son subsanables cinco de las quince causales. Mientras la persona logra presentar la documentación requerida o cumplir con el trámite exigible para subsanar la inadmisión, permanecerá en la STM o en la zona designada por la autoridad migratoria. (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 9).

136 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 9.

137 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, pg. 13.

138 A pesar de ser una garantía del debido proceso, la normatividad colombiana no permite que las personas impugnen la decisión administrativa que ordena su inadmisión, lo cual es contrario a este derecho fundamental.

139 Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 2.2.1.11.3.1.

En los casos en los que la inadmisión sea atribuible a una empresa de transporte internacional (por ejemplo, porque la persona presentó documentación falsa, está indebidamente documentada, no tiene visa, presentó pasaporte vencido) la UAEMC indica que esta será la responsable de cubrir las necesidades básicas de la persona durante el proceso de rechazo (su alimentación, elementos de aseo, entre otras). En los casos en los que la responsabilidad no sea atribuible a tal empresa, la UAEMC será la responsable de cubrir dichas necesidades. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 13 y 14.

140 Corte Constitucional. Sentencia T-105 del 18 de abril de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-105-23.htm>

2. Datos cuantitativos sobre las inadmisiones en Colombia

En esta sección se presentan datos recopilados por la UAEMC entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de marzo de 2023, los cuales fueron compartidos por dicha entidad a la Red de Litigio Estratégico en Migración (en adelante Red-LEM) como respuesta a un derecho de petición¹⁴¹ enviado por esta última en abril de 2023. En los tableros de datos de la UAEMC publicados en su página web¹⁴² se encuentran cargadas cifras del mismo periodo de tiempo, pero estas difieren altamente de lo compartido directamente por la entidad a la Red-LEM. A manera ilustrativa, para el 2016 la UAEMC le dijo a la Red-LEM que 3.865 personas habían sido inadmitidas. Sin embargo, el tablero de la UAEMC indicaba a la fecha de consulta que solamente 362 personas fueron rechazadas dicho año¹⁴³. Dada la disonancia entre las cifras, para efectos de este informe se tendrán en cuenta únicamente los datos cuantitativos directamente compartidos por la UAEMC a la Red-LEM en mayo de 2023¹⁴⁴.

En la información que se expone a continuación no es posible determinar con exactitud cuántas personas tenían necesidad de protección internacional. Aunque, en principio, ninguna debería tener tal perfil, lo cierto es que desde la Red-LEM se conocieron casos en los que hubo inadmisión de personas con necesidad de protección internacional desconociéndose así, entre otros, el principio de no devolución.

141 El derecho de petición en Colombia, como mecanismo constitucional para la protección de derechos de las personas y determinante para hacer efectiva la democracia participativa, es un derecho fundamental amparado por la Constitución Política (artículo 23). Este derecho conlleva que las personas puedan hacer peticiones respetuosas a las autoridades, solicitudes que siempre deben obtener una respuesta clara, oportuna, completa y de fondo.

142 Los tableros en mención pueden ser consultados en el siguiente enlace: <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/vizzes> (consultado el 18 de abril de 2024).

143 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Flujos Migratorios - 2016”. Disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/TablasdeSalidas2016/Inicio> (consultado el 06 de marzo de 2024 y revalidado el 12 de diciembre del mismo año).

144 Después del derecho de petición enviado a la UAEMC en abril de 2023, en febrero de 2024 la Red-LEM, solicitó nueva información pública a la UAEMC con la finalidad de contar con cifras del 2014, 2015 y de los meses restantes del 2023 –pues con el primer derecho de petición sólo se tuvieron datos hasta el 31 de marzo de 2023–. Aun así, en su respuesta la entidad se limitó a compartir los enlaces de los tableros de datos mencionados, lo que impidió hacer un análisis adecuado de la información.

Tabla 1. Total de personas extranjeras inadmitidas en Colombia por mes y año

Mes	Año								Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Enero	106	582	183	193	177	258	640	522	2.663
Febrero	163	732	281	257	304	195	609	475	3.016
Marzo	147	444	341	217	319	295	682	535	2.980
Abril	205	353	372	187	sin dato	597	624	-	2.338
Mayo	194	369	282	210	1	536	445	-	2.037
Junio	436	320	239	204	8	270	438	-	1.915
Julio	686	482	209	239	25	361	418	-	2.420
Agosto	648	322	343	213	2	475	483	-	2.486
Septiembre	359	273	176	272	7	436	570	-	2.093
Octubre	303	360	270	267	419	420	614	-	2.653
Noviembre	282	407	295	283	156	369	628	-	2.420
Diciembre	334	229	253	247	165	684	719	-	2.631
Total	3.865	4.873	3.244	2.789	1.583	4.896	6.870	1.532	29.652

Nota: es posible que en la casilla en la que figura la mención "Sin dato" la cifra corresponda a cero.

Fuente: Elaboración propia de la Red-LEM

Tabla 2. Total de personas extranjeras inadmitidas en Colombia por PCM

Puesto de control migratorio	Año								Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Aeropuerto El Dorado (Bogotá)	1.032	1.534	1.437	1.673	1.007	2.749	4.366	1.074	14.872
Puesto migratorio de Paraguachón (La Guajira)	216	1.147	691	179	18	26	99	24	2.400
Aeropuerto José María Córdova (Medellín)	128	160	167	195	125	556	720	106	2.157
Aeropuerto Rafael Núñez (Cartagena)	70	44	96	213	233	650	659	157	2.122
Puesto migratorio de Rumichaca (Ipoiales)	859	478	298	100	14	10	132	24	1.915
Puerto terrestre Arauca	151	999	198	107	27	1	sin dato	sin dato	1.483
Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón (Cali)	97	96	113	99	54	267	394	65	1.185
Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo (Leticia)	45	7	5	20	26	420	133	18	674
Puesto fluvial Puerto Inírida	251	100	156	98	12	5	14	sin dato	636
Aeropuerto Ernesto Cortizos (Barranquilla)	10	16	11	26	31	148	207	34	483
Puesto migratorio de Cúcuta	248	121	23	24	9	9	31	12	477
Otros	758	171	49	55	27	55	115	18	1.248
Total	3.865	4.873	3.244	2.789	1.583	4.896	6.870	1.532	29.652

Nota: es posible que en las casillas en las que figura la mención “Sin dato” la cifra corresponda a cero.
Fuente: Elaboración propia de la Red-LEM

Tabla 3. Causales aplicadas para la inadmisión

Causal	Año								Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
<i>Dar información falsa, mentir o pretender engañar a la autoridad migratoria en la entrevista de ingreso al país o a las demás autoridades nacionales que requieran información para su ingreso a Colombia.</i>	2.062	2.411	1.178	487	332	761	1.282	262	8.775
<i>No presentar visa cuando se requiera.</i>	897	597	449	348	156	782	873	272	4.374
<i>Incumplir las normas de salud pública o los controles sanitarios.</i>	3	200	27	25	17	1.016	1.579	485	3.352
<i>Por razones de soberanía, cuando existan hechos o información fundada que indiquen que representa un riesgo para la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana.</i>	29	228	750	1.164	810	1.094	1.431	212	5.718
<i>Carecer de recursos económicos suficientes que garanticen su estadía en el territorio nacional.</i>	130	539	303	118	42	120	90	15	1.357
<i>Carecer de la documentación legalmente exigida para el ingreso al territorio colombiano, el documento de viaje o documento de identidad, según corresponde.</i>	42	52	40	57	26	414	663	165	1.459
<i>Registrar antecedentes y/o anotaciones judiciales nacionales o internacionales.</i>	118	48	137	127	41	52	71	14	608
<i>Carecer de actividad económica, profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida o que por otra circunstancia se considere inconveniente su ingreso al país.</i>	239	258	44	32	24	317	251	2	1.167
<i>Pretender ingresar al país antes del término de la sanción de deportación, expulsión o extradición.</i>	118	120	80	69	27	32	45	16	507
<i>Agredir, amenazar o irrespetar a los funcionarios de Migración Colombia, autoridades colombianas, personal sanitario, tripulación o de seguridad.</i>	44	79	49	47	25	99	189	30	562
<i>Otras (no específicas).</i>	183	341	187	315	83	209	396	59	1.773
Total	3.865	4.873	3.244	2.789	1.583	4.896	6.870	1.532	29.652

Fuente: Elaboración propia de la Red-LEM

Los anteriores datos permiten tener un panorama más claro acerca de la situación de personas inadmitidas en su ingreso a Colombia y del impacto de la pandemia en estas decisiones. Como se puede observar, en el 2020 se presentó el menor número de personas inadmitidas, con un total de 1.583, lo cual puede obedecer a la limitación del derecho a la circulación y al cierre de fronteras marítimas, aéreas y terrestres ordenado¹⁴⁵ a partir de la declaración del estado de emergencia sanitaria¹⁴⁶. Con relación al 2021 y 2022, estos fueron los años con mayor número de inadmisiones, con un total de 4.896 y 6.870 personas rechazadas, respectivamente.

Con base en la información de la Tabla N° 3, la causal más invocada de inadmisión fue “por razones de Soberanía, cuando existan hechos o información fundada que indiquen que representa un riesgo para la Seguridad del Estado o la convivencia ciudadana” –causal muy ligada a la discrecionalidad de la autoridad migratoria–, seguida del incumplimiento de normas de salud pública o controles sanitarios.

Respecto de los PCM en los que más se presentaron inadmisiones al territorio colombiano, el Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá –principal terminal aérea internacional y con mayor flujo de pasajeros en Colombia–, ocupó el primer

lugar (14.872 personas inadmitidas). El segundo PCM en el que más se produjo esta dinámica fue el de Paraguachón, ubicado en la frontera entre Colombia y Venezuela, en el departamento de La Guajira (2.400 personas inadmitidas). A esta última cifra se suman las inadmisiones ocurridas en el puerto terrestre de Arauca –departamento de Arauca– (1.483 personas), el Puesto Fluvial de Puerto Inírida –departamento de Guainía– (636 personas –la cifra que no contempla datos de enero a marzo del 2023–) y el PCM de Cúcuta –departamento de Norte de Santander– (477 personas), todos ubicados en la frontera con Venezuela. Así las cosas, se tiene que un total de 4.996 personas fueron inadmitidas en los puntos fronterizos entre Colombia y Venezuela en el periodo en cuestión. Se trata de una cifra alta teniendo en cuenta dos aspectos: (i) el cierre fronterizo entre ambos Estados durante, aproximadamente, siete años¹⁴⁷; (ii) la creciente crisis migratoria venezolana¹⁴⁸.

Para alimentar el análisis se hace necesario conocer el país de origen de las personas objeto de rechazo entre el 01 de enero de 2016 y el 31 marzo de 2023. Al respecto, la UAEMC compartió las siguientes cifras:

145 Ministerio del Interior de Colombia. Decreto 412 de 16 de marzo de 2020. Por el cual se dictan normas para la preservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones.

146 Ministerio de Salud de Colombia. Resolución 385 de 20 de marzo de 2020. Por la cual se declara el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se dictan medidas para hacer frente al virus.

147 France 24, “Colombia y Venezuela reabren su frontera tras siete años de distanciamiento”, france24.com, 26 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220926-colombia-y-venezuela-se-disponen-a-reabrir-su-frontera-tras-siete-a%C3%B1os-de-crispaci%C3%B3n>

148 El Espectador, “Los cambios en el flujo migratorio venezolano”, elespectador.com, 23 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.elspectador.com/mundo/america/los-cambios-en-el-flujo-migratorio-venezolano/> El País, “La crisis de Venezuela desnuda los vacíos de la política migratoria en Colombia”, elpais.com, 04 de agosto de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-08-05/la-crisis-de-venezuela-desnuda-los-vacios-de-la-politica-migratoria-en-colombia.html>

Tabla 4. Número de personas inadmitidas en Colombia entre 01/01/2016 y 31/03/2023

Mes	Año								Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Venezuela	1.115	2.540	1.186	508	263	548	605	92	6.857
República Dominicana	282	284	227	422	271	877	1.376	191	3.930
USA	80	91	144	179	273	860	1.037	220	2.884
México	114	326	255	280	131	366	445	86	2.003
Haití	923	13	46	63	28	248	249	101	1.671
Cuba	273	97	128	122	59	378	357	53	1.467
Ecuador	62	76	147	193	50	220	331	57	1.136
India	131	147	111	63	12	53	147	51	715
Perú	28	50	74	71	42	107	128	49	549
Brasil	16	137	29	43	15	39	99	19	397
China	65	54	55	54	10	14	84	32	368
España	28	49	39	28	12	42	92	33	323
Chile	15	36	44	37	27	29	73	36	297
Nicaragua	51	63	37	37	14	27	57	9	295
Argentina	16	36	38	49	25	35	51	16	266
Francia	28	31	31	26	22	31	65	13	247
Panamá	10	13	26	31	13	51	78	15	237
Bangladesh	28	59	19	13	16	57	31	1	224
Puerto Rico	13	13	11	14	21	53	61	8	194
Guatemala	24	22	16	34	15	40	28	6	185
Otros	563	736	581	522	264	821	1.476	444	5.407
Total	3.865	4.873	3.244	2.789	1.583	4.896	6.870	1.532	29.652

Nota: la UAEMC no explicó qué países están incluidos en la opción "Otros (no especificado)".

Fuente: Elaboración propia de la Red-LEM

A partir de lo anterior, se obtiene que las personas de nacionalidad venezolana son las que más se han enfrentado a medidas de inadmisión al territorio colombiano por parte de la UAEMC en el periodo objeto de reporte, a pesar del conocimiento internacional que existe sobre la necesidad de protección internacional que poseen más de un millón de personas de origen venezolano, aún en la actualidad¹⁴⁹.

Aunque esto podría tener justificaciones por parte de la autoridad migratoria, lo cierto es que el Estado colombiano debería tomar medidas con enfoque diferencial, de derechos y en observancia de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran millones de personas provenientes de Venezuela, sin que en ningún caso estas resultaren contrarias a sus derechos fundamentales, incluido el derecho a buscar y recibir asilo. En concordancia con esto, y tal y como lo indicó la CIDH en su informe Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela –compartiendo la posición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)–, “[n]o debe perderse de vista, además, que las mujeres y niñas refugiadas son más vulnerables a la trata y necesitan protección internacional, **especialmente contra la devolución**” (negrilla fuera del texto)¹⁵⁰.

3. *La inadmisión de personas con necesidad de protección internacional*

Cuando se trata de esta categoría de personas con necesidad de protección internacional el Estado está en la obligación de permitir su entrada al territorio nacional para así proceder con la valoración de tales necesidades especiales. En efecto, estas personas “no pueden ser rechazadas en la frontera, puestos de control migratorio, incluidos los aeropuertos, sin un análisis adecuado de su solicitud”¹⁵¹. Por lo anterior, tampoco es procedente que se condicione su acceso al territorio bajo la presentación de documentos de identidad o documentos de viaje. Tales barreras resultarían siendo contrarias al derecho a buscar y recibir asilo. A la luz de la CIDH,

149 ACNUR, “Llamamiento de emergencia. Situación de Venezuela”, junio de 2024. Disponible en: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela> Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), “RMRP 2024. Actualización”, 06 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.r4v.info/es/rmrp2024update?utm_source=rmrp_microsite&utm_medium=button&utm_campaign=documental DW, “Poco apoyo internacional a la crisis migratoria venezolana”, dw.com, 09 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/es/la-crisis-migratoria-venezolana-recibe-poco-apoyo-internacional/a-64048914>

150 CIDH, “Personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela”, 20 de julio de 2023, oas.org. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-migrantesVenezuela.pdf>

151 CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, oas.org, 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

[P]ara hacer efectivo el acceso a[ll] territorio, permitiendo, por consiguiente, que las personas con necesidades de protección internacional tengan la posibilidad de hacer la solicitud para obtenerla, **es imprescindible que se garanticen los siguientes estándares: el no rechazo en frontera; la prohibición de expulsiones colectivas; la no sanción por ingreso irregular y la no detención migratoria** (negrilla fuera del texto)¹⁵².

Ahora bien, es de anotar que ni el Decreto 1067 de 2015, ni la Guía de Tratamiento Especial para Algunos Migrantes, incluyen una valoración expresa de qué ocurre si, por ejemplo, es una persona con necesidad de protección internacional la que intenta ingresar al territorio nacional cuando carece de la documentación legalmente exigida para el ingreso, de documento de viaje o documento de identidad (causal N° 1 de inadmisión al territorio colombiano mencionada previamente). Por el contrario, el Decreto 1067 de 2015 sí es explícito en indicar que estar incurso en una causal de inadmisión puede impedirle a la persona la continuidad del trámite de solicitud de refugio¹⁵³.

A propósito de tal incongruencia, es menester resaltar que no existe mayor claridad de (i) cuáles son las medidas que

toma la UAEMC para descartar que la persona objeto de una posible medida de inadmisión tenga necesidad de protección internacional; y (ii) cuál es el conducto que sigue y qué situaciones tiene en consideración ante la identificación de estos perfiles.

En la respuesta que otorgó la UAEMC a la Red-LEM a estas preguntas –derivada del mencionado derecho de petición enviado en abril de 2023–, informó que el principio de discrecionalidad gubernamental para definir el ingreso y permanencia de las personas de nacionalidad extranjera en el país está “sometido a la vigencia superior de los derechos constitucionales fundamentales y al respeto inderogable de los derechos humanos (...)”¹⁵⁴. También aclaró que las medidas migratorias que se toman son resultado de un procedimiento en el que se respeta el debido proceso y que toda actuación administrativa

siempre tendrá un mínimo grado de discrecionalidad o de libertad de acción, sujeta al principio de legalidad, el señalamiento de un conjunto de parámetros legales y constitucionales que permitan salvaguardar el control jurisdiccional de su ejercicio en aras de impedir que el desenvolvimiento de dicha potestad se transforme en un actuar arbitrario.

De igual forma, la UAEMC le indicó a la Red-LEM que en la adopción de sus medidas migratorias tiene en cuenta el principio de no devolución, limitándose

152 CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada.

153 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.3.2: “(...) Una vez el interesado haya presentado su solicitud de refugio y, siempre que no se encuentre incurso en una causal de inadmisión que impida su trámite, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expedirá un salvoconducto de permanencia (...)” (negrilla fuera del texto).

154 Respuesta otorgada por la UAEMC a la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM) el 04 de mayo de 2023, vía correo electrónico.

a citar el artículo 4, numeral 11, de la Ley 2136 de 2021¹⁵⁵, pero no a explicar cómo hacen al interior de la institución para garantizar la comprensión, aplicación y respeto de tal principio por parte de los y las funcionarias.

En consecuencia, aunque es indiscutible que en virtud del principio de no devolución las personas con necesidad de protección internacional no deberían ni podrían ser objeto de inadmisión, lo cierto es que se puede presumir que se están generando interpretaciones contrarias a este principio por parte de la autoridad migratoria. Ciertamente, no solamente la citada norma reglamentaria del proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada (Decreto 1067 de 2015) permite hacer tal conjetura, sino que –como mencionado precedentemente– desde la Red-LEM se han conocido casos en los que la UAEMC inadmitió a personas con necesidad de protección internacional por carecer de la documentación legalmente exigida para el ingreso al país, llevando a cabo retornos forzados que pusieron en riesgo sus vidas, entre otros derechos.

B. La deportación y expulsión: medidas sancionatorias administrativas

Dentro del derecho interno se ha establecido que la deportación¹⁵⁶ y la expulsión¹⁵⁷, siendo sanciones administrativas diferentes, deberán proceder mediante resolución motivada y, contra ambas decisiones, proceden los respectivos recursos en sede administrativa. A la luz de la Corte Constitucional, una vez la autoridad migratoria determina que a una persona se le debe abrir un procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones al régimen migratorio, con independencia de su estatus migratorio, debe siempre garantizarle el debido proceso y, por ende, los siguientes

155 Congreso de la República. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.

156 Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 2.2.1.13.1.2.

157 Presidencia de la República. Artículo 2.2.1.13.2.1.

elementos¹⁵⁸:

1. Respetar el derecho a la defensa y a la contradicción, presuponiendo que las personas deben conocer y comprender el trámite en el cual están involucradas.
2. El proceso sancionatorio debe desarrollarse –desde que comienza hasta su resolución (incluidos los recursos de instancia)– en un plazo razonable. Es decir que no sólo debe adelantarse sin dilaciones injustificadas, sino también tenerse en cuenta que la celeridad en el trámite no puede anular de ninguna manera el ejercicio del derecho a la defensa y la contradicción.
3. El Estado debe asistir con un traductor(a) o intérprete a toda persona que no comprenda o hable con suficiencia el idioma en el que se adelanta el proceso administrativo sancionatorio.
4. Durante el curso del proceso la autoridad migratoria deberá valorar las circunstancias familiares de la persona extranjera, en especial cuando el grupo familiar se encuentra integrado por personas menores de edad.
5. La autoridad migratoria debe motivar de manera suficiente el acto administrativo mediante el cual resuelve sancionar a la persona, ya sea con deportación o expulsión, exponiendo las razones de manera clara, detallada y precisa.

No atender los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos que son aplicables en situaciones de deportación o expulsión puede ser violatorio de los derechos fundamentales de la(s) persona(s) objeto de la medida, tal fue el caso de las siete personas provenientes de Venezuela objeto de expulsión colectiva¹⁵⁹ en 2019¹⁶⁰.

En lo que respecta las personas con necesidad de protección internacional, así como en el caso de las inadmisiones, más allá de la afirmación que hace la UAEMC de respetar el debido proceso y de tener en cuenta el principio de no devolución, tampoco hay mayor claridad de: (i) cuáles son las medidas que toma para descartar que la persona objeto del proceso administrativo sancionatorio tiene necesidad de protección internacional; y (ii) cuál es el conducto que aplica y qué situaciones tiene en consideración ante la materialización de tal escenario.

De igual forma, podrá proceder la expulsión de personas extranjeras cuando, a juicio de la UAEMC, estas realicen actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o existan informaciones de que estas personas representan un riesgo para lo anterior (Presidencia de la República. Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Artículo 2.2.1.13.2.2.).

158 Corte Constitucional. Sentencia SU-397 del 19 de noviembre de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU397-21.htm>

159 Prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.9.

160 Corte Constitucional. Sentencia SU-397 del 19 de noviembre de 2021.

II. Las personas con necesidad de protección internacional en Colombia

A. Proceso para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada

Por medio del Decreto 1067 de 2015¹⁶¹ se ha reconocido explícitamente que existen determinados grupos de personas en contexto de movilidad forzada externa que tienen necesidad de protección internacional y, de manera consecuente, tienen derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas. Dicha necesidad se deriva de los peligros que enfrentan en sus países de origen o residencia habitual, situación que les imposibilita a regresar dado que, por las circunstancias que les motivaron a huir, no pueden o no quieren acogerse a la protección nacional. Con base en lo anterior, pueden solicitar el reconocimiento jurídico del estatus de refugiadas.

A propósito de lo anterior, es necesario tener en cuenta que el reconocimiento de la condición de persona refugiada tiene carácter declarativo y no constitutivo, conforme lo ha indicado la Corte IDH¹⁶²; es decir que la persona adquiere la calidad de refugiada con la ocurrencia de los hechos que dan lugar a tal estatus (contenidos en las normas internacionales y regionales que regulan la materia)¹⁶³. Sin embargo, para el reconocimiento jurídico o formal de tal condición, se debe surtir el proceso administrativo de reconocimiento de la condición de refugiada para que, en consecuencia, la persona acceda a los derechos que la respectiva norma le otorga.

Las personas que pueden solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas en Colombia son aquellas que:

1. Debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del

161 Artículo 2.2.3.1.1.1.

162 Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs Bolivia. OC 25 de 2018.

163 CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 255 (2020), párr. 13.

país donde antes tuvieran su residencia habitual, no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran regresar a él.

2. Se hubieran visto obligadas a salir de su país 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 al orden público.
3. Tengan razones fundadas para creer que estarían en peligro de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezcan de nacionalidad, al país de residencia habitual.

Las anteriores tres categorías se ajustan a lo descrito en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984, respectivamente.

Una vez la persona con necesidad de protección internacional tiene claridad de que desea solicitar refugio en Colombia, se surtirán las siguientes etapas dentro del procedimiento administrativo¹⁶⁴:

164 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.3.2. al 2.2.3.1.6.21.

1. Presentación de la solicitud:

La persona formaliza su intención de ser reconocida formalmente como refugiada exponiendo su situación al Grupo Interno de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado (GIT Refugio) del MRE –que hace las veces de secretaria técnica de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (en adelante CONARE)¹⁶⁵-. Este proceso no exige que la persona solicitante esté representada por profesional del derecho.

1.1. *Solicitud de personas que están ingresando por las fronteras terrestres, puertos o aeropuertos:*

En estos casos la solicitud de refugio se debe presentar ante la UAEMC, entidad que deberá remitir la solicitud al MRE (haciendo uso del Formato MVF.59 Solicitud de condición de refugiado o asilado de la UAEMC¹⁶⁶) por el medio físico o electrónico disponible, dentro de un término máximo de veinticuatro (24) horas siguientes a la recepción de la so-

165 Autoridad nacional encargada de analizar y estudiar los casos de reconocimiento de la condición de persona refugiada, además de autorizar a la UAEMC la expedición de los salvoconductos de permanencia SC-2 a solicitantes de refugio mientras se estudia su solicitud y se toma una decisión de fondo.

166 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, naufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 37.

licitud. Una vez la persona interesada “haya presentado su solicitud de refugio y, siempre que no se encuentre incurs[a] en una causal de inadmisión que impida su trámite” (negrilla fuera del texto)¹⁶⁷, la UAEMC le expedirá un salvoconducto de permanencia SC-2 que será válido por cinco (5) días hábiles. En este término la persona deberá ratificar o ampliar su solicitud por cualquier medio físico o electrónico disponible, ante el despacho del viceministro de Asuntos Multilaterales.

Si la persona no ratifica o amplía su solicitud, la CONARE recomendará el rechazo de la solicitud mediante acto administrativo. Asimismo, le deberá informar a la UAEMC dentro del día hábil siguiente al vencimiento del mencionado salvoconducto “para que tome las medidas migratorias correspondientes” (negrilla fuera del texto)¹⁶⁸. Esto permite aducir que la personas con necesidad de protección internacional puede ser, en consecuencia, objeto de un procedimiento administrativo sancionatorio¹⁶⁹.

1.2. *Solicitud de personas que están en tránsito en PCM:*

La norma establece que la UAEMC no podrá recibir solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiadas a personas que se encuentren en tránsito

167 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.3.2.

168 Presidencia de la República.

169 Para más información sobre el procedimiento administrativo sancionatorio de la UAEMC, se puede consultar la Resolución 2357 del 29 de septiembre de 2020.

en PCM¹⁷⁰. Esto constituye para ellas una desprotección, por ejemplo, al estar en zonas de tránsito¹⁷¹, ya que se desconoce la vulnerabilidad en la que se encuentran al tener necesidad de protección internacional. Es así como se observa que el Estado colombiano omite sus obligaciones respecto de las personas con necesidad de protección internacional en estas circunstancias, aparentemente, bajo el entendido de que, al estar en tránsito, no están en el territorio nacional –aun cuando son zonas en las que ejerce vigilancia y control migratorio–.

1.3. *Solicitud de personas que ya se encuentran en el territorio nacional:*

Si la persona ya se encuentra en el territorio nacional, deberá presentar su solici-

170 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.3.2.

171 No existe una definición dentro del ordenamiento jurídico colombiano sobre qué son las zonas de tránsito, también conocidas como zonas internacionales, zonas de espera, o zonas estériles. No obstante, en el Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.2.1., se define el tránsito fronterizo como: “el paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al extranjero para movilizarse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional. Los requisitos, procedimiento y trámite del tránsito fronterizo serán reglamentados mediante acto administrativo por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”. Aun así, no hay claridad de la conceptualización de estas zonas. En general, se pueden encontrar en puertos y aeropuertos y son “zonas previas o posteriores al control estatal de frontera”. Del Valle Gálvez, Alejandro. 2005. “Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los Aeropuertos, ficción liminar fronteriza”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI) ISSN-e 1697-5197, N°. 9. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1143400>

tud mediante un formulario¹⁷² dispuesto para tal fin, dentro de los dos (2) meses siguientes a su entrada al país. Es posible presentar la solicitud pasado este tiempo, pero la persona deberá presentar una justificación sobre la extemporaneidad, la cual será analizada por la CONARE. En la práctica se ha observado que esta última suele rechazar las solicitudes presentadas después de dos (2) años –o más– de permanencia en el territorio nacional, aunque no exista fundamento normativo alguno.

2. Comunicación de admisión de la solicitud de refugio:

Después de radicada la solicitud de refugio, un(a) funcionario(a) del MRE revisa si cumple con los requisitos formales para ser admitida a estudio. Si se encuentra que hace falta cumplir alguno de los requisitos, se le informará a la persona que

172 Para la presentación de solicitudes de refugio el MRE estableció que, a partir del 2 de mayo de 2023, sólo se reciben las solicitudes enviadas mediante el formulario establecido a solicitudesentramite@cancilleria.gov.co. El formulario es el DP-FO-273 Formulario de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que desee incluir a personas beneficiarias, la persona solicitante deberá diligenciar también el DP-FO-274 Formulario para incluir beneficiarios en una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Su adopción –y la de todos los formularios creados desde entonces– carece de fundamento normativo y se exigió su uso a través de un comunicado publicado en la página web del MRE. Asimismo, se debe tener en cuenta que no existen versiones de estos formularios traducidas a otros idiomas, lo cual constituye una barrera de acceso al procedimiento para personas que no sean hispanohablantes. Los formularios se encuentran disponibles para ser descargados en la página web de la entidad, en el siguiente enlace: <https://www.cancilleria.gov.co/determinacion-condicion-refugiado>.

debe completarla para poder ser admitida; hecho esto, se comunicará la decisión de admisión. En caso de que no se cumplan los requisitos o la persona no los subsane, la CONARE puede decidir rechazar el estudio de la solicitud.

3. Autorización de expedición del salvoconducto de permanencia SC-2 por situación de refugio:

Cuando la solicitud es admitida para su estudio, la CONARE autoriza a la UAEMC la expedición de un salvoconducto de permanencia SC-2 por trámite de refugio¹⁷³, el cual deberá ser reclamado ante esta última entidad por la persona solicitante y sus beneficiarios(as), en caso de haberlos(as). El salvoconducto tiene una vigencia de ciento ochenta (180) días calendario y puede ser prorrogado por periodos iguales hasta que haya una decisión de fondo sobre el reconocimiento de la condición de persona refugiada¹⁷⁴.

Este documento le permite a la persona permanecer de forma regular en el país y transitar por este mientras se estudia su solicitud, así como ser afiliada al sistema de salud. Sin embargo, es un documento muy limitado para acceder a otros dere-

173 El salvoconducto de permanencia SC-2 tiene consignado el siguiente motivo de expedición: “para resolver situación de refugio”.

174 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.1.11.4.9.

chos, por ejemplo, no habilita a la persona a ejercer actividades laborales en Colombia.

4. Citación a entrevista a la persona solicitante:

Durante el proceso la CONARE citará a una o varias entrevistas, según necesidad, a la persona¹⁷⁵. El objetivo es determinar el temor fundado y ampliar o aclarar los hechos narrados en la solicitud de refugio; también es el momento para presentar, si se desea, más pruebas que den cuenta de la necesidad de protección internacional. La entrevista es realizada por un(a) funcionario(a) del MRE y se debe poder realizar en un idioma diferente al español, en caso de que se requiera, en aras de respetar las garantías del debido proceso.

5. Decisión de fondo (reconocer o no la condición de persona refugiada):

Después de analizar la solicitud presentada y las respuestas dadas en la entrevista, la CONARE debe emitir una recomendación al MRE –que no tiene carácter vinculante–, sobre si la persona debe o no ser reconocida jurídicamente como refugiada. De considerarse que debe serle reconocido tal estatus, el MRE lo comunicará a través de un acto administrativo que así lo declare. Además, se le expedirá un Documento de Viaje a la persona refugiada y a sus beneficiarios(as), en el que se estampará la Visa de Migrante (tipo M) de Refugiado¹⁷⁶.

En caso contrario, mediante acto administrativo se le notificará a la persona su no reconocimiento como refugiada y los motivos por los cuales se tomó esa decisión. También se comunicará la decisión de no reconocimiento a la UAEMC, entidad que cancelará el salvoconducto de permanencia SC-2 vigente y emitirá uno nuevo que tendrá una validez de hasta treinta (30) días calendario. En este periodo de tiempo la persona deberá salir del territorio nacional o sujetarse a las normas y medidas migratorias correspondientes, por lo que puede ser objeto, por ejemplo, de una sanción administrativa migratoria.

175 Puede ser presencial (en las instalaciones del MRE) o virtual (en las instalaciones de la UAEMC). En este último escenario la Red-LEM ha identificado que las entrevistas no se llevan a cabo en espacios seguros ni confidenciales; por el contrario, se ubica a las personas en espacios en los que está transitando constantemente personal de la UAEMC.

176 Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución 5477 del 22 de julio de 2022. Artículo 73.

6. Presentación de recursos administrativos y/o solicitud de intervención judicial por no reconocimiento de la condición de persona refugiada:

Frente a la decisión negativa de reconocimiento de la condición de persona refugiada procede recurso de reposición, el cual es resuelto por el mismo MRE. Si este no resuelve la situación de manera favorable, pero aún hay argumentos para indicar que se debe reconsiderar la decisión, la persona podrá acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁷⁷. Este llegará, eventualmente, a conocimiento de un Juez Contencioso Administrativo que podrá declarar la nulidad de lo actuado y tomar las medidas necesarias para que el derecho se restablezca. En casos particulares, si durante el trámite y/o en la decisión se considera que hubo vulneraciones de uno o varios derechos fundamentales, es posible acudir a la presentación de una acción de tutela¹⁷⁸, la cual llega a conocimiento de un Juez Constitucional¹⁷⁹.

B. Procedimiento de identificación de personas con necesidad de protección internacional por parte de la autoridad migratoria

Mediante respuesta al ya mencionado derecho de petición enviado en abril de 2023, la UAEMC le informó a la Red-LEM que para identificar si una persona requiere protección internacional aplica los criterios contenidos en los siguientes documentos: (i) Resolución 1243 del 05 de junio de 2021, expedida por la UAEMC, la cual modifica la Política Internacional de Derechos Humanos de la entidad; (ii) Guía interna de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos, versión 3 -de la cual no se tiene claridad sobre la fecha de expedición-; y (iii) Decreto 1067 de 2015 que, como ya se ha mencionado, entre otros, reglamenta el procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada.

La Política Internacional de Derechos Humanos de la UAEMC es reconocida formalmente como parte del texto que integra la Resolución 1243 de 2021 y se dirige a los y las funcionarias de la entidad, quienes están en la obligación de asegurar su estricto

177 Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011. Artículo 138.

178 Constitución Política de Colombia. Artículo 86.

179 Para más información sobre la intervención del juez constitucional en materia de refugio y protección internacional en Colombia, se recomienda revisar: Vanegas Herrera, Laura Vanessa. (2023). «Derecho Fundamental De Asilo: Avances y vacíos de protección en la jurisdicción constitucional de Colombia». *Luris Dictio* 32 (32):14. <https://doi.org/10.18272/iu.i32.3003>.

cumplimiento. La Política tiene por objetivo garantizar que los procesos misionales y administrativos de la entidad se lleven a cabo bajo el pleno respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas y en concordancia con los múltiples instrumentos internacionales ratificados y suscritos por el Estado colombiano sobre la materia¹⁸⁰, reconociéndose, entre otras, las normas internacionales y regionales sobre protección internacional. La Política reconoce claramente que se debe promover una atención migratoria con enfoque diferencial (aunque no explica qué significa esto y cómo se hace), así como refiere taxativamente los derechos que tienen las personas en contexto de movilidad internacional, entre los cuales se encuentran: libertad personal y libre circulación; no discriminación; igualdad; defensa; asilo; garantías procesales; intimidad y buen nombre; presunción de inocencia; no devolución; asistencia de un intérprete del idioma “en la medida de las posibilidades”¹⁸¹.

180 A nivel internacional destaca, por ejemplo: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967); la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). A nivel regional la Política hace mención de: la Convención de los Estados Americanos sobre Asilo Político (1935); el Tratado de los Estados Americanos sobre Asilo Político y Refugio (1939); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Interamericana sobre Asilo Territorial (1954); la Convención Interamericana sobre Asilo Diplomático (1954); la Convención Americana sobre Derechos Humanos –también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica– (1969); y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). A su vez, dicha Política resalta varias normas de orden interno que reconocen garantías y derechos a personas en contexto de movilidad humana forzada internacional.

181 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Política Institucional de Derechos Humanos”, pg. 23.

Por su parte, la Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos hace, entre otras, un abordaje sobre (i) las STM y (ii) la protección internacional. Respecto de las STM, las define como aquellos

Espacios físicos dotados de las condiciones necesarias y establecidas por el Derecho Internacional para la retención preventiva temporal de extranjeros a quienes se le apliquen medidas de inadmisión, deportación, expulsión o en aquellos casos que se requiera la verificación migratoria de ciudadanos nacionales y extranjeros o ciudadanos nacionales deportados a Colombia, garantizando el cumplimiento de la Ley y el respeto de los derechos humanos¹⁸².

De conformidad con la UAEMC, en estas salas no puede pernoctar una persona solicitante de refugio, pues estas “son utilizadas para otros fines”¹⁸³, por lo que

182 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos”, pg. 77. El objetivo es que en las STM las personas puedan recibir un trato humano bajo el pleno respeto de su dignidad y derechos humanos. Con base en ello, la Guía indica que en estas salas se deben ofrecer “los servicios necesarios para prestar una adecuada atención a los migrantes que las ocuparán transitoriamente en procura de respetar sus derechos”. Tales servicios son: “verificación migratoria, diagnóstico médico, asistencia legal, comunicación con un abogado, representante consular y sus familiares, intérprete de idioma (en la medida de las capacidades), comodidad, acceso a televisión, lectura, descanso y servicios sanitarios” (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos”, pg. 4). Sin embargo, en los casos que ha conocido la Red-LEM estos servicios no se están proporcionando.

183 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos”, pg. 77.

cuando se presenten esos casos, “se deberá articular con la institución competente”¹⁸⁴, aunque no se especifica cuál es tal institución. Además de esto, con relación a la descripción que se hace de la protección internacional, en la mencionada Guía se abordan: (i) los conceptos de asilo y refugio; (ii) el principio de no devolución y su excepción; (iii) las condiciones que debe reunir una persona para ser reconocida como refugiada y las características del proceso de reconocimiento de la condición de refugiada – conforme al Decreto 1067 de 2015–; (v) el procedimiento que deben llevar a cabo los y las funcionarias de la UAEMC cuando identifican casos de personas con necesidad de protección internacional; (vi) los aspectos generales a tener en cuenta sobre la materia.

Con relación al primer punto, dentro de la Guía no se tiene en cuenta en el desarrollo de los conceptos de asilo y refugio, los perfiles mencionados por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, ni tampoco se adaptan las definiciones desarrolladas por la Ley 2136 de 2021 para distinguir el concepto de asilo del de refugio. Si bien en otra sección de la Guía se menciona el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015¹⁸⁵ o la Declaración en cuestión, es preciso anotar que, en el abordaje específico de estos conceptos, la Guía debería ser clara para los y las funcionarias que la con-

184 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Guía de Procedimientos.

185 Artículo que define a quiénes aplicará el concepto de persona refugiada en Colombia conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984.

sulten y no dar lugar a confusiones.

Sobre el segundo elemento, aunque en la Guía se incluye una definición del principio de no devolución –conforme a lo estipulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951–, el análisis que se hace se queda corto y tampoco se explica, como se ha indicado previamente, cómo aplicar el principio. Por ejemplo, a través de esta Guía se debería aclarar a los y las funcionarias de la UAEMC que a personas con necesidad de protección internacional no les debería ser aplicable, por regla general, una medida administrativa de inadmisión.

Con relación a la excepción aplicable al principio de non-refoulement, de conformidad con el inciso 2 del artículo 33 de la mencionada Convención, se hace explícito en la Guía que la interpretación debe ser restrictiva y que no será aplicable cuando la devolución “pueda conllevar un riesgo sustancial de tortura o trato cruel, inhumano o degradante”¹⁸⁶. Aun así, la Red-LEM conoció el caso de personas con necesidad de protección internacional que fueron inadmitidas por la UAEMC y enviadas a un país en el que, según su testimonio, sus vidas corrían un gravísimo peligro. Aunque en la Guía se explicita que el rechazo en frontera de personas que requieren que se analice su situación de desprotección puede generar al Estado graves consecuencias, con los casos en comento se puede afirmar que la premisa a veces no es tenida en cuenta por la autoridad migratoria.

186 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos”, pg. 73.

Sobre el procedimiento que deben llevar a cabo los y las funcionarias de la UAEMC cuando están ante una persona con necesidad de protección internacional, la Guía da una explicación muy genérica de lo que se debe hacer¹⁸⁷. En efecto, no se explica en detalle, por ejemplo: (i) cómo se pueden identificar estos perfiles y los factores de riesgo –particularmente cuando se trata de personas que desconocen su derecho a solicitar y recibir asilo¹⁸⁸–; (ii) la clase de preguntas que se pueden/deben hacer para evitar revictimizaciones, pero que sean tendientes a identificar la necesidad de protección internacional; (iii) el enfoque diferencial y de derechos que debe ser aplicado y cómo hacerlo.

187 La Guía se limita a mencionar los ocho pasos a cumplir: (i) diligenciar el formato MV.59 (formato Solicitud de condición de refugiado o asilado); (ii) cuando se trate de niños, niñas y adolescentes –acompañados(as) o no–, se debe informar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), solicitar apoyo de la Policía de Infancia y Adolescencia, y dar aplicabilidad al principio del interés superior de niño(a); (iii) remitir el formato MV.59 a la Secretaría Técnica del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del MRE y comunicar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al arribo de la persona al país; (iv) explicar a la persona solicitante de refugio los derechos y obligaciones que tiene; (v) comunicarle a Pastoral Social (opcional) y/o al ACNUR la situación, con el fin de brindarle alojamiento y comida a la persona solicitante de refugio; (vi) expedir salvoconducto de permanencia SC-2 de cinco (5) días de vigencia; (vii) expedir salvoconducto de permanencia SC-2 de tres (3) meses de vigencia (no se ha hecho la actualización en la Guía: vigencia actual es de seis (6) meses, de conformidad con el artículo 2.2.1.11.4.9. del Decreto 1067 de 2015); (viii) efectuar consulta ante la Oficina de Asuntos Multilaterales del MRE para que indique la conveniencia de que la persona se pueda movilizar en caso de que requiera trasladarse a Bogotá para realizar algún trámite relacionado con su solicitud (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Guía de Procedimientos, pg. 78-80).

188 Si bien es cierto que en un comienzo es la persona quien manifiesta interés en ser reconocida como refugiada, los derechos de aquellas que ignoran la figura de la protección internacional y el procedimiento no deben ser objeto de desconocimiento por la mera falta de información.

En línea con lo anterior, en la Guía tampoco se enfatiza en la necesidad de que los y las funcionarias de la UAEMC brinden información previa sobre la figura de la protección internacional y los derechos que tienen las personas con necesidad de protección internacional para que puedan tomar decisiones informadas. Según la Guía, esta información solamente se brinda cuando la UAEMC ya le ha tomado a la persona la solicitud de reconocimiento como refugiada y la ha remitido al MRE¹⁸⁹.

Asimismo, a pesar de que en la Guía de Tratamiento Especial para Algunos Migrantes se estipula muy brevemente el trámite a seguir cuando la persona de nacionalidad extranjera tiene la calidad de náufraga o polizón y solicita protección internacional, las herramientas dadas en los lineamientos internos de la entidad para contribuir a la atención apropiada de personas con necesidad de protección internacional –con independencia de si son o no náufragas o polizones–, no son muy claras ni específicas. No es suficiente con mencionar que el principio de no devolución es “la piedra angular del sistema internacional de protección al refugiado”¹⁹⁰ si no se explica a los y las funcionarias cómo actuar frente a casos de personas que tienen necesidad de protección internacional y cómo aplicar el principio.

Finalmente, sobre los aspectos generales

189 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Guía de Procedimientos, pg. 79.

190 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Guía de Tratamiento especial para algunos migrantes (Inadmitidos, deportados, expulsados, repatriados, polizones, náufragos y colombianos en condición de Retorno)”, versión 7, sin fecha, pg. 37.

a tener en cuenta sobre la protección internacional, la UAEMC reconoce explícitamente en la Guía de Procedimientos, Acciones y Estrategias de Intervención en Derechos Humanos que¹⁹¹:

1. Se debe respetar el principio de no devolución.
2. Es una obligación primordial de las autoridades migratorias y de quienes ejercen las funciones de policía migratoria auxiliar, asegurar la adecuada identificación de personas con necesidades de protección internacional y admitirlas a un procedimiento.
3. En todos los casos en los que se identifican necesidades de protección internacional, debe darse intervención a la autoridad especializada en materia de personas refugiadas (nuevamente, no se especifica cuál es esa autoridad).
4. El rechazo en frontera de personas que hubieran requerido que se analice su situación de desprotección, puede generar al Estado graves consecuencias en el ámbito interno e internacional.
5. Las autoridades migratorias tendrán en cuenta que la persona solicitante de protección internacional puede ser: (i) cualquiera que pretenda ingresar al país, bien sea a bordo de una embarcación, aeronave u otro medio de transporte, en calidad de migrante (náufrago, polizón, pasajero o tripulante); (ii) mayor o menor de edad; y (iii) que solicite la protección del Estado colombiano.

Al ser una Guía dirigida a los y las funcionarias de la UAEMC, esta debería dar todas las claridades posibles y necesarias para el abordaje del tema. También debería contar con algún anexo de análisis de contexto de los principales países de origen de las personas que llegan al territorio nacional, así como un protocolo que establezca, claramente y en detalle, de qué manera se debe abordar a aquellas que tienen necesidad de protección internacional.

191 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Guía de Procedimientos, pg. 80.

III. La situación de derechos de personas con necesidad de protección internacional en Colombia

A. Personas inadmitidas o rechazadas en su ingreso al territorio

La Red-LEM ha conocido desde el 2022, casos de inadmisión de personas con necesidad de protección internacional, en la zona de tránsito del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, de personas de nacionalidades camerunesa, congoleña, cubana, egipcia, etíope, ghanesa, marfileña, somalí, turca y venezolana.

A manera ilustrativa, se destaca el caso de una persona cubana a quien la UAEMC rechazó su ingreso al país en la zona internacional del Aeropuerto Internacional El Dorado a pesar de tener necesidad de protección internacional. Una vez la persona logró recibir asesoría¹⁹², presentó una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada. La solicitud fue rechazada para estudio por el MRE y, ante la negativa, la persona acudió a la jurisdicción constitucional mediante acción de tutela, obteniendo decisiones favorables en primera y segunda instancia. Debido a lo anterior, se le ordenó al MRE que admitiera la solicitud de refugio de la persona. Sin embargo, y pese a las decisiones judiciales favorables que hubo, meses después, el MRE rechazó la solicitud de refugio porque, a su juicio, la persona solicitante había inducido en error a la institución y había abusado de la figura de refugio al presentar la solicitud en una zona de tránsito internacional.

Asimismo, se conoció el caso de dos personas de Etiopía del mismo sexo que, siendo pareja, se vieron forzadas a abandonar su país de origen yendo en busca de protección internacional. En el país al que llegaron hicieron solicitudes de visa para Colombia, pero cuando pasaron el control migratorio en el territorio nacional les dijeron que eran falsas, lo que conllevó que la UAEMC decidiera su inadmisión. Las personas manifestaron que fueron engañadas respecto de la validez de sus visas; ade-

192 La Red-LEM ha identificado que no es muy fácil para las personas que están en zona de tránsito en los aeropuertos internacionales recibir asesoría jurídica. En el caso en descripción, se identificó que el hecho de ser hispanohablante y tener la posibilidad de contactar personas que le enlazaran con otras instituciones, fue clave para que se facilitara el acompañamiento jurídico a la persona.

más, ninguna de las dos hablaba español, situación que dificultó que entendieran el proceso de rechazo que se estaba surtiendo. A las personas no se les asignó un(a) traductor(a) que les permitiera comunicarse fácilmente, por lo que una vez lograron recibir asesoría jurídica, esta se brindó en inglés (idioma que no dominaban mucho). Pese a las barreras que se presentaron por el idioma, en la asesoría se identificó claramente que su necesidad de protección internacional permanecía. Aun así, e ignorando las constantes manifestaciones que hicieron sobre el grave riesgo que corrían sus vidas e integridades, fueron devueltas después de permanecer alrededor de dos semanas en la zona de tránsito del aeropuerto. Es destacable mencionar que en este caso el MRE se negó a recibir la solicitud de refugio por motivos que se desconocen. La Red-LEM no tuvo más información de qué ocurrió con las personas después de su retorno forzado.

También se tuvo conocimiento del caso de tres mujeres de un país del continente africano con necesidad de protección internacional que fueron inadmitidas por haber presentado visas falsas para ingresar al territorio, según la UAEMC; el procedimiento administrativo fue llevado a cabo en un corto tiempo y las mujeres fueron devueltas a un tercer Estado, en donde las regresaron a su país de origen. Al momento de conocer el caso, se presentó una acción de tutela con el fin de que la UAEMC permitiera la radicación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiadas, aun estando retenidas en el Aeropuerto Internacional y, además, que se les autorizara salir de allí para dar continuidad al procedimien-

to. No obstante, para cuando llegaron las decisiones judiciales las mujeres ya estaban fuera del territorio nacional. Actualmente está pendiente conocer la decisión de la Corte Constitucional¹⁹³.

Como se ha revelado a través de diferentes reportajes periodísticos¹⁹⁴, el número de personas provenientes de África con destino hacia los Estados Unidos de América (EE.UU.) –en tránsito por Colombia dentro de su recorrido migratorio–, ha estado en aumento¹⁹⁵. Las razones que lo justifican son diversas. Sin embargo, al revisar los relatos que han compartido algunos medios de comunicación, se puede presumir que varias de ellas podrían tener necesidad de protección internacional. Incluso, se ha identificado que muchas han estado vinculadas a redes de tráfico de migrantes¹⁹⁶. En la misma línea, según expuso la Defensoría del Pueblo,

[E]ntre enero y el 15 de mayo del 2024 cruzaron la selva fronteriza (entre Co-

193 El caso fue seleccionado por la Corte Constitucional para revisión el 30 de julio de 2024.

194 Por ejemplo, se pueden consultar los reportajes de The New York Times sobre “La ‘ruta de lujo’ hacia EE. UU. para los migrantes africanos” (disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/02/29/espanol/ruta-migrantes-africanos-bogota-estados-unidos.html>) o “EE. UU. recibe más migrantes africanos desde que Europa reforzó sus fronteras” (disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/01/09/espanol/estados-unidos/migrantes-africanos.html>).

195 The New York Times, “La ‘ruta de lujo’ hacia EE. UU. para los migrantes africanos”, 29 de febrero de 2024, nytimes.com. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/02/29/espanol/ruta-migrantes-africanos-bogota-estados-unidos.html>

196 El Tiempo, “Cancillería dice que no hay relación entre exención de visas y migración africana”, 21 de diciembre de 2023, eltiempo.com. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cancilleria-explica-las-causas-de-los-migrantes-africanos-en-colombia-837624>

lombia y Panamá), de acuerdo con Migración Colombia, 175.851 personas **susceptibles a la condición de refugio y con necesidad de protección internacional**. Del total, 118.397 eran venezolanos; 13.814, haitianos; 15.182, ecuatorianos, y 9404, chinos. El resto de la cifra la conformaron personas provenientes de países africanos y del Caribe (negrilla fuera del texto)¹⁹⁷.

Lo cierto es que el fenómeno migratorio en exposición debería ser analizado y tratado por el Estado colombiano con un enfoque diferencial y de derechos, asegurándose de otorgar las debidas garantías a las personas con necesidad de protección internacional, así como de respetar sus derechos fundamentales. La respuesta de este no debería ser, en ningún caso, actuar de manera contraria a sus derechos y necesidades, como ha venido ocurriendo.

En relación con todo lo anterior, la Red-LEM le consultó a la UAEMC mediante derecho de petición, en febrero de 2024, cuál fue el número total de solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada que recibió cuando las personas estaban ingresando al país por todos los puertos migratorios (entre el 01 de enero del 2014 y el 31 de enero de 2024). La autoridad migratoria no respondió. Sin embargo, especificó que entre el 2017 –sin puntualizar la fecha exacta– y el 31 de enero de 2024, expi-

dió 104.423 salvoconductos de permanencia SC-2 “Para resolver situación de Refugio”. También indicó –sin puntualizar la fecha exacta– que entre 2017 y 2023 expidió 471 salvoconductos de permanencia SC-2 “Refugiados (Decreto 1598 del 22 de septiembre 1995 ART. 14>)”. Sobre este último tipo de salvoconductos SC-2, no queda claridad de a qué se refiere la UAEMC, principalmente porque el decreto que citó fue derogado en 2002¹⁹⁸.

De la respuesta dada por la UAEMC a la Red-LEM al mismo derecho de petición, quedan otras inquietudes que también generan preocupación sobre la forma como la autoridad migratoria está entendiendo la figura de la protección internacional. En efecto, la UAEMC indicó que, entre 2017 –sin puntualizar la fecha exacta– y el 31 de enero de 2024, expidió 5.672 “salvoconductos motivo refugio, según país de nacionalidad” a personas colombianas. Esto es alarmante y contradictorio dado que, por las características de la figura de la protección internacional, una persona no puede solicitar refugio/asilo en su propio país. Asimismo, es inquietante que después de Venezuela, Colombia sea el segundo país de nacionalidad de las personas titulares a las que más se expidieron salvoconductos de permanencia SC-2 por solicitud de refugio.

197 Defensoría del Pueblo, “El Gobierno Nacional debe avanzar en la implementación de la política integral migratoria”, <https://www.defensoria.gov.co/-/el-gobierno-nacional-debe-avanzar-en-la-implementaci%C3%B3n-de-la-pol%C3%ADtica-integral-migratoria-#:~:text=Entre%20enero%20y%20el%2015,con%20necesidad%20de%20protecci%C3%B3n%20internacional>.

198 Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 2450 del 30 de octubre de 2002. Artículo 24.

B. Las expulsiones masivas de personas colombianas desde los EE.UU.

Desde enero de 2023 se ha tenido conocimiento de expulsiones masivas de personas colombianas desde los EE.UU. En mayo del mismo año el, en su momento, director de la UAEMC, Carlos Fernando García Manosalva, reconoció que “[...] hoy en día recibimos ocho vuelos semanales, cuando en gobiernos anteriores no se recibía más de un vuelo al mes”¹⁹⁹. Hasta el mismo mes, se reportó que alrededor de 80.000 personas –aproximadamente 17.000 semanales– habían sido enviadas a Colombia en avión, llegando al Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá²⁰⁰. Algunas de estas declararon a los medios de comunicación que las autoridades de los EE.UU. les trataron de manera inhumana y degradante²⁰¹.

El 18 de mayo de 2023 se llevó a cabo

199 El Tiempo, “Colombianos expulsados desde EE.UU. que aterrizaron en Bogotá denuncian agresiones”, 11 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/colombianos-expulsados-desde-ee-uu-aterrizan-en-bogota-denuncian-agresiones-767400#:~:text=Sobre%20las%2010%20a.%20m.%20del,violaciones%20a%20sus%20derechos%20fundamentales>.

200 Revista Semana, “Las alarmantes cifras de colombianos que están siendo expulsados de Estados Unidos: de enero a la fecha van más de 80.000, ¿por qué razón?”, 20 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/las-alarmanes-cifras-de-colombianos-que-estan-siendo-expulsados-de-estados-unidos-de-enero-a-la-fecha-van-mas-de-80000-por-que-razon/202315/>

201 Revista Semana, “Los principales motivos por los que los colombianos son deportados de Estados Unidos”, 30 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.semana.com/mundo/articulo/los-principales-motivos-por-los-que-los-colombianos-son-deportados-de-estados-unidos/202312/>

la Audiencia Pública Proposición N° 009 Fenómeno migratorio en el país en la Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes. En esta, Elisabeth Castañeda, una de las colombianas en el exterior que brindó su narrativa para la contextualización en la audiencia, denunció que la autoridad migratoria norteamericana ubicada en la frontera sur ha cometido violaciones de derechos humanos contra personas con necesidad de protección internacional, las cuales han sido, entre otras, arrestadas y puestas en centros de detención²⁰². Lenar Gómez, otro de los participantes, denunció la crítica situación de miles de personas que están siendo expulsadas desde EE.UU. y afirmó también que estas medidas sancionatorias están teniendo lugar bajo la figura de retornos seguros, sin que haya un análisis individual de cada caso y sin que las personas hayan tenido la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa²⁰³.

Una de las barreras actuales es que no existen cifras oficiales que den cuenta de la gravedad de la situación, razón por la cual tampoco existe claridad de cuántas de las personas afectadas han tenido necesidad de protección internacional. Sin embargo, esta dinámica se ha segui-

Infobae, “Otro vuelo con migrantes colombianos expulsados de Estados Unidos llegó a Bogotá: les dijeron que los iban a llevar a un albergue”, 11 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/11/otro-vuelo-con-migrantes-colombianos-expulsados-de-estados-unidos-llego-a-bogota-les-dijeron-que-los-iban-a-llevar-a-un-albergue/>

202 Congreso de la República. Comisión Segunda o de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, “Audiencia: política integral migratoria 18-05-2023”, video de YouTube, 19:14, 18 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UYnz6FAfgXO>

203 Congreso de la República. Ver minuto 21:23.

do presentado pues, como lo indicó un medio de comunicación, durante las dos primeras semanas de diciembre de 2023 se realizaron más de 30 vuelos con destino a países de Centroamérica, Colombia, Ecuador y Venezuela tras la expulsión de múltiples personas (la cifra de personas afectadas es desconocida)²⁰⁴, lo cual también fue reportado por otro medio en octubre de 2024²⁰⁵. A pesar de la falta de datos cuantitativos, se podría afirmar que la autoridad migratoria de los EE.UU. ha incurrido en la violación de derechos fundamentales de personas expulsadas y ha incumplido lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En efecto, EE.UU. está sujeto a las obligaciones contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de acuerdo con la Carta de la OEA, el Estatuto de la CIDH (artículo 20) y el Reglamento de la CIDH (artículo 51). EE.UU. “es parte de la Organización de Estados Americanos desde el 19 de junio de 1951, fecha en que depositó su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA, y está sometido a la jurisdicción de la CIDH desde 1959, año en el que se creó este órgano”²⁰⁶. Sin embargo, con las expulsiones masivas llevadas

204 El Tiempo, “Estados Unidos realizó vuelos de expulsión de familias a Colombia esta semana”, 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-realizo-vuelos-de-expulsion-de-familias-y-adultos-a-colombia-esta-semana-835649>

205 El Nuevo Herald, “Siguen las deportaciones masivas de EEUU con vuelos de expulsión a estos países de América Latina”, 08 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/acceso-miami/asuntos-legales/article293653009.html>

206 CIDH, “Informe de Admisibilidad No. 134/11, Petición 1190-06, Trabajadores Migrantes Indocumentados. Estados Unidos”, 20 de octubre de 2011.

a cabo durante el último año y medio, se han desconocido los derechos allí contenidos, así como lo regulado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y lo establecido por el Comité de Derechos Humanos²⁰⁷.

C. La protección especial de niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional

Para realizar un abordaje de la situación de derechos de niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional se debe tener claridad de la diferencia de conceptos entre quienes están acompañadas(os) y quienes no. Las primeras son aquellas personas menores de edad que se encuentran bajo el amparo de sus padres o tutores legales o habituales en el territorio extranjero. Mientras que las segundas son personas menores de edad que están fuera de su país de origen o residencia habitual, separadas de ambos padres, otros parientes, o de personas adultas que puedan encargarse de su cuidado por ley o costumbre²⁰⁸.

En general, todas las niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional pasan por una experiencia de desarraigo que tiene repercusiones

207 Órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por todos los Estados parte.

208 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, UN Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, párr. 7.

particulares sobre ellas(os), por esta razón, las autoridades deben contemplar una respuesta diferenciada de protección²⁰⁹. No hay que perder de vista que la experiencia de desarraigo tiene mayores repercusiones en aquellas(os) no acompañadas(os)²¹⁰, pues se ven más expuestas(os) a riesgos contra su integridad, seguridad y vida²¹¹. Por esta razón, y en aras de asegurar la prevalencia de su interés superior, pueden ingresar al país sin necesidad de presentar ningún documento²¹².

Una vez identificadas las niñas, niños y adolescentes no acompañadas(os), deben ser referidas(os) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) y este último debe acompañarles y representarles durante todo el trámite de reconocimiento de la condición de refugiadas(os), en caso de que se active este procedimiento²¹³. A su vez, el Estado debe buscar y hacer todo lo posible por ubicar a su familia de origen o a las personas con quienes convivían a la mayor brevedad posible²¹⁴, pero antes de contactarles, el Estado debe hacer un delicado análisis del caso y contemplar las repercusiones que ello puede conlle-

209 ACNUR. Buenas Prácticas. Protección diferenciada de niños no acompañados. Opinión Consultiva 21 CIDH. Cuadro 17. 2014.

210 ACNUR. Buenas Prácticas.

211 Sistema Nacional de Bienestar Familiar, "Orientaciones para la atención integral de niños, niñas y adolescentes migrantes", febrero de 2020, pg. 26. Disponible en: <https://dokumen.tips/download/link/orientaciones-para-la-atencion-integral-de-nios-nias-y-adolescentes-para-la.html>

212 Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

213 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.6.5.

214 Congreso de la República. Ley 1098 de 2006. Artículo 41, numeral 35

var para la persona menor de edad.

En concordancia con lo anterior, el trámite de reconocimiento de la condición de refugiadas para personas menores de edad debe velar por la protección del interés superior del niño²¹⁵. Asimismo, es necesario tener en cuenta que,

La Corte [IDH] concuerda con el Comité de los Derechos del Niño en cuanto a que "[e]l retorno al país de origen sólo podrá contemplarse en principio si redundaría en el interés superior" por lo que se encuentra prohibido cuando "produce un 'riesgo razonable' de traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales del [niño, niña o adolescente] y, en particular, si es aplicable el principio de no devolución"²¹⁶.

Por lo anterior, es importante mencionar que a la prohibición que existe de "devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover"²¹⁷ a menores de edad con necesidad de protección internacional –al país de origen o un tercer país–, se le debe agregar la protección adicional que deben recibir con un enfoque de edad y género.

A pesar de los lineamientos que contiene

215 Presidencia de la República. Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.6.5.

216 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, OC-21/14, 19 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/jur/caselaw/iacrthr/2014/es/101499>

217 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014.

la normativa internacional y nacional sobre la materia, las niñas, niños y adolescentes no acompañadas(os) se enfrentan a diversas dificultades en Colombia que les causan riesgos de protección, les invisibilizan y no permite que se diseñen e implementen políticas públicas que respondan a su situación y a sus necesidades de protección internacional, cuando las hay. Lo anterior puede deberse, entre otras, a las siguientes razones.

En primer lugar, existe un subregistro de datos y, por ende, una sub-representación en las estadísticas, derivado de: (i) la falta de coordinación entre las autoridades y los actores que recogen datos en terreno, existiendo una fragmentación de la información disponible²¹⁸ e incoherencia en la misma; (ii) el ingreso al país por puntos o pasos no autorizados, lo cual impide la toma de datos oficiales. Esto, en definitiva, limita el diagnóstico y análisis de la situación.

En segundo lugar, se encuentra el desconocimiento del derecho fundamental a solicitar y recibir asilo, así como del proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada, por parte de algunas de las personas designadas para la representación legal de las niñas, niños y adolescentes en el trámite. Efectivamente, algunas de las organizaciones que hacen parte de la Red-LEM han identificado en la práctica que hay funcionarios y funcionarias del ICBF que carecen de claridad sobre el derecho fundamental en cuestión, y sobre el procedimiento y

las garantías procesales que se deben surtir.

En tercer lugar, la duración indeterminada del proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada también crea escenarios de incertidumbre e inseguridad jurídica²¹⁹ para las niñas, niños y adolescentes, especialmente para aquellas(os) no acompañadas(os). Ciertamente, ni el Decreto 1067 de 2015 ni la Ley 2136 de 2021 prevén un plazo razonable dentro del cual deba surtir el proceso, ni siquiera cuando hay de por medio niñas, niños y adolescentes, sean acompañadas(os) o no acompañadas(os)²²⁰.

En el caso de personas menores de edad con necesidad de protección internacional provenientes de Venezuela, se destaca que las anteriores barreras constituyen un desincentivo para que las autoridades administrativas que tienen la custodia, o simplemente conocen del caso, opten o sugieran iniciar el proceso de solicitud de refugio. En lugar de ello, se ha identificado que se tiende a priorizar la solicitud del Permiso por Protec-

218 Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

219 Corte Constitucional. Sentencia SU-543 del 05 de diciembre de 2023. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU543-23.htm>

220 Con base en la sentencia SU-543 del 05 de diciembre de 2023, el Gobierno Nacional tiene seis meses para diseñar e implementar una Política Pública que resuelva la problemática estructural de saturación y congestión del trámite. Asimismo, debe llevar a cabo ajustes reglamentarios para que, entre otros, se fije “un término procesal máximo para resolver las solicitudes de refugio, el cual deberá ponderar la complejidad probatoria de los procesos de solicitud de refugio y la situación de vulnerabilidad, así como riesgos de afectación de derechos, a los que los solicitantes de refugio se enfrentan”.

ción Temporal (PPT)²²¹, aunque ambos mecanismos respondan a necesidades diferentes –protección internacional y regularización migratoria, respectivamente– y que sólo en uno se garantice explícitamente, por ejemplo, el principio de no devolución.

Por otro lado, se ha identificado la desprotección jurídica que tienden a sufrir personas menores de edad nacidas en Colombia, hijas de padres extranjeros –de nacionalidad diferente a la venezolana²²²– solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados. En efecto, estas personas nacidas en Colombia se enfrentan a dificultades para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento, pues se exige que sus padres –aunque sean solicitantes de reconocimiento como refugiados– demuestren su domicilio en el país. Este último comprende la estancia regular en el territorio acompañada del ánimo de permanecer, lo cual pueden probar, únicamente, siendo titulares de una visa vigente por tres (3) años continuos o ininterrumpidos²²³. Este último es un requisito difícil –por no

decir imposible– de cumplir para un alto número de personas solicitantes de refugio, máxime si se tiene en cuenta que no pueden obtener una visa en Colombia hasta que se determine el resultado de su solicitud²²⁴.

De igual manera, es importante no perder de vista las dificultades que puede enfrentar esta persona menor de edad para que se le reconozca la nacionalidad del Estado de origen de sus padres, dado el temor fundado por el que estos tuvieron que huir y que les puede impedir acercarse a las autoridades de su país para los diferentes trámites que se requieren.

Si bien la Ley 2332 de 2023 también presenta algunas facilidades para que las personas que nacieron fuera del territorio, y fueron reconocidas como apátridas, adquieran la nacionalidad colombiana por adopción²²⁵, se debe tener en cuenta la carga desproporcionada que se genera con el mencionado requisito del domicilio a las personas solicitantes de refugio –principalmente a aquellas de nacionalidad diferente a la venezolana– que desean que sus hijos(as) nacidos(as) en Colombia accedan de manera efectiva a una nacionalidad²²⁶ y al reconocimiento de su personalidad jurídica.

221 El PPT es un documento de identidad que otorga regularización migratoria a determinadas personas de nacionalidad venezolana y se deriva del trámite efectuado en el marco del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), un mecanismo de regularización migratoria no relacionado con la figura de la protección internacional. Para más información, se puede consultar el Decreto 216 del 01 de marzo de 2021 y la Resolución 971 del 29 de abril 2021, expedida por la UAEMC.

222 Para el caso de personas hijas de padres venezolanos, nacidas en territorio colombiano a partir del 19 de agosto de 2015, ya se reglamentó –de manera temporal– el reconocimiento de su nacionalidad colombiana por nacimiento. Para más información, se puede consultar la Resolución 8470 de 2019, modificada parcialmente por la Resolución 8617 de 2021 (ambas expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

223 Congreso de la República de Colombia. Ley 2332 de 2023. Artículo 4.

224 Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución 5477 de 2022. Artículo 8, párrafos 1 y 2.

225 Congreso de la República de Colombia. Ley 2332 de 2023. Artículo 25.

226 Ante esta situación, la CIDH ha instado a realizar una interpretación flexible del requisito de “estancia regular”, pues el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad, ni una justificación para privar de este derecho, y aquellos que se derivan de este, a estos niños y niñas. CIDH, “Colombia: CIDH saluda nueva ley de nacionalidad”, oas.org, 1 de noviembre de 2023. Disponible en:

Por todo lo anterior, es necesario tener presente que el Estado colombiano debe

[P]riorizar el enfoque de los derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular, su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos²²⁷.

En el mismo sentido, el Estado tiene la responsabilidad de

[D]eterminar si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado, así como su nacionalidad o, en su caso, su condición de apátrida; obtener información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional; y adoptar, en caso de ser necesario y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, medidas de protección especial²²⁸.

Conclusiones

- La UAEMC tiene lineamientos internos que le permite a su funcionariado público abordar de manera genérica la figura de la protección internacional. Sin embargo, estos documentos no son muy claros sobre la aplicabilidad práctica de la figura y de sus principios rectores. Además de abordar de manera general –y únicamente teórica– la figura, los documentos no están actualizados conforme a la normatividad colombiana vigente.
- Aunque en el proceso de control migratorio se debe brindar atención especializada y velar por la protección de determinados grupos poblacionales, desde la Red-LEM se ha observado una constante inaplicación del enfoque diferencial y la desprotección aplicada a personas con necesidad de protección internacional en la zona de tránsito del Aeropuerto Internacional El Dorado.
- Uno de los principales desafíos del Estado colombiano en la protección de los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en contextos fronterizos en Colombia, consiste en superar la violación sistemática del principio de no devolución y del derecho a buscar y recibir asilo. La respuesta de la UAEMC a las dinámicas migratorias no debe traducirse en vulneraciones de derechos ni ser contraria a la protección internacional.

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/257.asp#:~:text=Washing-ton%2C%20D.C.%20%2D%20La%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana, reducir%20y%20erradicar%20la%20apatrid-ia.>

227 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, OC-21/14, 19 de agosto de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/jur/caselaw/iacrthr/2014/es/101499>

228 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014.

- Con base en los lineamientos internos, la UAEMC comprende que el rechazo en frontera de personas que hubieran requerido que se analice su situación de desprotección, puede generar al Estado graves consecuencias en el ámbito interno e internacional.
- Hasta la fecha se desconoce si, efectivamente, en los aeropuertos internacionales existen las STM. Asimismo, aunque en principio en estas salas no pueden pernoctar personas con necesidad de protección internacional, dado que no deben ser objeto de inadmisión –por regla general–, lo cierto es que de los casos conocidos por la Red-LEM de aquellas que fueron rechazadas, a ninguna se le situó en estas salas, ni tampoco se les aseguró, entre otros, la alimentación, baño y cambio de vestuario, y un lugar donde pasar el tiempo en condiciones dignas y humanas con respeto a la vida, seguridad y a la integridad personal.
- En Colombia se vulnera la garantía del debido proceso a personas que son inadmitidas al no permitirles impugnar la decisión administrativa tomada, y/o al llevarse a cabo procedimientos administrativos que no cumplen con las garantías del plazo razonable necesario para poder tener una defensa.
- Las personas de nacionalidad venezolana son las que se han visto mayormente afectadas con las decisiones administrativas de inadmisión.

Recomendaciones

- El Estado colombiano debe trabajar en el fortalecimiento técnico de su funcionario público sobre la comprensión de la figura de la protección internacional y el proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada, bajo los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Asimismo, debe asegurarse de que se lleven a cabo formaciones periódicas tendientes a la garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional. Esto incluye a funcionarios(as) del Ministerio Público, la UAEMC, el ICBF, entre otras.
- La UAEMC debe diseñar e implementar un protocolo interno más detallado, acorde a la realidad y pertinente, que les permita a las autoridades migratorias identificar los perfiles de personas con necesidad de protección internacional y activar los diferentes canales o vías de protección. Asimismo, debe trabajar en la actualización de los lineamientos internos ya existentes y su continua socialización.
- De conformidad con la Política Institucional de Derechos Humanos de la UAEMC, la institución debe tomar todas las medidas tendientes a garantizar que los procesos misionales y administrativos de la entidad se lleven a cabo bajo el pleno

respeto y garantía de los derechos de todas las personas. Asimismo, debe promover una atención migratoria con enfoque diferencial y de derechos humanos.

- La UAEMC debe fortalecer el ejercicio de socialización de la Política Institucional de Derechos Humanos, conforme al mecanismo que contempla la Resolución 1243 del 09 de junio de 2021. En el mismo sentido, se sugiere la creación de un mecanismo similar de socialización de las demás guías y documentos de la institución que abordan la materia.
- El Estado colombiano debe regular mediante ley estatutaria el núcleo esencial del derecho fundamental a buscar y recibir asilo, así como los procedimientos y recursos tendientes a su protección, en desarrollo del mandato superior y el bloque de constitucionalidad. De esta manera se podría contar con un medio idóneo para lograr la efectividad del derecho fundamental en cuestión.
- El Estado colombiano se debe abstener de manera urgente de incurrir en la violación del principio internacional de no devolución o *non-refoulement*.



4. Ecuador

En la Constitución de la República del Ecuador se reconoce el derecho a migrar y no se puede considerar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Además, se reconocen los derechos de *asilo* y *refugio* de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos²²⁹. El Ecuador reconoce y garantiza el derecho de las personas a transitar libremente por el territorio nacional, a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará conforme a la ley. También garantiza la no devolución de personas a aquellos países donde su vida o la de sus familiares se encuentren en riesgo, prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras y los procesos migratorios deberán ser singularizados²³⁰. Asimismo, en lo que respecta a las relaciones internacionales, propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad humana de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de persona extranjera como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte - Sur²³¹.

En febrero de 2017, se promulgó la Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante *LOMH*). Esta tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad –que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional y sus familiares–²³². Conforme a esta Ley, el órgano rector en materia de control migratorio ejerce las competencias de registro y control de ingresos y salidas de personas, y define la inadmisión como la facultad soberana que tiene el Estado ecuatoriano para negar el ingreso de una persona extranjera en función de una acción u omisión cometida por esta (son catorce causales de inadmisión).

Hasta el 2017, el Ecuador se caracterizó por tener una política migratoria de puertas abiertas a la movilidad humana reconociendo, hasta ese año, alrededor de 60.000 personas refugiadas, de las cuales casi el 90% eran de nacionalidad colombiana²³³. No obstante, en el 2018 la región sufrió uno de los desplazamientos masivos más importantes de esta última década, conocida como la *diáspora venezolana*, en virtud

229 Constitución de la República del Ecuador, Art. 40 y 41.

230 Ibid., Art. 66 número 14, incisos 2 y 3.

231 Ibid., Art. 416 numeral 6.

232 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 1.

233 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Histórico Refugiados Reconocidos”. Agosto 2024. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2024/09/Infografia-estadistica-de-refugiados-historico-agosto-2024.pdf>

de la cual el país recibió cerca de 5.000 arribos diarios de personas venezolanas²³⁴. Esto trajo un revés en la política migratoria mediante la adopción de medidas que buscaban frenar el flujo masivo e inusual de personas provenientes de este país. Inicialmente, el cambio fue señalado como emergencia migratoria²³⁵, estableciéndose como requisito previo a su ingreso contar con pasaporte válido con una vigencia mínima de seis meses²³⁶. Posteriormente, con la pandemia de Covid-19, surgieron más cambios en la política migratoria y en la legislación en torno a la protección de personas en situación de movilidad, quienes fueron fuertemente afectadas –más allá de las repercusiones económicas, las agendas nacionales y regionales que sufrieron un impacto social significativo–.

Este documento rescata los esfuerzos del Estado ecuatoriano y, en especial, la actuación de la defensa pública gratuita en la disminución de brechas de protección a través del acceso a la justicia. Además, se enmarca en el estudio de políticas y normativas adoptadas por el Estado antes, durante y después de la pandemia frente a la crisis migratoria, con la finalidad de explicar cómo estas han vulnerado el derecho a migrar, buscar y solicitar asilo, a la unidad familiar, entre otros.

A. Sobre la protección internacional

Ecuador, de acuerdo con su legislación interna, reconoce la categoría migratoria de *visitante temporal* a las personas solicitantes de protección internacional (esto es, personas extranjeras que se encuentran solicitándole al Estado ecuatoriano ser reconocidas como *asiladas*, *refugiadas* o *apátridas*²³⁷). A estas personas se les concede una visa humanitaria de protección internacional válida por seis meses, hasta que cuenten con una resolución en firme sobre su pretensión. Por su parte, a quienes ya han sido reconocidas por el Ecuador con tales calidades, se les otorga una visa de residencia temporal que autoriza su estadía regular por dos años y es renovable por múltiples ocasiones.

A pesar de lo anterior, es de mencionar que existe una dicotomía entre la *categoría migratoria* y la *protección internacional*. En efecto, en la legislación interna se esta-

234 El País. “Ecuador restringirá la entrada de venezolanos por la llegada de 4.000 al día”. 18 de agosto de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/17/actualidad/1534500798_245140.html#?prm=

235 Viceministerio de Movilidad Humana MREMH, Resolución No. 000152, “Informe de flujo migratorio inusual, y establecer una emergencia durante el mes de agosto de 2018”.

236 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Acuerdo Ministerial No. 000242 publicado en el (Registro Oficial 328, 17-IX-2018).

237 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 54, 57, 91 y 60 número 14.

blece que el reconocimiento del Estado ecuatoriano constituye un *estatuto personal* de protección internacional independiente de la condición migratoria y habilita a la persona extranjera a gestionar una condición migratoria²³⁸. Sin embargo, durante el primer proceso extraordinario de regularización migratoria en el Ecuador, entre los años de 2019 y 2022, se extendió la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (en adelante *VERHU*)²³⁹. Este constituye el primer proceso extraordinario de regularización como una vía complementaria de protección dirigida a personas de nacionalidad venezolana que, a la fecha de expedición del Decreto Ejecutivo 826, se encontraban en condición migratoria irregular²⁴⁰. El requisito del estatus migratorio dificultó que miles de solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana logran regularizarse en este proceso. En otros casos, conllevó la renuncia a su condición de solicitantes de refugio para acceder a la categoría migratoria de excepción por razones

humanitarias (*VERHU*).

En lo que respecta al dualismo entre *asilo* y *refugio*, el Ecuador, de manera orgánica, ha establecido una diferenciación indicativa de que el asilo (diplomático o territorial) es una potestad discrecional del Estado; mientras que la figura del refugio es una potestad reglada y declarativa del Estado, cuyo procedimiento se enmarca bajo los parámetros del debido proceso. Sobre el primero, la LOMH, en su Capítulo V, sección II, titulado Asilo, reconoce que este último es una potestad soberana y consiste en el amparo o protección que el Estado otorga a una persona extranjera cuya vida, libertad o integridad se encuentre en peligro inminente por razones de persecución política y delitos comunes conexos con los políticos, generada desde su Estado de origen o en cualquier otro Estado. El asilo puede ser solicitado por vía diplomática o territorial²⁴¹.

Por el contrario, el reconocimiento de la condición de persona refugiada (en referencia al concepto de refugio) tiene naturaleza declarativa, civil, humanitaria y apolítica²⁴². En tal virtud, no contar con el reconocimiento formal que acredita dicha condición no implica necesariamente que una persona no sea sujeta de protección internacional como refugiada. Ciertamente, el reconocimiento de esta condición no es una decisión discrecional del Estado pues, una vez que una persona cumple con los presupuestos fijados en las definiciones de persona refugiada, es su obligación brindarle tal protección

238 Esto quiere decir que el reconocimiento de la condición de persona refugiada que hace el Estado ecuatoriano se considera un estatuto personal –una característica intrínseca de la persona– y es independiente de la categoría migratoria a la que pueda postular la persona. Por ejemplo, la persona refugiada puede optar por una visa de residencia temporal o permanente, en caso de cumplir con los requisitos. De no ser así, se le otorga una visa de protección internacional.

Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 54, 57, 91 y 60 número 14., Art. 91.

239 Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 836, Registro Oficial. Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias.

240 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Acuerdo Ministerial 0000103 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de fecha 27 de julio de 2019, “*Otórguese la Visa de Residencia Temporal de Excepción, por razones humanitarias, en el marco del proceso de amnistía migratoria dispuesta mediante Decreto Ejecutivo N° 826 de 25 de julio de 2019.*”

241 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 96.

242 Ley Orgánica de Movilidad Humana., Art. 98.

internacional²⁴³.

Finalmente, se reconoce que el derecho al asilo no asegura que se deba reconocer el estatuto de persona refugiada a la persona solicitante, pero sí que su solicitud debe ser tramitada bajo un procedimiento individualizado, con observancia de las garantías del debido proceso y bajo estándares constitucionales e internacionales²⁴⁴.

B. Procedimiento de determinación de la condición de refugiado

1. Solicitud y registro

El procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada en el Ecuador inicia con la solicitud. Para ello, la norma prevé que cualquier servidor público que conoce sobre una persona con necesidad de protección internacional tiene la obligación de remitirla, inmediatamente, a la autoridad competente para el registro oportuno. En este caso, se trata del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante *MREMH*), y es la Dirección de Protección Internacional (en adelante *DPIN*) quien se encarga del registro y atención de dicha solicitud.

La persona deberá presentar su solicitud de manera verbal o escrita dentro de los noventa días posteriores a su ingreso al territorio nacional. Hasta antes de la pandemia, se presentaba de manera presencial en las unidades de protección internacional a nivel nacional ubicadas únicamente en seis ciudades de las 24 provincias del país (Quito, Guayaquil, Azogues, Tulcán, Ibarra y Esmeraldas), pero a partir de la pandemia, este proceso se digitalizó y se puede enviar la solicitud de refugio a través de un formulario en línea²⁴⁵.

En el caso de superar los noventa días mencionados, la máxima autoridad de movilidad humana, de forma excepcional, por razones de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobadas, podrá aceptar a trámite una solicitud de refugio presentada de forma extemporánea. Aun así, para el caso de las solicitudes de refugiado

243 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 897-11-JP/20.

244 Corte IDH. Sentencia de la Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia, párr.197.

245 Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Protección Internacional. "Formulario de Determinación de la Condición de Refugiado". 2020. Disponible en: <https://www.gob.ec/tramites/3878/webform>

sur place, definitivamente no se tomará en cuenta el plazo.

2. Entrevista

En todos los casos, incluida las solicitudes extemporáneas, se le debe garantizar a la persona el derecho a ser entrevistada – preferiblemente, de manera presencial y, en algunos casos, en modalidad virtual–. El proceso consta de dos fases o examen de calificación que es la “admisibilidad” y la “elegibilidad”, que depende de una sola entrevista unificada y, excepcionalmente, de acuerdo con la naturaleza de cada caso, se realiza más de una entrevista.

3. Resolución de admisibilidad

La DPIN, en el término de diez días posteriores a la entrevista, deberá notificar si se admite o no la solicitud, y podrá disponer la inadmisibilidad de acuerdo con las causales del artículo 162 del Reglamento a la LOMH, en los siguientes casos: **(i)** solicitud extemporánea **(ii)** solicitud manifiestamente infundada, **(iii)** solicitud fraudulenta²⁴⁶. En todos los casos se emite una resolución debidamente motivada, especificando el alcance de esta. En el caso de ser admitidas, se entrega la visa humanitaria de protección internacional (Solicitantes de Refugio), pero si es inadmitida se debe explicar claramente la causal que lo motiva, dejando a salvo el

246 Presidencia de la República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 354, “Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana”, Registro Oficial Tercer Suplemento Nro. 18 del 10 de marzo de 2022.

derecho a recurrir, especificando expresamente los tipos de recursos y plazos para interponer.

4. Resolución de elegibilidad

En los casos admitidos, se remite un informe técnico de elegibilidad (recomendación) a la instancia técnica, que es un órgano adscrito a la DPIN llamada *Comisión de Refugio y Apatridia*. Esta está integrada por tres funcionarios que se reúnen, debaten y emiten la resolución debidamente motivada sobre si se reconoce o rechaza el reconocimiento de la condición de persona refugiada.

5. Impugnación y debido proceso

Todos los actos administrativos emitidos por el Estado pueden ser impugnados en el término legal y conforme a los requisitos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA). En este procedimiento se puede impugnar el acto administrativo que inadmite o rechaza la solicitud de refugio, dejando a salvo la vía jurisdiccional.

El debido proceso está establecido desde el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 52B y 99 de la LOMH, el artículo 159 del Reglamento a la LOMH y el Acuerdo Ministerial 000006 del MREMH. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante CCE), mediante sentencia Nro. 897-11-JP/20, dejó claro que: **(i)** se debe

poder contar con un intérprete calificado; **(ii)** la solicitud debe examinarse con objetividad en el marco de un proceso para el efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal; **(iii)** las decisiones que adopten los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa; **(iv)** el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de datos de la persona solicitante y de la solicitud, y el principio de confidencialidad; **(v)** si no se le reconoce a la persona solicitante la condición de refugiada, se le debe brindar información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello; y, **(vi)** el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitírsele a la persona solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad adopte la decisión del caso²⁴⁷.

C. Acceso al territorio

En el artículo 66, numeral 14, último inciso, de la Constitución de la República del Ecuador señala que “[s]e prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados”²⁴⁸. Desde el año 2017, el control migratorio en Ecuador está a cargo de la autoridad de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, que es el Ministerio del Interior. Este tiene la facultad de registrar y controlar el ingreso; informar, coordinar y ejecutar los procedimientos de deportación; ejecutar las disposiciones judiciales de expulsión; verificar el cumplimiento de las actividades autorizadas para las personas extranjeras durante su permanencia en el Ecuador; así como de controlar, revisar y verificar la situación migratoria dentro del territorio ecuatoriano. Vale la pena señalar que se exceptúan de este control las niñas, niños y adolescentes no acompañados, en cuyo caso se notifica a la autoridad rectora en protección a la infancia, que es el Ministerio de Inclusión Económica y Social²⁴⁹, para la activación del Protocolo Interinstitucional de atención integral a niñas, niños y adolescentes no nacionales en contexto de movilidad humana²⁵⁰.

En la legislación ecuatoriana se prevé un régimen sancionatorio pecuniario y la figura de la salida voluntaria, así como procedimientos sancionatorios que son: *inadmisión*, *deportación* y *expulsión*. En cuanto al régimen sancionatorio pecuniario están tipificadas nueve faltas migratorias, de las cuales cinco están dirigidas a las personas naturales. Estas faltas son: realizar actividades diferentes a las permitidas de su categoría migratoria; la irre-

247 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 897-11-JP/20. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

248 Constitución de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008, Art. 66 numeral 14.

249 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 134 y 164.

250 Acuerdo Interministerial No. 0001 (Protocolo de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes No Nacionales en Situación de Movilidad Humana y sus Anexos), Suplemento del Registro Oficial No. 187, 11 de noviembre 2022, Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 187, 11-XI-2022.

gularidad migratoria, sea por ingreso o por superar el tiempo de permanencia autorizada; por ausentarse por más de 180 días dentro de un año siendo residente permanente; por haber contraído matrimonio o unión de hecho de forma simulada; y por permitir o facilitar la evasión de filtros migratorios. En el caso de las multas migratorias por irregularidad, estas conllevan una doble sanción, que son la notificación de salida voluntaria y, en caso de no hacerlo en un plazo de treinta días, se le inicia un proceso de deportación.

En lo que respecta a los procedimientos administrativos sancionadores, existe una diferenciación en cada uno de ellos. La *inadmisión* es la facultad soberana que tiene el Estado ecuatoriano para negar el ingreso de una persona extranjera en función de una acción u omisión cometida por ésta²⁵¹; mientras que la *deportación* constituye en la resolución administrativa mediante la cual la autoridad de control migratorio dispone la salida del territorio nacional de una persona extranjera, la cual no podrá reingresar al país por un plazo de tres años contados a partir de su salida de Ecuador²⁵². Finalmente, la *expulsión* es una figura que nace en la legislación penal y su ejecución es de carácter administrativo. Se podría decir que la expulsión es la prohibición de retorno por diez años, una pena accesoria no privativa de libertad que recae sobre la persona extranjera que ha sido sancionada por el cometimiento de un delito penal cuya sanción es mayor a cinco años. Una vez cumplida la pena, la persona extranjera queda prohibida de retornar a

territorio ecuatoriano²⁵³. Tanto en la inadmisión como la deportación se disponen mediante acto administrativo, mientras que la expulsión se da por resolución judicial, y es la autoridad de control migratorio quien la ejecuta.

Sin lugar a duda, el régimen sancionatorio estipulado en el artículo 170 de la LOMH afectó a la población en contexto de movilidad –especialmente a la de nacionalidad venezolana– ya que, durante los procesos extraordinarios de regularización de estos últimos cinco años, el Estado ha otorgado únicamente amnistía migratoria por la irregularidad de la persona, más no por otro tipo de sanciones. En relación con esto, se identificaron los casos de varias personas solicitantes de la condición de refugiadas que, a pesar de contar con la visa humanitaria de protección internacional, fueron sancionadas con multas de un salario básico (alrededor de 460 dólares americanos) por realizar actividades diferentes a las permitidas por la visa. Todas tenían un patrón común y es que eran personas de nacionalidad venezolana que se encontraban trabajando en la venta ambulante de alimentos u otros productos (lo que se considera como comercio informal) y, en consecuencia, dificultaba aún más los procesos de regularización. Al respecto, durante el 2021 y 2022, la Defensoría Pública presentó varias acciones de protección por la vulneración del derecho al trabajo, mismas que fueron resueltas favorablemente pues los jueces aceptaron que hubo una vulneración de derechos²⁵⁴.

251 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Art. 136.

252 Ibid., Art. 141.

253 Código Orgánico Integral Penal, Art. 60 y 61.

254 Consejo de la Judicatura, Proceso Nro. 17230-2021-15367 y Proceso Nro.17371-2022-02954. Disponible en: <https://procesosjudiciales.funcionjudicial.gob.ec>

D. Deportaciones, no devolución y derecho a solicitar asilo

La LOMH recoge el principio no devolución en su artículo 3, que menciona: “(...) Los procedimientos de deportación del país o cualquiera que afecte la condición migratoria son de carácter individual. Se prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras”. Asimismo, en su artículo 137, último inciso, señala una lista taxativa de causales de inadmisión de manera categórica indicando que “[q]ueda prohibida la expulsión colectiva de migrantes, en ningún caso se admitirá justificación alguna para su inobservancia”²⁵⁵.

No obstante, a un año del inicio de la pandemia, entre febrero y marzo de 2019, aproximadamente un grupo de 28 personas de nacionalidad venezolana –entre hombres, mujeres y menores de edad– fueron expulsadas del país por agentes del Grupo de Operaciones Especiales (GOE) de la Policía Nacional, quienes les acompañaron y patrullaron hasta la frontera del Puente Internacional de Rumichaca, obligándoles a salir del país. Este caso fue de conocimiento de la CCE mediante proceso de selección y se emitió la sentencia Nro. 639-19-JP/20, que declaró que el Estado, a través de los agentes de policía, violó el derecho a migrar, artículo 40; el derecho a la libertad de movimiento, artículo 66 (14); el derecho al debido proceso, artículo 76; y la prohibición de expulsión colectiva, artículo 66 (14) de la Constitución²⁵⁶.

Los medios de comunicación, en el mes de abril de 2024²⁵⁷, alertaron que las medidas de excepción tomadas por el Gobierno del Ecuador para frenar la propagación de covid-19, como el confinamiento y el cierre de fronteras, afectaban a las personas en situación de movilidad, a punto de obligarles a decidir si quedarse o retornar a su país, en medio de una pandemia mundial. Cientos de personas migrantes y refugiadas en el Ecuador, debido a las consecuencias propias de la pandemia y a la desatención por parte del Estado, fueron empujadas a una situación de crisis sin salida, por lo que muchas tomaron la decisión de salir, dándose una *devolución encubierta*: “es encubierta cuando la salida forzosa de la persona migrante resulta de acciones u omisiones de dicho Estado o de situaciones en que ese Estado apoye o tolere actos cometidos por sus

255 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Suplemento del Registro Oficial Nro. 983 del 6 de febrero de 2017, última reforma Cuarto Suplemento del Registro Oficial Nro. 268, 14-III-2023. Disponible en : http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWVkljoiN2JmMDVhZDYtYjEyMS00ZjYxLTg2NzktY2ViMGRiOWYxNTRhLnBkZiJ9

256 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 639-11-JP/20, Juez Ponente: Ramiro Ávila Santamaría, Expulsión colectiva de migrantes, 21-X-2020. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWVkljoiN2JmMDVhZDYtYjEyMS00ZjYxLTg2NzktY2ViMGRiOWYxNTRhLnBkZiJ9

257 Diario El Pitazo, “Migrantes en frontera Perú – Ecuador piden los dejen regresar a Colombia y Venezuela”. 16 de abril 2020. Disponible en: <https://elpitazo.net/migracion/migrantes-en-frontera-peru-ecuador-piden-los-dejen-regresar-a-colombia-y-venezuela/>.

*ciudadanos con miras a provocar la salida de personas de su territorio*²⁵⁸.

En enero de 2024, el ejecutivo planteó a la CCE una solicitud de consulta popular respecto a once preguntas, de las cuales en la número 10 señalaba: *¿Está usted de acuerdo en que se reformen los procedimientos de inadmisión, deportación y expulsión de extranjeros, para controlar la migración y fortalecer la seguridad del Estado?* Dentro de los considerandos, se establecía como argumento que, entre abril de 2022 a octubre de 2023, la autoridad de control migratorio realizó 2.822 inadmisiones y se resolvieron 31 actos administrativos de deportación, pero sólo el 5.8% se llevó a cabo efectivamente²⁵⁹. En este caso, la CCE acertó al indicar que estos argumentos no superan el examen de constitucionalidad, ya que lo que se pretendía era regresar a la detención o privación de libertad a las personas por más de 24 horas en centros de acogida con fines migratorios.

En este punto es importante destacar la labor de la Defensoría Pública que, en cumplimiento de la Sentencia 1214-18-EP/22 y la Sentencia Nro. 335-13-JP/20, en coordinación con la Defensoría del Pueblo y otros organismos de la sociedad civil, presentó la reforma a la LOMH²⁶⁰. Esta fue acogida y en lo sustancial se desarrollaron las garantías mínimas del debido proceso en los procedimientos de refugio, inadmisión, deportación y revocatoria de la nacionalidad. También define las características con las que deben contar las zonas de inadmisión en los aeropuertos y cómo éstas deben garantizar los derechos de las personas sujetas al proceso de inadmisión. Además, establece causales para la identificación de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, parámetros de protección a la infancia, como el ingreso y salida de niñas, niños y adolescentes, y parámetros en la entrevista de determinación de la condición de personas refugiadas con enfoque de niñez²⁶¹.

Diario Sputnik News (Rusia), "Defensoría del Pueblo de Ecuador registra 4.204 alertas de vulneraciones a DDHH". 21 de abril de 2020 (actualizado el 03 de junio de 2024). Disponible en: <https://noticiaslatam.lat/20200421/defensoria-del-pueblo-de-ecuador-registra-4204-alertas-de-vulneraciones-a-ddhh-1091185885.html> <https://mundo.sputnik-news.com/america-latina/202004211091185885-defensoria-del-pueblo-de-ecuador-registra-4204-alertas-de-vulneraciones-a-ddhh/> Diario Voz de América, "Cientos de venezolanos dejan Ecuador y regresan a su país por la pandemia". 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.vozdeamerica.com/a/cientos-venezolanos-dejan-ecuador-regresan-a-su-pais-por-la-pandemia-/5388096.html>

258 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 983-18-JP/21 (Derechos de los niñas, niños y adolescentes, y de las personas migrantes a la vida, la salud, la igualdad, la no devolución, la unidad familiar, y la tutela judicial efectiva). Jueza Ponente: Teresa Nuques Martínez, Párr. 230.

259 Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-24-CP/24 Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez, 24 de febrero de 2024.

260 Defensoría del Pueblo, noticias, 3 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-propone-reformas-a-ley-organica-de-movilidad-humana/>

261 Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial Nro. 268 del 14 de marzo de 2023.

E. Derecho a solicitar asilo durante la pandemia de covid-19

El Ecuador se encontraba culminando el proceso de regularización extraordinaria a través de la Visa VERHU cuando se declaró la crisis sanitaria mundial del covid-19, lo que tuvo un impacto considerable en la migración venezolana hacia este país, debido al cierre de fronteras y las restricciones de movilidad. A fin de mitigar los efectos adversos en el acceso a la justicia, el 19 de marzo de 2020, se suspendieron los plazos y términos en todos los procesos administrativos de movilidad humana mediante Acuerdo Ministerial No. 0000035²⁶² (emitido en la misma fecha a consecuencia de la emergencia sanitaria dispuesta en Ecuador por covid-19). A partir de esta fecha y con la finalidad de continuar brindando el servicio a aquellas personas con necesidad de protección internacional que llegaban al Ecuador, la Cancillería ecuatoriana habilitó un canal virtual de atención específico para el procedimiento de refugio, a través del cual se realizaban los registros, entrevistas, notificaciones y demás diligencias correspondientes al proceso administrativo de refugio.

1. Protección a niños, niñas y adolescentes

La Defensoría Pública habilitó un canal para la atención virtual y desde el inicio de la pandemia recibió varios casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados y/o separados que presentaban necesidades de protección internacional. En su mayoría fueron remitidas(os) por las organizaciones humanitarias que trabajaban con población infante en situación de movilidad humana, como la Fundación Asociación Solidaridad y Acción (ASA), Aldeas Infantiles SOS, Daniel Children's Foundation, Proyecto Salesiano, entre otras. Haciendo uso del canal virtual habilitado por la Cancillería ecuatoriana, la Defensoría envió los formularios de registro de estos niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados a la DPIN para el inicio de su proceso de solicitud de refugio y coordinó la realización de las entrevistas virtuales para estos(as)²⁶³.

Es importante resaltar los avances jurisprudenciales en materia de protección a la niñez migrante impulsada por la CCE, como por ejemplo en su Sentencia Nro. 2120-19-JP/21 que, según estadísticas remitidas por parte del MREMH con corte al 5 de mayo de 2021, la DPIN ha registrado 333 niñas, niños y adolescentes no acom-

262 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Acuerdo Ministerial 0000035, de 19 de marzo de 2020.

263 Se coordinó la realización de entrevistas virtuales, a partir del 23 de julio al 13 de agosto de 2020, de un primer grupo de 30 niños, niñas y adolescentes no acompañados y de 6 niños, niñas y adolescentes separados.

pañados o separados, de los cuales 257 son de nacionalidad venezolana, 75 de nacionalidad colombiana y 1 de nacionalidad palestina, proveniente de Jordania. De estos, apenas 20 fueron reconocidos como refugiados(as) y a 90 les fue negado el reconocimiento de esta condición, llamando la atención al máximo órgano de interpretación constitucional que, a la fecha de resolución de la sentencia, apenas se haya reconocido como refugiado a una persona menor de edad de Venezuela. Es muy crítica la situación en cuanto al enfoque de protección a la infancia y la interpretación de la de la DPIN sobre la vulneración de los derechos humanos de las personas menores de edad venezolanas no acompañadas o separadas.

En un informe del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional HUAYAMA-VE, se advertía que en el contexto de la pandemia de covid-19 se identificaron dificultades en la priorización de atención en los casos de niñas, niños y adolescentes por parte de la DPIN-MREMH de Guayaquil; situación también identificada por la Defensoría Pública, principalmente en Manabí²⁶⁴. Desde el 2018, mediante Acuerdo Interministerial Nro. 001, el Ministerio de Inclusión Económica y Social expidió el “Protocolo de Protección Especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana”, mismo que fue adecuado por disposición de la CCE a los “Parámetros para la protección de niños, niñas y ado-

lescentes en situación de movilidad”²⁶⁵.

Finalmente, en lo que se refiere a la los NNA en situación de movilidad humana y con necesidad de protección internacional, las barreras procedimentales persisten, pese a la nutrida jurisprudencia en el tema, como por ejemplo la falta de debida diligencia y de personal especializado en la determinación de la condición de refugiado por parte del Estado, ya que la facultad de determinar la idoneidad del personal para entrevistar y decidir sobre la solicitud de asilo de este grupo de atención prioritaria es discrecional por parte de la Comisión de Refugio y Apatridia de la DPIN del MREMH. El personal entrevistador no se encuentra capacitado para aplicar métodos de comunicación no verbales que resulten idóneos en cada caso concreto para dar cumplimiento al principio de participación.

2. Impacto de la pandemia en las cifras sobre las solicitudes de protección internacional

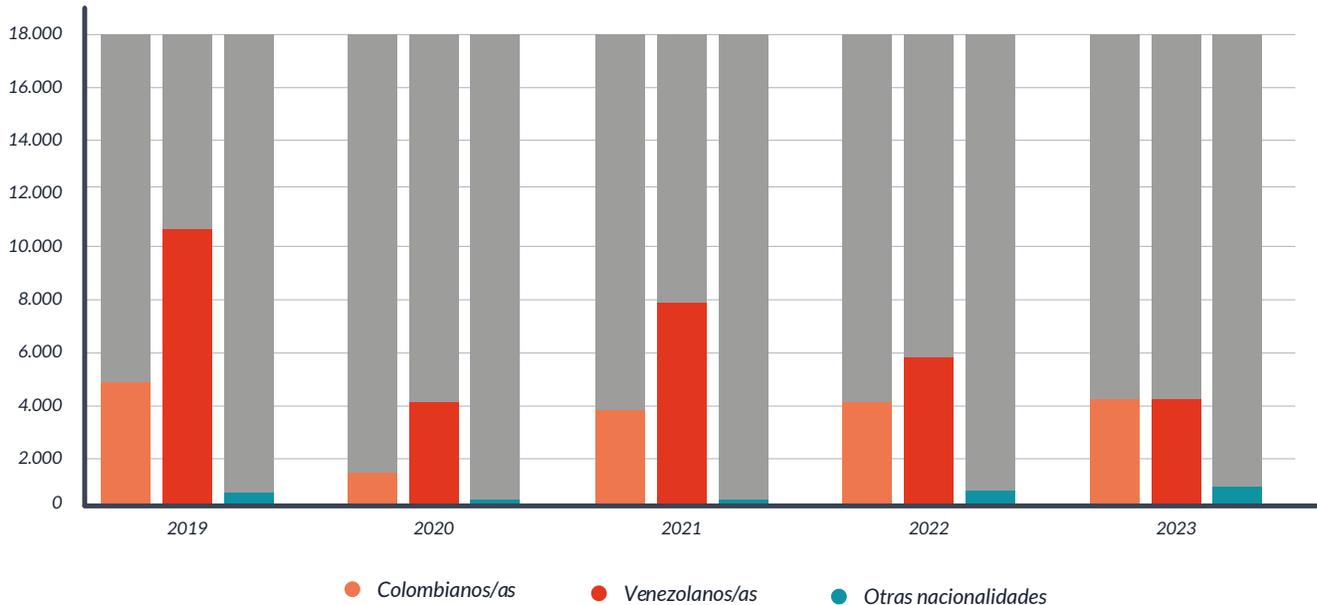
De acuerdo con las estadísticas oficiales de la DPIN del MREMH, entre el 2018 y el 2020 se observó una disminución drástica en el acceso al sistema de asilo.

264 Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, “Informe de Observancia. Movilidad humana de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en Ecuador”, junio de 2021. Disponible en: https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/informe_obs_movhumana_nnvenez2.pdf

265 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2120-19-JP/21 (Niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, solos, no acompañados o separados), Juez Ponente: Agustín Grijalva Jiménez, 22 de septiembre de 2021. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiI5YzE5ZDNmMS04Y2E4L-TRIMmUtOTIxYi0yYmJhM2I2MGVmOGYucGRmln0=

En el 2018 se recibieron cerca de 17.000 solicitudes de refugio y durante el 2019, a pesar del proceso de regularización extraordinaria en curso, se recibieron cerca de 20.000 solicitudes. Aun así, en el 2020 apenas se recibieron 6.000 solicitudes, devaluándose una reducción del 78%, cuya explicación podría atribuirse al impacto directo de la pandemia del covid-19²⁶⁶.

Histórico - Solicitudes de refugio



Datos tomados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Fuente: Pedro Velasco E.

La DPIN contabilizó 203.654 solicitudes de refugio presentadas por personas de nacionalidad colombiana, 51.344 solicitudes presentadas por personas de nacionalidad venezolana y 22.977 solicitudes de personas provenientes de otros países, lo que suma un total de 277.975 solicitudes hasta noviembre del año 2023²⁶⁷. De este número, el Ecuador ha reconocido como refugiadas a un total de 76.265 personas, en su mayoría de nacionalidad colombiana, y sólo desde el 2018 al 2023 la Comisión de Refugio y Apatridia ha resuelto 44.601 solicitudes. Sin embargo, las estadísticas no reflejan el número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas, lo cual se podría explicar debido a que una de las principales brechas ha sido la correcta aplicación de la definición ampliada de persona refugiada en el contexto situacional de Venezuela desde el 2016.

266 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. "Sobre Refugio y Datos Actualizados". Noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2023/12/Infograf%C2%B0a-de-hist%C2%A2rico-de-solicitantes-de-refugio-colombianos-venezolanos-y-otros-pa%C2%B0ses-Nov-2023.pdf>

267 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. "Sobre Refugio y Datos Actualizados".

F. Privación de la libertad y condiciones de detención

Desde el 2017 en Ecuador no existen centros de internación. De conformidad con la CCE en el Caso No. 2533-16-EP, se cerraron los centros temporales de acogimiento, como el denominado “Hotel Carrión”, y se prohibió que estos vuelvan a operar. A partir de la vigencia de la LOMH en febrero de 2017, se eliminaron los centros de detención para personas migrantes irregulares sometidas a procesos de deportación. Aunque el 05 de febrero de 2021 se reformó la LOMH y se previó nuevamente la existencia de centros de detención de migrantes irregulares, en la práctica estos no existieron. Asimismo, en la última reforma del 14 de marzo de 2023 se eliminó la previsión de los centros de detención para migrantes en procesos de deportación.

Actualmente, en los casos de inadmisión, especialmente en aeropuertos, se debe contar con *zonas de inadmisión* en donde las personas puedan permanecer bajo un trato digno, hasta 24 horas, mientras se resuelve su situación migratoria, debido a lo ordenado mediante sentencia 335-13-JP-20 y 1214-18-EP por la CCE²⁶⁸. Estas zonas son de competencia de la empresa privada a cargo de la seguridad, pero también de responsabilidad de la autoridad de control migratorio.

A pesar de la mencionada prohibición al inicio de esta sección, en el aeropuerto de Quito la zona de inadmisión migratoria se había convertido en un lugar de detención migratoria. Las personas extranjeras a las que les fue negado el ingreso al territorio ecuatoriano no contaron con defensa legal ni intérprete calificado. Tampoco se les garantizó el debido proceso y hubo casos en los que las personas pasaron varios días retenidas en dichas zonas hasta que se ejecutó su retorno al país de origen, al país del que provenían o al país que los recibiría.

Por la duración y las condiciones de la retención en la sala de inadmitidos (frecuencia), la Defensoría Pública puso en conocimiento de la CCE la situación, quien calificó esa detención como tratos crueles, inhumanos y degradantes en su sentencia No. 1214-18-EP/22²⁶⁹. En esta sentencia, además, estableció que las zonas de inadmisión migratoria de los aeropuertos internacionales de Ecuador deben contar con

268 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 335-13-JP/20, Debido proceso en la revocatoria de nacionalidad, Jueza ponente: Daniela Salazar Marín, Quito, D.M., 12 de agosto de 2020. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQlOiI5MmY0NzUxYy03MDE5LTRIMDgtYTcwMCO2OGE1YmNkY2QwMDQucGRmln0=

269 Corte Constitucional del Ecuador, 2022, Sentencia No. 1214-18-EP/22, Jueza Ponente: SALAZAR, Daniela, 27 de enero de 2022, pág. 118. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQlOiI5MmY0NzUxYy03MDE5LTRIMDgtYTcwMCO2OGE1YmNkY2QwMDQucGRmln0=

condiciones dignas, entre las cuales está: (i) acceso a agua potable; (ii) alimentación adecuada y de buena calidad (mínimo tres comidas al día); (iii) un espacio de descanso con ventilación y condiciones de higiene; (iv) atención médica si la persona lo requiere; (v) acceso a servicios sanitarios con condiciones de higiene y privacidad mientras se ejecuta el procedimiento de inadmisión a territorio nacional. Actualmente las condiciones de la sala de inadmisión del aeropuerto de Quito se han adecuado a las disposiciones de la CCE.

La Defensoría del Pueblo del Ecuador, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de movilidad humana y otros organismos técnicos, presentaron el proyecto de Ley Reformatoria, la cual fue acogida y publicada en la Ley S/N en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 268, 14-III-2023, señalando en el artículo 52B el derecho al debido proceso a toda persona extranjera en el Ecuador y en todos los procedimientos, entre ellos: asistencia consular, derecho a contar con su abogado(a) de elección o defensor público, obtener una notificación motivada y ser notificada formal y fehacientemente de todas las decisiones adoptadas²⁷⁰. No obstante, en la actualidad continúa siendo una barrera de facto el incumplimiento de las garantías procesales por parte de la Autoridad de Control Migratorio.

G. Cooperación internacional y defensa pública

El trabajo desplegado por la defensa pública en estos últimos años no sólo ha respondido a los cambios normativos que han existido al interior del país, sino a la realidad regional que ha representado un gran desafío para los países de Latinoamérica y ha puesto a prueba sus políticas, normativas y respuestas.

El 28 de diciembre de 2022 se firmó la renovación de la “Carta de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Defensoría Pública del Ecuador” –con una vigencia de cinco años, hasta el 31 de diciembre de 2028– y la siguiente carta complementaria: “Carta Complementaria de Entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Defensoría Pública del Ecuador para la prestación de asistencia técnica mediante la cesión temporal de personal”. En estas, las partes acuerdan que el ACNUR contrata personal y lo cede gratuitamente a la Defensoría, con el fin de apoyar las actividades relativas al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada y apátrida y otras actividades relativas a Movilidad Humana

270 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Suplemento del Registro Oficial Nro. 983 del 6 de febrero de 2017, última reforma Cuarto Suplemento del Registro Oficial Nro. 268, 14-III-2023, Art. 52B “Garantías del debido proceso en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado”.

que lleva a cabo la Defensoría Pública²⁷¹.

De igual manera, el 10 de marzo de 2023 se firmó la “Carta complementaria de entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Defensoría Pública del Ecuador para la ejecución del Plan de Atención de defensorías móviles 2023”. Mediante esta, las partes acuerdan contribuir de forma articulada y complementaria a través de recursos presupuestarios, con el propósito de que se desarrolle efectivamente el Plan de Atención de Defensorías Móviles.

Conclusiones y recomendaciones

Conforme a todo lo descrito se puede concluir que, a pesar de los avances normativos y jurisprudenciales en materia de protección de personas refugiadas, particularmente el acceso al territorio sigue siendo una barrera en el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo, ya que el procedimiento de inadmisión en la práctica sigue siendo un examen discrecional del personal técnico - operativo de control migratorio. Cabe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador en varias sentencias –mencionadas en este informe– ha concluido que la re-

271 Defensoría Pública del Ecuador, 2022, “Carta de entendimiento entre la Defensoría Pública y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, y “Carta Complementaria de entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Defensoría Pública del Ecuador para la prestación de asistencia técnica mediante la cesión temporal de personal”. Disponible en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3621>.

tención de personas en las instalaciones de detención o zonas de tránsito o internacionales en aeropuertos (que incluye la sala de inadmisión), es una forma de detención migratoria y constituye una detención arbitraria.

En cuanto a las garantías del debido proceso dentro del procedimiento administrativo de determinación de la condición de persona refugiada, es de destacar que se deben respetar, al menos, las siguientes: (i) que toda persona sea escuchada en condiciones que efectivamente le permitan el ejercicio de su derecho a la defensa (esto aplica para todas las etapas de cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones relativas a la solicitud de asilo); (ii) se les debe garantizar a las personas el derecho a ser asistidas por un(a) intérprete calificado(a) y capacitado(a) cuando su idioma natal no sea el castellano o el del Estado receptor; (iii) todas las resoluciones que se emitan deben ser traducidas al idioma natal de la persona, de ser procedente. Esto permitirá también que las personas solicitantes de asilo tengan una comunicación inteligible con la persona que les entrevista durante el proceso. Asimismo, es de destacar que aún existe una brecha en el enfoque de protección a la infancia y de género en este tipo de procedimientos²⁷².

Ante este escenario es importante fortalecer la presencia de la Defensoría

272 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 897, Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo, 12 de agosto de 2020. Disponible en: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYJwZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiJhNjJiYWUyZC0wMmM3LTRlRlZjUtOGYyMC01OTVjZ-TYyNTNkYWlucGRmln0=

Pública –como institución garante del acceso a la justicia de las personas con necesidad de protección internacional– en las zonas de inadmisión en puertos, aeropuertos y fronteras terrestres. Esto implica aumentar su capacidad en recursos humanos, administrativos y financieros. Para mermar un poco esta necesidad, con el apoyo de organismos internacionales como ACNUR y OIM, se ha podido dar continuidad a importantes proyectos como *La Ruta de los Derechos*, que tiene por objetivo acercar el servicio a las personas más necesitadas y desplazar oficinas móviles rodantes a cantones y parroquias rurales, donde existe escasa presencia del Estado. Es necesario también que las autoridades administrativas garanticen el derecho de las personas en situación de movilidad a contar con un(a) abogado(a) de su confianza o, en su defecto, con un(a) defensor(a) público(a), en todos los procedimientos migratorios.

Asimismo, es necesario seguir impulsando la cooperación nacional e internacional con fines de especialización, capacitación y formación continua de defensores y defensoras públicas (como se ha hecho, a manera ilustrativa, desde la Defensoría Pública del Ecuador con la creación de la Escuela Defensorial, que tiene planes y programas de formación para defensores y defensoras públicas y consultorios jurídicos gratuitos, manteniendo como prioridad temática la movilidad humana). De igual manera, es necesaria la capacitación de los y las funcionarios públicos de primer contacto, llevando a cabo programas continuos de actualización en materia de derecho internacional de los refugiados, derecho

administrativo y constitucional.

Se recomienda continuar aunando esfuerzos en la coordinación con la autoridad rectora en materia de movilidad humana, control migratorio y protección a la infancia, a fin de velar por el respeto y garantía del debido proceso y de los estándares internacionales de derechos humanos en los procesos de inadmisión, expulsión y rechazo en frontera.

Finalmente, es importante destacar que la responsabilidad estatal en cuanto al respeto, garantía y promoción de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos conlleva una labor conjunta. Por ello, es importante que haya articulación entre el Estado con organismos internacionales y entidades de la sociedad civil.



5. México

De conformidad con los artículos 1º y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante México) y el artículo 6 de la Ley de Migración, todas las autoridades del Estado tienen la obligación, en el ámbito de sus respectivas competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En línea con esto, se destaca el derecho de todas las personas a gozar, sin distinción alguna, de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado es parte. En consecuencia, a las personas en contexto de movilidad y con necesidad de protección internacional, con independencia de su situación migratoria, se les debe garantizar el ejercicio de sus derechos humanos.

A. Acceso al territorio

Las personas que desean ingresar al territorio mexicano deben presentarse en el filtro de revisión migratoria, misma que se llevará a cabo en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire²⁷³. Al espacio físico de internación a México se le denomina lugar de tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire²⁷⁴, y corresponde a la Secretaría de Gobernación el establecerlos o eliminarlos²⁷⁵. Para que el ingreso al país sea considerado regular deberá realizarse a través de los filtros de revisión migratoria ubicados en estos lugares²⁷⁶.

La Ley de Migración señala que las personas extranjeras que deseen ingresar al país deberán presentar pasaporte o documento de identidad y viaje; visa (cuando así se requiera); tarjeta de residencia o autorización en la condición de estancia de visitante regional, visitante trabajador fronterizo o visitante por razones humanitarias²⁷⁷. Para el caso de las personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiadas, asilo político, determinación de apátridas, o que vayan a ingresar por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, se les podrá autorizar el ingreso al país sin cumplir con estos requisitos²⁷⁸.

273 Reglamento de la Ley de Migración, artículo 52.

274 Ley de Migración, artículo 3, fr. XVI.

275 Ley de Migración, artículo 31.

276 Ley de Migración, artículo 35.

277 Ley de Migración, artículo 37.

278 Ley de Migración, artículo 42.

Una vez concluido el filtro de revisión migratoria, las personas podrán permanecer de manera regular en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente²⁷⁹. Para el caso de visitantes se establecen las siguientes modalidades: (i) sin permiso para realizar actividades remuneradas (pueden transitar o permanecer en territorio hasta por 180 días); (ii) con permiso para realizar actividades remuneradas (deben contar con una oferta de empleo o invitación y pueden permanecer en el territorio hasta 180 días); (iii) regional (para personas nacionales o residentes de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho de ingreso por un periodo no mayor a 7 días); (iv) trabajador fronterizo (para personas nacionales de países con los que se comparten límites territoriales hasta por un año en determinadas entidades); (v) por razones humanitarias (necesario ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional, niña, niño o adolescente, migrante, solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de persona refugiada o de protección complementaria, o cuando exista una causa humanitaria); (vi) con fines de adopción (hasta en tanto se realicen todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país)²⁸⁰.

Por lo que se refiere a la categoría de residente temporal, esta autoriza a la persona para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro (4) años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar. La persona puede entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y

279 Ley de Migración, artículo 52.

280 Ley de Migración, artículo 52, fr. I-VI.

tiene derecho a la preservación de la unidad familiar; por ello, al ingresar –o posteriormente–, podrá solicitar la internación de miembros de su familia que señala el artículo 52 de la Ley de Migración²⁸¹. En la misma Ley se reconoce también la residencia temporal para estudiantes, que les autoriza a permanecer en territorio nacional por el tiempo que duren los estudios –hasta la obtención del grado académico correspondiente–, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen²⁸².

En cuanto al residente permanente, la persona puede permanecer en el territorio nacional de manera indefinida y con permiso para trabajar²⁸³.

Ahora bien, si se produce el rechazo a la internación en el territorio, se trata de una determinación del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM) en el filtro de revisión migratoria que aplica en los lugares destinados al tránsito internacional, por no cumplirse lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones aplicables²⁸⁴. Es importante mencionar que, en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como su Reglamento, se desarrolla la prohibición del rechazo en frontera de personas con necesidad de protección internacional²⁸⁵.

281 Ley de Migración, artículo 52, fr. VII.

282 Ley de Migración, artículo 52, fr. VIII.

283 Ley de Migración, artículo 52, fr. IX.

284 Ley de Migración, artículo 86.

285 Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 6, par. 1; Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 9.

B. Deportaciones y devoluciones en frontera

La deportación en México es una sanción aplicable por violar disposiciones migratorias, en la cual se regresa a la persona extranjera, de manera forzosa, a su país de origen o residencia habitual²⁸⁶. El INM es la autoridad facultada para conocerla, resolverla y ejecutarla²⁸⁷.

Por su parte, en el informe del 47º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se describieron las devoluciones en caliente como aquellas medidas adoptadas por los Estados –en cuya aplicación intervienen, en ocasiones, terceros países o actores no estatales–, que dan lugar a que las personas migrantes se vean sumariamente obligadas a retornar, sin que se haya realizado una evaluación individual de sus necesidades de protección. Así, el concepto es referente, en general, a todas las acciones o políticas que dan lugar a la expulsión de migrantes internacionales, de forma individual o colectiva, sin una evaluación individualizada de su caso y sin observancia de las obligaciones en materia de derechos humanos y las garantías procesales²⁸⁸. Esta situación puede resultar afectando a personas con necesidad de protección internacional; aun así, se encuentra expresamente prohibida en los artículos 5 y 6 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Estos señalan que no se puede llevar a cabo ninguna medida que tenga como efecto devolver a una persona solicitante de asilo o refugiada a las fronteras del territorio donde su vida o libertad puedan verse amenazadas, o donde corra peligro de persecución.

A propósito de esto, es de mencionar que México es signatario de diversos instrumentos jurídicos internacionales que reconocen el principio de no devolución (por ejemplo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata sobre personas, entre otros). En relación con este principio, la Corte IDH ha establecido que las personas sujetas de protección internacional

No pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado

286 La deportación se encuentra regulada en la Ley de Migración y su Reglamento. Muchas veces se hace referencia a los actos de deportación como actos de *expulsión*, pues ambos se desarrollan en un contexto forzoso. Por esta razón, ambos términos se usan de manera indistinta en el contexto de México.

287 Ley de Migración, artículo 20, fr. IV

288 Felipe González Morales, “Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar”, Naciones Unidas, 2021, 5, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/106/36/PDF/G2110636.pdf?OpenElement>.

de sus peticiones. Antes de realizar una devolución, los Estados deben asegurarse de que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes de asilo en el país a donde se le estaría expulsando. Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a uno desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (la llamada “devolución indirecta”)²⁸⁹.

C. Privación de la libertad y condiciones de detención

En México a los lugares en donde se mantiene en detención a las personas migrantes se les denomina Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales.

Las Estaciones Migratorias son lugares establecidos por el INM para la detención temporal de las personas en contexto de movilidad que no puedan acreditar su situación migratoria regular en el país²⁹⁰. De acuerdo con el Informe Especial: Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo de la detención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH), las Estaciones Migratorias que tienen mayor capacidad de alojamiento son: Siglo XXI, en Chiapas (960 personas); Acayucan, en Veracruz (836 personas); e Iztapalapa, en Ciudad de México (430 personas).

Por lo que se refiere a las Estancias Provisionales, se definen como la instalación física que el INM habilita para privar de la libertad de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladadas a una Estación Migratoria o sea resuelta su situación migratoria²⁹¹. Estas Estancias se clasifican en²⁹²:

1. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas.
2. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días.

289 Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, (Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272).

290 Ley de Migración, artículo 3 fr. IX.

291 Reglamento Migración, artículo 3 fr. XI.

292 Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración (México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012), artículo 5.

La CNDH ha señalado que las Estancias Provisionales tienen una capacidad de alojamiento de hasta 120 personas, llegando a ser superior que la de diversas Estaciones Migratorias²⁹³. Actualmente el INM ha suspendido, de manera temporal, la operación de 33 Estancias Provisionales tipo “A” y “B” en el país como se explicará más adelante²⁹⁴.

Es de resaltar que las autoridades migratorias y la normatividad aplicable utilizan conceptos como asegurar, alojar o resguardar a las personas, sugiriendo que su interés es cuidar la integridad de las personas migrantes. Sin embargo, como ha señalado la asociación civil Sin Fronteras IAP

más que velar por los derechos humanos de las personas migrantes, en la práctica la política migratoria (y, en particular, la detención de migrantes y solicitantes de asilo en las Estaciones Migratorias) ha tenido como motor fundamental el interés de velar por la seguridad del Estado mexicano, ante el peligro (infundado) que representan las personas extranjeras²⁹⁵.

293 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo de la detención”, 2019, <https://www.cndh.org.mx/documento/situacion-de-las-estaciones-migratorias-en-mexico-hacia-un-nuevo-modelo-alternativo-la>

294 Instituto Nacional de Migración. *Suspenden operación 33 estancias del INM*. México, 11 de mayo 2023,

295 Sin Fronteras I.A.P., “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009”, 2009, 15, <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Situaci%C3%B3n-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y-solicitantes-de-asilo-detenido-en-las-Estaciones-Migratorias-de-M%C3%A9xico.-1.pdf>

El INM ha normalizado la detención en Estaciones Migratorias como una práctica de control migratorio y no como una medida excepcional, como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación que debería ser²⁹⁶. Asimismo, no fue sino hasta el 21 de marzo del 2020 que se liberaron a la mayoría de las personas detenidas en las Estaciones Migratorias, a pesar de que el 30 de enero del mismo año la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia de salud pública de preocupación internacional a raíz del covid-19²⁹⁷. Por este motivo, se produjeron situaciones tensas como amotinamientos y protestas de las personas detenidas²⁹⁸.

En este sentido, el 17 de marzo de 2020, la CNDH solicitó medidas cautelares para prevenir el contagio de covid-19 en las Estaciones del INM con la intención de salvaguardar la integridad física y psicológica, el estado de salud y la vida de las personas migrantes²⁹⁹. Asimismo, durante el 2020, realizó poco más de 1,000 visitas a Estaciones Migratorias, donde atendió a alrededor de 75,000 personas extranjeras, de las que recibieron 558 quejas³⁰⁰.

Con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del análisis de la constitucionalidad y con-

296 SCJN, Amparo 388/2022.

297 Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/prensa/actua-inm-con-responsabilidad-ante-la-contingencia-por-covid-19-241034>.

298 Hernández López y Ramos Rojas, *op.cit.*

299 Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa DGC/081/2020 (consultado el 11 de octubre de 2023).

300 Ibid.

vencionalidad de las políticas migratorias adoptadas por el Estado mexicano, se determinó que cualquier forma de detención o custodia administrativa dentro del contexto de la migración debe ser aplicada como medida excepcional –es decir, de último recurso– por el periodo más breve y solamente si se justifica por una finalidad legítima³⁰¹. Con relación a esto, en marzo de 2023 se publicó el engrose de la sentencia del amparo en revisión 388/2022 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana, que dio lugar a cinco jurisprudencias que se explican más adelante.

En el caso en mención, un grupo de personas en situación de movilidad fueron detenidas por las autoridades migratorias con el fin de identificar su situación migratoria en el territorio nacional. En contra de esa detención las personas demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal por violación a los artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución Política de México ante un Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros. Las personas señalaron como autoridades responsables al Congreso de la Unión y al Presidente Constitucional de México, de quien reclamaron la orden de la privación de la libertad, la falta de existencia de orden o mandamiento judicial que motivara su privación de libertad, el confinamiento a una estancia migratoria, el aseguramiento, alojamiento y/o detención de los quejosos por más de 36 horas, el retorno asistido, y la aprobación, promulgación, expedición, refrendo, publicación y aplicación de los artículos 77, 97, párrafo

primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.

El 10 de enero de 2020 se dictó la sentencia en la que, por un lado, no amparó en relación con los artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración al determinar que no se violaba el derecho de igualdad y no discriminación. Por el otro, amparó en relación con el artículo 111 de la Ley de Migración al señalar que la detención no puede exceder de 36 horas. Inconformes con esa resolución, las personas y el Presidente de la República interpusieron recursos de revisión respectivamente, reservándose jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 17 de marzo de 2023 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia del amparo en revisión 388/2022.

La Primera Sala consideró que, de conformidad con el estándar del Sistema Universal de los Derechos Humanos, los límites a la libertad personal por razones migratorias son legítimos. Sin embargo, para ello, deben encontrarse previstos en ley, ser de carácter excepcional y cumplir con los requisitos de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad propuestos por el propio sistema³⁰².

Se precisó que la duración de la privación de la libertad de personas por razones migratorias tiene como límite máximo 36 horas –concedido por el texto constitucional para la detención de personas por razones administrativas– y que, en todo caso, puede optarse legítimamente también por una detención que sea menor

301 SCJN, Amparo 388/2022, para. 55.

302 SCJN, Amparo 388/2022, para. 69.

a esa temporalidad; o, incluso, evitarla mediante la aplicación de medidas alternativas que cumplan con el mismo propósito³⁰³.

Se señaló que tanto el plazo de “quince días hábiles”, como el diverso de “sesenta días hábiles” previstos en el artículo 111 la Ley de Migración, contravienen la temporalidad máxima que prevé la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa: las ya reiteradas 36 horas. Asimismo, se indicó que en la medida en que las personas migrantes se encuentren desprovistas de su libertad personal por una temporalidad superior a esta, se obstaculiza también el ejercicio de su derecho a una tutela jurisdiccional efectiva³⁰⁴. En efecto, mientras la persona migrante se encuentra privada de su libertad, se encontrará también formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal, independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos³⁰⁵.

Derivado de lo anterior, el 8 de septiembre de 2023 la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó 5 jurisprudencias: 111/2023 (11a), 112/2023 (11a), 113/2023 (11a), XXII/2023 (11a) y XXI-II/2023 (11a). En estas se determinó, como mencionado con antelación, que cualquier forma de detención dentro del contexto de la migración debe ser aplicada como medida excepcional y recordó la duración máxima de privación de la liber-

tad de personas por razones migratorias. Por lo que se refiere a la tesis de jurisprudencia 113/2023 (11a), se reconoció que existe una obligación constitucional a cargo del Estado, correlativa al derecho a una defensa adecuada, consistente en proveer de un(a) defensor(a) público(a) a una persona extranjera sujeta a un proceso migratorio –con independencia de su voluntad–, toda vez que se trata de un derecho irrenunciable.

La presente sentencia resultó de gran relevancia en materia migratoria en México puesto que, previo a su publicación, el acceso a Estación Migratoria para Asesores(as) Jurídicos(as) Federales estaba restringido, coartando así el derecho al debido proceso de las personas en contexto de movilidad y con necesidad de protección internacional.

Incendio de la Estancia Provisional en Ciudad Juárez, Chihuahua

Las pobres condiciones de las Estancias y Estaciones migratorias han sido documentadas y denunciadas por diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos. En la noche del 27 de marzo de 2023, en la Estancia Provisional tipo B del INM en la que se encontraban 67 personas en situación de movilidad detenidas en la celda para hombres, sucedió un incendio que provocó la muerte de 40 personas y 27 heridas³⁰⁶. Las condiciones

303 SCJN, Amparo 388/2022, para. 78.

304 Reconocido por el artículo 17 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

305 SCJN, Amparo 388/2022, para. 83-85.

306 Instituto Nacional de Migración, *INM informa avances en la reparación del daño y atención a víctimas del incendio en estación migratoria de Ciudad Juárez, 27 de marzo de 2024*.

de detención de las personas migrantes implicaban una directa violación a sus derechos y se documentó que llevaban más de tres días en detención, sin acceso adecuado a agua ni alimentos, sin productos sanitarios y ubicadas en un espacio físico insuficiente. A su vez, diversas evidencias indicaron que los guardias de seguridad del recinto ejercían violencia física y verbal en contra de las personas que estaban privadas de la libertad; incluso, se encontró evidencia de la comisión de al menos un acto de tortura³⁰⁷. Como protesta a estas condiciones, evitables, personas dentro de las celdas prendieron fuego a unas colchonetas, a pesar de ello el personal de seguridad no abrió las puertas de las celdas. Por tal situación, el 10 de mayo de 2023 el INM emitió un comunicado en el que suspendió temporalmente la operación de 33 Estancias Provisionales tipo “A” y “B” en el país³⁰⁸.

Por su localización geográfica, Ciudad Juárez ha sido una ciudad fronteriza caracterizada por el tránsito de personas en situación de movilidad que buscan llegar a los Estados Unidos de América (EE.UU.). No obstante, Ciudad Juárez se ha securitizado en materia migratoria, tanto que en 2022 se realizaron 107 operativos de verificación migratoria, muchos de ellos en hoteles de bajo costo y bares aledaños. Asimismo, en 2023 desplegaron 200 agentes federales del INM para limitar el cruce de personas migrantes al Río Bravo³⁰⁹.

A principios de 2024, la CNDH publicó un nuevo informe especial sobre las condiciones de las Estancias (11) y Estaciones migratorias (38), dentro del cual evaluó aspectos como: condiciones de los alojamientos; infraestructura y seguridad; protección y defensa jurídica; e infraestructura de salud. Conforme a las evaluaciones, la calificación general que se les otorgó, en una escala del 0% al 100%, fue de 47.9%³¹⁰.

307 Instituto de las Mujeres en la Migración, *Informe: Incendio en la Estancia Migratoria de Ciudad Juarez* (2024).

308 Instituto Nacional de Migración, *Suspende INM temporalmente Estancias Provisionales en el País* (10 de mayo de 2023).

309 Instituto de las Mujeres en la Migración, *Informe: Incendio en la Estancia Migratoria de Ciudad Juarez*, 2024.

310 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Condiciones de las Estancias y Estaciones Migratorias: Hacia un Nuevo Modelo para la Atención de la Migración Irregular* (2024).

D. Retrocesos en el acceso al territorio en pandemia y post pandemia

Debido a su localización geográfica, en especial su frontera con EE.UU., México se ha convertido en un país en el que se materializa la expulsión de migrantes y su retorno; también ha sido un país de tránsito (incluido para personas en situación migratoria irregular), así como de destino y espera³¹¹. Aun así, aunque México es un país de flujos migratorios mixtos, y parte del mayor corredor migratorio del mundo, el número de personas mexicanas emigrantes es mucho mayor al número de personas inmigrantes que el territorio recibe.

Gráfico 1. Número total de personas inmigrantes y emigrantes mexicanas del 2000 al 2020

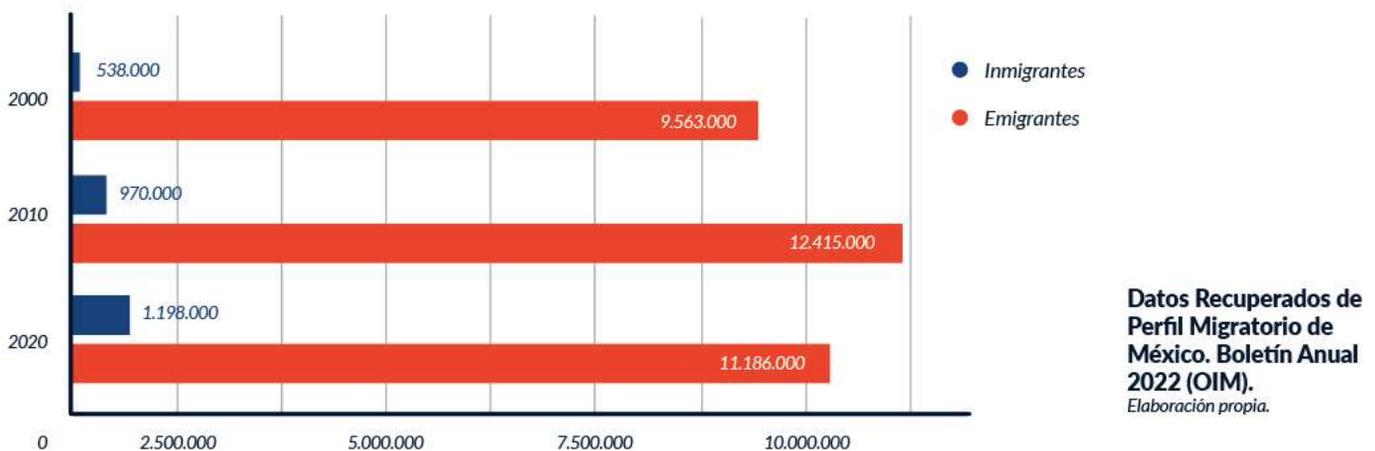
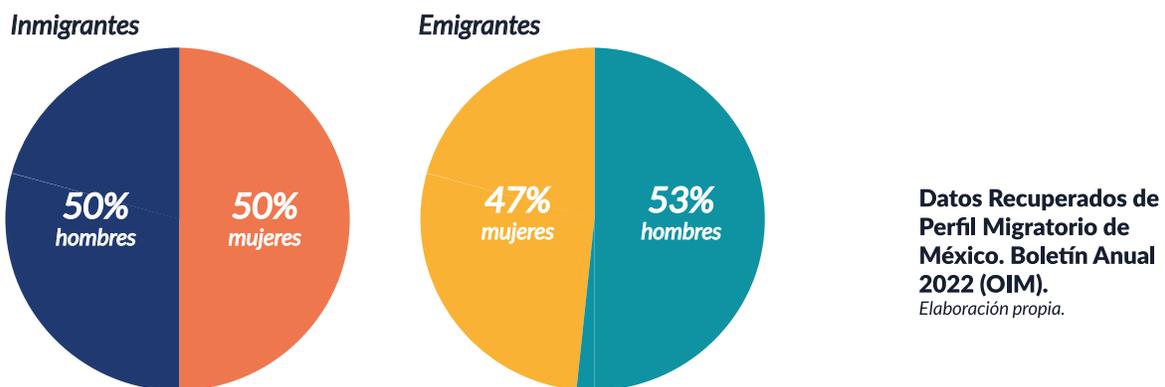


Tabla 1. Distribución de personas inmigrantes y emigrantes en México, por sexo, en 2020



311 Organización Internacional para las Migraciones. Marco Operacional para Situaciones de Crisis Migratoria. Plan Estratégico México 2017-2019. 2021.

Con relación al covid-19, una vez se declaró formalmente el inicio de la pandemia, algunos Estados ordenaron el cierre de sus fronteras y la restricción de la circulación, afectando de manera diferenciada a personas que se encontraban sin documentación en los países de tránsito y/o de destino³¹². En el caso de México, el 23 de marzo de 2020 se estableció el inicio de la jornada de sana distancia en la que se contemplaba, entre otras, el cierre de actividades y servicios en diversos sectores (económicos, políticos y sociales) con la intención de aminorar los impactos en la propagación del coronavirus³¹³. Aunado a ello, se implementaron numerosas políticas en respuesta al incremento de personas migrantes centro-americanas que buscaban llegar a EE.UU. transitando por México³¹⁴.

Para tal periodo las acciones antimigratorias por parte del gobierno de EE.UU., sumadas a las barreras para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas, fueron ampliamente criticadas por expertos en derechos humanos y agencias de asistencia humanitaria a nivel internacional³¹⁵. En efecto, ocurrió que el 21 de marzo de 2020 EE.UU. cerró sus fronteras para viajes terrestres no esenciales, quedando exceptuados de esta medida sus connacionales y personas

residentes. En la misma fecha entró en vigor una política de expulsión inmediata para las personas que hubieran cruzado la frontera sur norteamericana de forma irregular –basada en la Sección 265 del Título 42 del código de EE.UU., sobre razones de salud pública–, razón por la cual miles de personas fueron devueltas directamente a México, sin importar su nacionalidad³¹⁶. Tres años después, en mayo de 2023, la medida llegó a su fin. Una investigación realizada por Hernández-López y Ramos-Rojas arrojó que quedaron en el abandono institucional, principalmente en la frontera norte de México, de marzo a septiembre de 2020, más de 197.000 personas³¹⁷.

De acuerdo con datos de la Agencia estadounidense de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), aproximadamente 2.8 millones de personas fueron expulsadas bajo esta política. El gobierno mexicano estima que, 6 de cada 10 personas expulsadas bajo esta medida, eran mexicanas³¹⁸.

312 Hernández López y Ramos Rojas, *Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México*, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (enero 2022), p. 36.

313 Secretaría de Salud, *Jornada de Sana Distancia* (2020).

314 Shabia Mantoo, *Despite pandemic restrictions, people fleeing violence and persecution continue to seek asylum in Mexico* (2020).

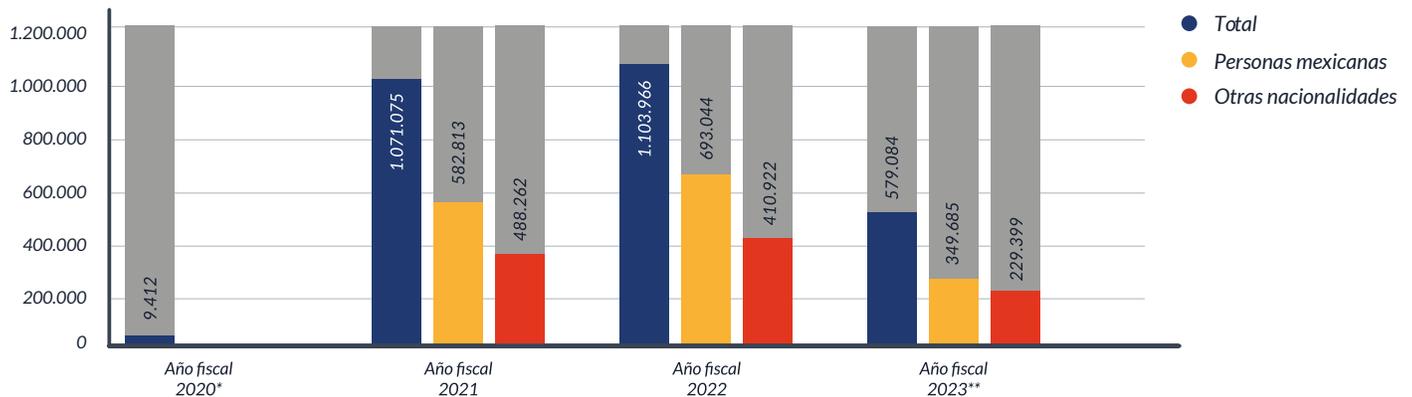
315 Ana Cristina Sedas, *Reporte Situacional: Migración de Tránsito en México Durante la Pandemia de COVID-19* (2020).

316 Hernández López y Ramos Rojas, *Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México*, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (enero 2022), p. 35.

317 Idem.

318 Secretaría de Gobernación, *Se registraron 2.7 millones de eventos de expulsión de personas bajo el Título 42, hasta febrero de 2023* (2023).

Gráfico 2. Expulsiones bajo el Título 42 en EE.UU., de 2020 a 2023



*No hay datos desagregados por nacionalidad para el año fiscal 2020.

** Datos hasta el 11 de mayo del 2023.

Datos recuperados de U.S. Border Patrol and Office of Field Operations Encounters by Area of Responsibility and Component (CBP) 2020, 2021, 2022 y 2023.

Elaboración propia

Si bien los datos mostrados contienen información sobre la frontera norte y la frontera sur de EE.UU., la abrumante mayoría de estas expulsiones fueron realizadas en la frontera sur, de manera terrestre, hacia ciudades fronterizas mexicanas que ya enfrentaban altos niveles de violencia. La organización Human Rights First documentó, entre el inicio del Título 42 y junio de 2022, más de 10,318 reportes de ataques violentos, incluyendo secuestro, violación y tortura³¹⁹.

Por otro lado, los gobiernos de países centroamericanos también determinaron el cierre de sus fronteras: El Salvador el 13 de marzo de 2020, y Guatemala y Honduras el 16 del mismo mes. Por ello, las personas nacionales de estos países no podían salir, ni regresar al mismo³²⁰. La seguridad nacional fue el eje rector en el que los gobiernos de diversos países tomaron medidas que resultarían con grandes implicaciones en temas de exclusión, argumentando que el flujo de migrantes podría conllevar la propagación del covid-19.

Debido a ese cierre de frontera de países de Centroamérica y a la restricción de la movilidad, muchas personas quedaron en México sin la posibilidad de regresar a sus países y con apoyo muy escaso, pues los albergues de la sociedad civil para migrantes cambiaron la manera de operar con el objetivo de disminuir la propagación del

319 Human Rights First, *The Nightmare Continues: Title 42 Court order prolongs Human Rights Abuses, Extends Disorder at U.S. Borders* (2022).

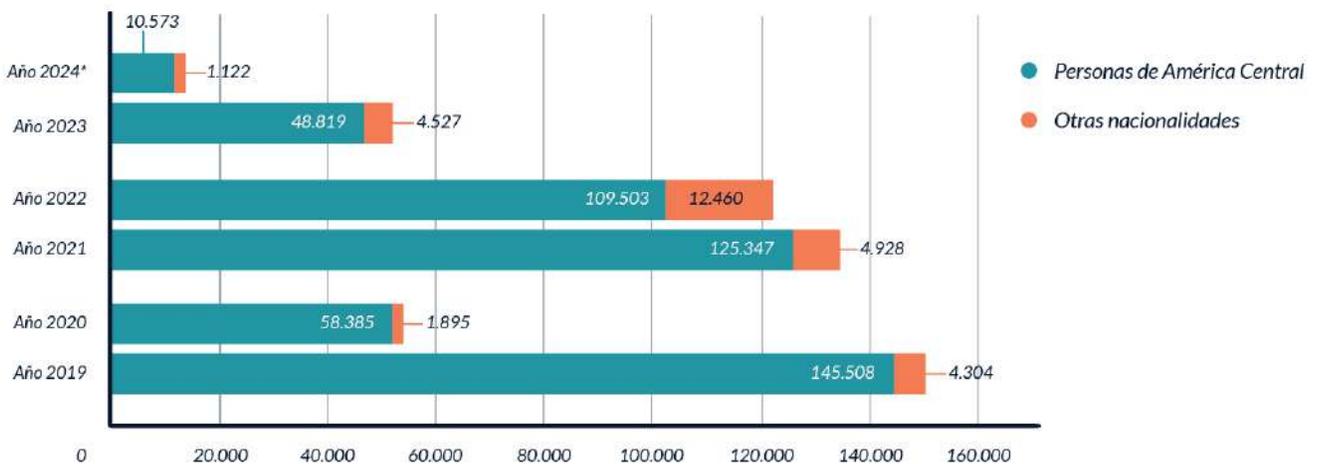
320 *Idem*.

coronavirus. Permanecieron en dichos albergues aquellas personas que se encontraban recibiendo servicios humanitarios y de acompañamiento en Procedimientos Administrativos Migratorios (en adelante PAM) o del reconocimiento de la condición de refugiadas. Sus perfiles y nacionalidades eran variadas, aunque predominaban las personas provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras.

El entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, el 24 de marzo de 2020, aceptó recibir el retorno diario de 1,250 personas centroamericanas, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiadas, provenientes de diversos centros de detención estadounidenses. Al mismo tiempo, México deportó un gran número de personas solicitantes de asilo de regreso a Centroamérica.

De acuerdo con información proporcionada por International Crisis Group, entre México y EE.UU., tan solo hasta la mitad de abril de 2020, se habían retornado al menos 13,100 personas –incluyendo familias, personas adultas migrando solas y niñez no acompañada–. Estas deportaciones se realizaron a pesar de que diversas agencias internacionales exhortaron a detenerlas, no sólo porque privaban a las personas en movilidad de su derecho a recibir protección internacional, cuando la requerían, sino también porque aumentaban el riesgo de transmisión de covid-19 hacia países con sistemas de salud más frágiles –y con capacidad limitada para seguir las guías internacionales para la preparación y respuesta al covid-19–³²¹.

Gráfico 3. Eventos de personas devueltas por la autoridad mexicana desde 2019 hasta 2024



*Datos hasta el 31 de mayo de 2024.

Datos Recuperados de Boletines Estadísticos Mensuales 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 (Unidad de Política Migratoria).
Elaboración propia.

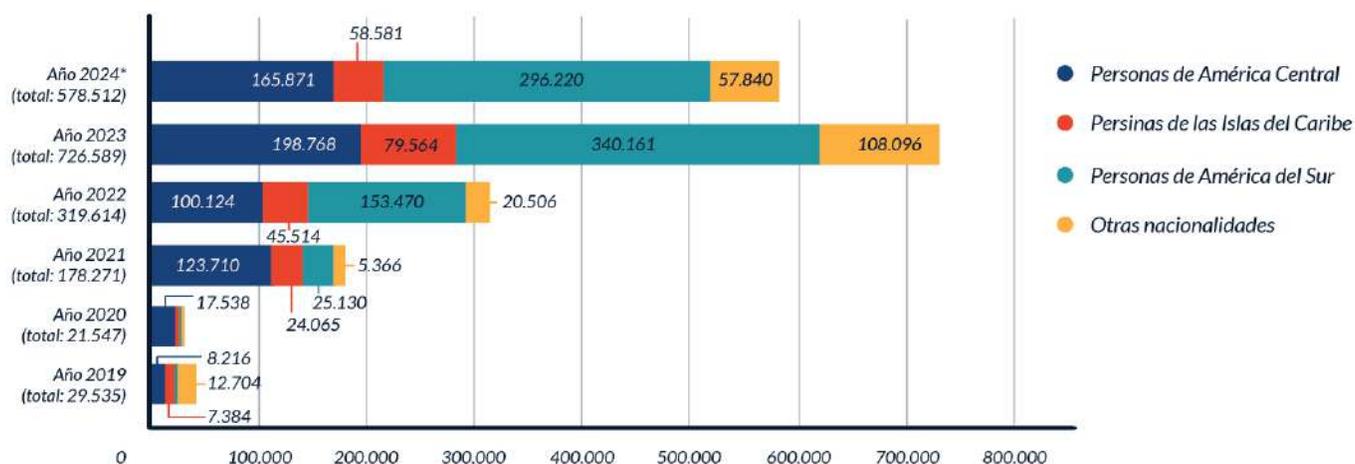
321 International Crisis Group, *Deportation and Disease: Central America's COVID-19 Dilemmas* (2020).

El número de devoluciones efectuadas por la autoridad migratoria mexicana decreció durante el 2020 y, hasta la fecha de elaboración de este informe, no ha superado las cifras anteriores a la pandemia por covid-19; inclusive, muestra una tendencia de decrecimiento. No obstante, en el mismo periodo, se ha incrementado de manera considerable la emisión de Oficios de Salida.

Los Oficios de Salida son documentos administrativos expedidos por la autoridad migratoria a la persona extranjera a quién se la ha iniciado un PAM, el cual autoriza la salida de la Estación Migratoria, o albergue, para que la persona abandone el país en un periodo determinado de tiempo, por sus propios medios. Los Oficios de Salida se encuentran regulados en los artículos 240 y 241 del Reglamento de la Ley de Migración. La recurrente utilización de estos documentos ha sido duramente criticada por organizaciones defensoras de derechos migratorios, pues son catalogados por estas como sinónimos a las devoluciones –más económicas para el Estado– y violatorios de derechos humanos, pues su emisión indiscriminada restringe el acceso al debido proceso y a la adecuada identificación de necesidades de protección internacional.

Como mencionado previamente, puede ser observado en el gráfico 4 que la práctica de emitir Oficios de Salida no sufrió un decrecimiento entre los años 2019, 2020 y 2021, sino que ha ido aumentando aceleradamente.

Gráfico 4. Emisión de Oficios de Salida 2019-2024



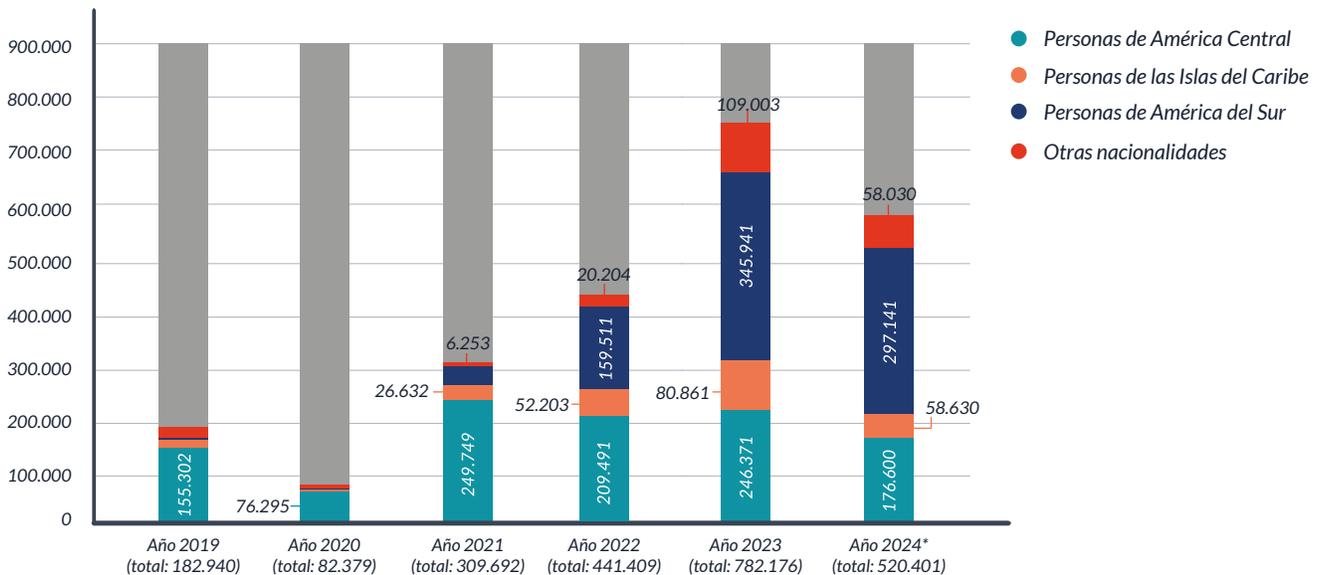
*Datos hasta el 31 de mayo de 2024.

Datos Recuperados de Boletines Estadísticos Mensuales 2019-2023 (Unidad de Política Migratoria).
Elaboración propia.

Durante la pandemia, la manera en que se dieron las detenciones migratorias y deportaciones cambió drásticamente. El 26 de abril de 2020 el Instituto Nacional de Migración dio a conocer que desalojaría las Estaciones Migratorias. A su vez, con justificación en la mencionada sección 265 del Título 42 del código de EE.UU., la Secretaría de Salud publicó el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante el covid-19, cuyas acciones fueron: la vinculación local con autoridades sanitarias; identificación de población en riesgo, para prevención; atención y seguimiento de casos sospechosos y confirmados; instalación de un centro de aislamiento y canalización a hospitales de referencia para la atención de covid-19.

De acuerdo con Forbes México, en octubre de 2020, ante la formación de una nueva caravana migrante proveniente de Honduras, el INM hizo público un comunicado en el que advertía sobre sanciones para las personas extranjeras que pretendían internarse en México de forma irregular y sin contar con las medidas sanitarias dictadas para contener la pandemia³²², generando un escenario poco alentador para las personas migrantes y con necesidad de protección internacional.

Gráfico 5. Eventos de personas en situación migratoria irregular registrados por la autoridad migratoria mexicana, 2019 a 2024*



*Datos hasta el 31 de mayo de 2024.

Datos Recuperados de Boletines Estadísticos Mensuales 2019-2023 (Unidad de Política Migratoria).
Elaboración propia.

322 Forbes, Migración advierte hasta 10 años de cárcel para extranjeros por Covid-19 (1 de octubre de 2020).

Los eventos de personas en situación migratoria irregular son procedimientos que se refieren a la persona extranjera a quien se le inició un PAM ante el INM por no acreditar su situación migratoria. Aunque durante 2020 disminuyó el número de eventos, estos recuperaron sus niveles anteriores al poco tiempo y los superaron rápidamente, como se puede observar en el gráfico 5. También es importante mencionar que, si bien las personas de nacionalidades centroamericanas continuaron conformando la mayor parte de estos eventos, desde 2021 ha existido un aumento sustancial en los eventos de personas provenientes de islas caribeñas y la región sudamericana.

Hasta la actualidad, la política migratoria del gobierno mexicano se ha caracterizado por tener un enfoque restrictivo de la movilidad humana, sustentado por el gran número de detenciones y deportaciones que realiza el INM³²³, las devoluciones expedidas desde los EE.UU. y el cierre de fronteras aéreas y terrestres en Centroamérica. Lo anterior, aunado a las condiciones de la pandemia, ha generado un mal escenario para las personas en movilidad en situación migratoria irregular³²⁴.

En este sentido, las tendencias apuntan a una recurrencia, notable, a la devolución de personas de nacionalidades centroamericanas, por arriba de cualquier otra nacionalidad, inclusive después de la pandemia (no se omite mencionar que, paralelamente, los países centroamericanos sufrieron un incremento en las tasas de pobreza³²⁵). Asimismo, es de mencionar que los estados mexicanos con el mayor número de devoluciones son: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca y Chihuahua. De estos, Chiapas y Tabasco se localizan en la frontera sur; mientras que Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Chihuahua se localizan en la frontera norte. La mayor parte de las devoluciones suceden en frontera.

323 El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene como objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentalización de políticas migratorias (Diario Oficial de la Federación, *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración* (México a 02 de noviembre de 2020).

324 Hernández López y Ramos Rojas, *Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México*, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (enero 2022), p. 36.

325 Agencia Francesa de Desarrollo; Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas, *América Central: después de la crisis pandémica* (febrero 2023).

E. Identificación de personas con necesidad de protección internacional

Los procedimientos migratorios llevados a cabo ante autoridades mexicanas para la identificación de personas con necesidad de protección internacional se encuentran regulados por la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, así como su Reglamento.

De acuerdo con el Manual de Orientación y Atención a Personas con Necesidades de Protección Internacional en México a cargo del ACNUR, se define la protección internacional como

la intervención de los Estados o del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en favor de las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas para velar por que sus derechos, su seguridad y su bienestar sean reconocidos y salvaguardados conforme a las normas internacionales en la materia³²⁶.

La Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, regula el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de persona refugiada y el otorgamiento de la protección complementaria. Por un lado, el asilo político se otorga a la persona extranjera a quien se considera es perseguida por motivos o delitos de carácter político; este es otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores³²⁷. Por su parte, la condición de persona refugiada es un estatus jurídico que protege a la persona extranjera que se encuentre en el territorio y:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguida 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;

³²⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Orientación y Atención a Personas con Necesidades de Protección Internacional en México* (México, 2020), 7.

³²⁷ Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 3.

2. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
3. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público³²⁸.

Es importante mencionar que, aunque el INM es el organismo encargado de regular la migración en el territorio mexicano, es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante, COMAR) quien otorga el reconocimiento de la condición de persona refugiada y la protección complementaria. Aunque es obligación del INM informar a las personas que detenga en una situación migratoria irregular sobre su derecho a pedir protección internacional, entre otros, en la realidad es una práctica que queda a discrecionalidad de cada agente migratorio, como ha sido documentado en diversos informes

³²⁸ Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 13, fracción I, II y III.

por organizaciones de protección a los derechos humanos.

En línea con lo anterior, el Informe Especial sobre las Condiciones de las Estancias y Estaciones Migratorias de la CNDH, reporta que se entrevistaron a 316 personas en once espacios de detención migratoria, de los cuales siete se localizaban en territorios fronterizos. En los resultados destacó que el 30.8% no sabía en dónde estaba ubicada la Estancia o Estación Migratoria; el 23.1% no sabía los motivos de su ingreso al recinto migratorio y el 69.2% no sabía cuál era su situación migratoria al momento de la entrevista³²⁹.

1. Proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada

La solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada se hace ante la Coordinación General de la COMAR o ante el INM (de ser el caso, este último deberá canalizar la solicitud). La petición debe presentarse dentro de los primeros treinta (30) días hábiles siguientes a la internación en el territorio mexicano –es decir, contados a partir del día hábil siguiente al que la persona haya ingresado al país–³³⁰. No es obligatorio contar

³²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial sobre las Condiciones de las Estancias y Estaciones Migratorias: Hacia un Nuevo Modelo para la Atención de la Migración Irregular* (2024).

³³⁰ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, art. 18, fracc. I; Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 53, parr. I.

con abogado(a) en este proceso, aunque existe el derecho a la debida defensa y, por ende, se pone a disposición una persona asesora jurídica.

Recibida formalmente la solicitud, la autoridad deberá emitir una constancia que acredite el inicio del procedimiento, así como una Clave Única de Registro (CUR)³³¹. Ambos documentos son esenciales para el acceso a otros trámites y servicios públicos, y para la protección contra actos de devolución. En este sentido, si la solicitud es presentada mediante un representante legal, la persona extranjera debe ratificar su solicitud en el término de tres días hábiles. Posteriormente, la autoridad debe realizar una, o más, entrevistas para el análisis del caso. De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, la Coordinación de la COMAR debe garantizar la cabal comprensión en la comunicación, por lo que, de ser necesario, se debe auxiliar de intérpretes y traductores(as) a las personas solicitantes³³².

A su vez, de acuerdo con el mismo Reglamento, la Coordinación de la COMAR deberá resolver la solicitud en un plazo de 45 días hábiles posteriores a su presentación –es importante mencionar que este plazo puede ser ampliado–, decisión que deberá estar fundada y motivada respecto del reconocimiento o no de la condición de persona refugiada³³³. En caso de reconocerse dicho estatus, la persona podrá tramitar su residencia permanente en México ante el INM.

2. La protección internacional en México

México, progresivamente, se ha convertido en un territorio donde convergen diversas necesidades de protección internacional. Entre 2015 y 2019, las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada, bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se multiplicaron por veinte y, posterior a 2020, cada año –con excepción del 2021– se ha superado el récord de solicitudes³³⁴. La mayoría de estas son de personas provenientes de países centroamericanos, seguidas por las solicitudes de personas haitianas y venezolanas. En este sentido, el perfil de quienes solicitan protección internacional se ha diversificado; además, cada vez es más notoria la presencia de niñas, niños y adolescentes entre las personas solicitantes.

331 Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 38 y 39.

332 Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 29.

333 Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, art. 45, parr. I, II.

334 Gil, Isabel, *México como País de Destino de Personas Refugiadas*, COLMEX (2022).

Tabla 2. Número de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas 2013-2024

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
1,295	2,137	3,422	8,791	14,587	29,410	70,120	40,733	129,329	119,083	140,831	41,427

*Datos hasta junio 2024.

Datos Recuperados de COMAR en Números 2013-2023 (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados).
Elaboración propia.

No obstante, las capacidades operativas de la COMAR son limitadas y su crecimiento no ha ido a la par con el desplazamiento forzado internacional y las necesidades de protección internacional que experimentan las personas en la región y en el país. De acuerdo con los cálculos efectuados para este reporte, el número de personas solicitantes ha ido creciendo a un ritmo del 77% anual, mientras que el presupuesto asignado a la COMAR apenas ha aumentado un 12% anual³³⁵.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que los tiempos de respuesta dentro del proceso son altos y, de acuerdo con la normatividad vigente, la persona que presente una solicitud para ser reconocida como refugiada deberá permanecer en el estado donde inició el trámite hasta que su solicitud sea resuelta; de lo contrario, se considerará abandonado el proceso.

Esta última medida resulta contraproducente en muchos sentidos, debido a que restringe las oportunidades laborales y muchas veces expone a las personas solicitantes a ser víctimas del crimen organizado, como sucede con quienes inician su solicitud en el estado fronterizo de Chiapas. Además de tratarse del mayor estado receptor de solicitudes, es el lugar en donde se cuenta con el más alto registro de delitos perpetrados en contra de personas migrantes; también presenta una de las tasas más altas de pobreza en el país³³⁶. Asimismo, la medida aumenta la carga de la COMAR ya que muchas de las personas, al encontrarse confinadas, lejos de sus familias, o con restringidas oportunidades, buscan reabrir sus procedimientos fuera del estado donde lo iniciaron, lo que aumenta la carga operativa y administrativa de la entidad, además de dilatar las resoluciones.

Las Delegaciones de la COMAR con mayor número de recepción de solicitudes son Palenque (Chiapas), Tapachula (Chiapas), Ciudad de México, Tabasco, Veracruz, Nue-

335 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Presupuesto asignado 2014 a 2024* (s.f.).

336 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), *Rutas: Estudios sobre Movilidad y Migración Internacional* (Ciudad de México, 2022).

vo León, Baja California, Jalisco y Saltillo. De estas, Palenque, Tapachula, Tabasco, Nuevo León, Baja California y Saltillo se ubican en estados fronterizos.

La protección complementaria

La protección complementaria, por su parte, se otorga a la persona extranjera que no ha sido reconocida como refugiada por la COMAR, pero que “requiere protección para no ser devuelta al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”³³⁷.

En consecuencia, el otorgamiento de la protección complementaria sólo será considerado en caso de que la COMAR determine que la persona necesita una garantía de no devolución, pero que no cumple con los criterios para ser reconocida como refugiada³³⁸. Ello deberá ser evaluado en cada caso³³⁹ y, de proceder, se notificará a la persona extranjera en la misma resolución en la que se decide el no reconocimiento de la condición de refugiada³⁴⁰. Se prevé que a las personas que se les otorgue protección complementaria, se les conceda la residencia permanente en el país³⁴¹.

Este tipo de protección podrá ser retirada solamente si: (i) se acredita que la persona extranjera ocultó o falseó la información proporcionada; o (ii) desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento³⁴².

De 2013 a junio de 2024 la COMAR informó que había registrado un total de 601,165 personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiadas y que había resuelto las solicitudes de 192,304 personas, es decir, el 24.1%. En estas se resolvió lo siguiente:

337 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 28.

338 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *op.cit.*, p. 11.

339 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 28.

340 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 30.

341 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 48.

342 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 32.

Tabla 3. Resoluciones por la COMAR de 2013 a 2024

<i>País de nacionalidad de las personas</i>	<i>Solicitudes resueltas</i>	<i>Reconocimientos de la condición de persona refugiada (Positivo)</i>	<i>Se otorgó protección complementaria</i>	<i>Se negó reconocimiento y no se otorgó protección complementaria</i>
Honduras	79,608	62,818	2,861	13,929
Venezuela	26,379	25,012	32	1,355
El Salvador	25,554	17,372	2,655	5,527
Haití	22,034	3,693	3,854	14,487
Cuba	15,241	7,768	666	6,807
Guatemala	10,678	5,652	510	4,516
Nicaragua	4,551	2,245	519	1,787
Otros	8,259	2,242	755	5,082
Total	192,304	126,982	8,920	53,470

Datos Recuperados de COMAR en Números 2013 a junio de 2024 (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados).
Elaboración propia.

De acuerdo con los datos brindados por la COMAR, no es posible determinar el tiempo que transcurrió desde la presentación de la solicitud hasta su resolución recalando que, entre 2013 y junio de 2024, a más del 75% de las personas solicitantes no se les había resuelto aún su trámite.

3. Seguimiento al proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada, debidas garantías, asesoramiento y representación

Frente a la decisión negativa de reconocimiento de la condición de persona refugiada por parte de la COMAR, la persona podrá presentar recursos administrativos y/o solicitar intervención judicial si tiene argumentos para considerar que la decisión se debe reconsiderar, es decir que podrá acudir a los medios de impugnación referentes al recurso de revisión y al juicio de nulidad. Sin embargo, cabe agregar que, con la denegación de reconocimiento de este estatus, la persona queda en situación

migratoria irregular.

Respecto del recurso de revisión, el artículo 25 de la Ley sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo Político establece que se podrá interponer el recurso dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la resolución respectiva. Para ello, la persona deberá dirigir a la COMAR un escrito en el que integre los siguientes datos, con base en el artículo 86 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo³⁴³:

- Nombre de la institución a la cual se dirige, es decir, la COMAR.
- Nombre de la persona solicitante que presenta el recurso de revisión, incluyendo a los(as) familiares que, por derivación, se encuentran solicitando también el reconocimiento de la condición de refugiados(as) y la dirección en que habrán de recibir todo tipo de notificaciones por parte de la COMAR.
- Fecha en la que se emitió la resolución negativa y fecha en que la persona solicitante fue notificada del resultado negativo de la misma.
- Describir a detalle los argumentos por los cuales no está de acuerdo con la decisión de la COMAR.
- Explicar los agravios que la persona solicitante enfrenta al ser rechazado su reconocimiento de la condición de refugiada.

343 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, artículo 86; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *op.cit.*, p. 20.

- Lugar y fecha en que se realiza el recurso de revisión.
- De ser posible, aportar las pruebas con relación inmediata y directa con la resolución impugnada.
- Asegurar que el recurso vaya firmado por la persona solicitante. En caso de no saber escribir puede firmar con huella digital.

Con relación al juicio de nulidad, el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se puede interponer en contra de resoluciones de autoridades administrativas dentro de los treinta días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la resolución. Se puede interponer después de haber presentado un recurso de revisión y que éste haya resultado negativo –aunque también se puede interponer sin haberlo presentado–. Para esto, la persona solicitante debe presentar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa un escrito de demanda que deberá integrar los siguientes datos: nombre de la persona demandante; domicilio para oír y recibir notificaciones; dirección de correo electrónico; mencionar la resolución impugnada, la autoridad demandada, los hechos que dan motivo a la demanda, pruebas –en caso de haberlas–, los conceptos de impugnación, explicar las razones por las cuales la resolución se considera errónea y los puntos petitorios (qué se espera que el Tribunal decida)³⁴⁴.

Ahora bien, como mencionado con ante-

344 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 14.

rioridad, los procesos llevados ante el INM o la COMAR señalan el derecho de la persona en contexto de movilidad de contar con representación. Con base en ello, la Ley de Migración señala lo siguiente:

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas³⁴⁵.

Asimismo, el numeral 109, fracción V, de la citada Ley dispone lo siguiente:

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

[...]V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio [...]³⁴⁶.

El Reglamento de la Ley de Migración en sus artículos 226 y 228 señala lo siguiente:

Artículo 226. Las personas extranjeras presentadas en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales tendrán los siguientes derechos:

IV. Conocer su situación migratoria y el motivo de su presentación;

V. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, en los idiomas de mayor incidencia de personas extranjeras presentadas, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

VI. Recibir atención médica, psicológica, así como asesoría legal, al ingreso y durante su alojamiento;

VII. Ser informadas del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de la Ley y este Reglamento; en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen, así como del derecho de interponer

345 Ley de Migración, artículo 70.

346 Ley de Migración, artículo 109, fr. V.

un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto³⁴⁷.

[...]

Artículo 228. Todo alojado podrá designar o revocar a un representante legal o persona de su confianza en cualquier momento.

Los representantes legales, las autoridades consulares y los servidores públicos comisionados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán visitar a las personas extranjeras alojadas durante el tiempo necesario, salvo en contingencia que implique riesgo para la seguridad de los visitantes.

El representante legal debidamente acreditado podrá visitar a su representado, durante los horarios establecidos, todos los días de la semana.

Cuando un alojado manifieste su interés para que sea reconocida su condición de refugiado, dicha solicitud se deberá recabar por escrito y se dará aviso a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en un término máximo de setenta y dos horas, contados a partir de que la autoridad migratoria tenga conocimiento de la solicitud³⁴⁸.

Por su parte la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala:

Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interpósita persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de tres días hábiles³⁴⁹.

Así, el derecho de defensa es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en la Constitución Política de México y debe salvaguardarse en cualquier procedimiento jurisdiccional.

En ese sentido, las personas en contexto de movilidad y con necesidad de protección internacional, con independencia de su situación migratoria, tienen derecho a la procuración e impartición de justicia, así como que en todo momento se respete su derecho al debido proceso. Por ello, se ha reconocido que deben tener acceso a asistencia técnico-jurídica de calidad, especializada y gratuita para la defensa de sus derechos en todas las instancias jurisdiccionales. En consecuencia, las y los juzgadores tienen la necesidad de verificar en los casos que les involucren, si recibieron asistencia legal; pudiendo complementarse con una evaluación de las constancias para

347 Ley de Migración, artículo 226.

348 Ley de Migración, artículo 228.

349 Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 11.

determinar si durante el procedimiento se les otorgó una debida intervención en términos probatorios o argumentativos.

A propósito de esto, como abordado con anterioridad en este informe, el 15 de marzo de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la sentencia que resolvería el Amparo en revisión 388/2022 señalando que existe una obligación constitucional a cargo del Estado, correlativa al derecho a una defensa adecuada, consistente en proveer de una persona defensora pública a una persona extranjera sujeta a un proceso migratorio, con independencia de su voluntad –incluso–, toda vez que se trata de un derecho humano de naturaleza irrenunciable³⁵⁰.

4. Protección especial de niñas, niños y adolescentes

Las niñas, niños y adolescentes se encuentran en situación de vulnerabilidad y se debe procurar proporcionarles los instrumentos adecuados para que se logre la efectiva igualdad ante la ley de la que gozan las personas mayores de edad. A propósito de esto, la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989³⁵¹ constituye el comienzo de un paradigma más garantista o de la protección integral de los derechos de

las niñas, niños y adolescentes. En México, esta concepción más garantista se materializó con la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014.

Ahora bien, es importante tener presente que las infancias y adolescencias se movilizan por diversas razones –que pueden involucrar la necesidad de recibir protección internacional–, algunas de las cuales son: (i) búsqueda de oportunidades por consideraciones económicas o educativas; (ii) con fines de reunificación familiar; (iii) por cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida; por afectaciones derivadas del crimen organizado; o por desastres naturales; (iv) por abuso familiar o extrema pobreza; (v) para ser transportados(as) en el contexto de una situación de explotación, incluida la trata infantil; (vi) para huir de su país, ya sea por temor fundado a ser perseguidos(as) por determinados motivos o 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. Generalmente se trasladan junto a sus padres, miembros de la familia ampliada u otros(as) adultos(as), pero en la actualidad un número creciente y significativo migra en forma independiente y sin compañía³⁵².

En efecto, la migración de niñas, niños y

350 SCJN, Sentencia Amparo en revisión 388/2022, 15 marzo 2023, para. 273.

351 Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

352 *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.* Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014, pára. 35.

adolescentes viajando en núcleos familiares, o no acompañados, ha aumentado y aunque a lo largo de los años ha tenido caídas y repuntes, cada vez es más común su tránsito y/o alojamiento en el territorio mexicano.

Gráfico 6. Eventos de personas menores de edad extranjeras canalizadas* por el INM



*Número de eventos de niñas, niños y adolescentes a quienes se les inició un PAM ante el INM y fueron dirigidos(as) a albergues de la red del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema Nacional DIF).

**Datos hasta el 30 de marzo de 2024.

Datos Recuperados de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes en Situación Migratoria Irregular, desde y en Tránsito por México (Unidad de Política Migratoria).
Elaboración propia.

Ahora bien, es conocido que la detención en masa de personas migrantes tiene como consecuencias la estigmatización, criminalización y vulneración a sus derechos humanos. En un informe publicado por Asylum Access se señala que, en México, el número de detenciones se duplicó en dos años, al pasar de 93,846 detenciones en 2017, a 182,940 en 2019. Asimismo, aunque los estándares internacionales de derechos humanos y las normas mexicanas prohíben la detención de menores de edad, las detenciones a niñas, niños y adolescentes correspondieron a ser entre el 15% y 30% de las personas detenidas, dependiendo del año (2017-2020)³⁵³. Aunque entre 2021 y 2024 la proporcionalidad a las detenciones de niñas, niños y adolescentes ha disminuido, continúa representando una parte sustancial.

Es de mencionar, a propósito de ello, que las expulsiones colectivas están prohibidas como principio del derecho internacional. El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Po-

353 Red Regional de Protección, *Situación de los Derechos Humanos de las Personas en Movilidad Humana en México y en el Norte de Centroamérica*, (2020).

líticos “no se cumple con leyes o decisiones que dispongan expulsiones colectivas o en masa”. Asimismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha proporcionado orientaciones específicas sobre el alcance personal de la prohibición de la expulsión colectiva, en particular, respecto a la obligación de los Estados de realizar un examen razonable y objetivo del caso individual de cada persona para evaluar todas las circunstancias pertinentes que puedan oponerse a su expulsión³⁵⁴.

Tabla 4. Número de eventos de niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular por edad

	2021	2022	2023	2024*
Total	306,692	441,409	782,176	520,401
Número de niñas, niños y adolescentes	77,608	71,206	113,660	70,818
Niñas, niños y adolescentes en términos porcentuales	25.3%	16.1%	14.5%	13.6%

*Datos hasta el 31 de mayo de 2024.

Datos Recuperados de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes en Situación Migratoria Irregular, desde y en Tránsito por México (Unidad de Política Migratoria). Cálculos propios. Elaboración propia.

Reforma de Ley en materia de niñez migrante de 2021

En 2021 entró en vigor una reforma de ley en materia de niñez migrante impulsada por la sociedad civil, la cual armonizó las ya mencionadas Ley de Migración y Ley Sobre Refugiados para prohibir la detención de niñas, niños y adolescentes en estaciones migratorias.

A raíz de lo anterior, se estableció que el Estado mexicano debe garantizar la no privación de la libertad por motivos migratorios a niñas, niños y adolescentes³⁵⁵. En los procedimientos en que estas(os) se vean involucrados, se debe dar aviso inmediato a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes –o a la entidad federativa que corresponda–, previo al inicio del procedimiento³⁵⁶; el prin-

354 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar* (12 de mayo de 2021), parr. 40.

355 Ley de Migración, artículo 6.

356 Ley de Migración, artículo 11.

cipio del interés superior de la niñez debe ser una consideración primordial durante todo el procedimiento. Estas entidades deberán brindar protección a la persona menor de edad en tanto el INM determina su condición migratoria³⁵⁷. Aunado a esto, se prohíbe el alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes en Estaciones o Estancias Migratorias, por lo que, en caso de situación migratoria irregular, las niñas, niños y adolescentes migrantes deben ser albergadas(os) en los Centros de Asistencia Social (CAS) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia³⁵⁸ (en adelante Sistema Nacional DIF).

Aunado a lo anterior y a las garantías del debido proceso, se debe respetar el derecho que tienen las personas menores de edad a ser escuchadas y a participar en las diferentes etapas procesales. En línea con esto, deberá prevalecer la unidad o la reunificación familiar, según proceda, siempre y cuando esta última no sea contraria al interés superior de la niñez; a su vez, para resolver la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente³⁵⁹. En la deci-

sión final que se tome también se debe evaluar el interés superior de la niñez³⁶⁰.

Para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes susceptibles de reconocimiento de la condición de refugiadas(os) o de asilo, corresponde al Sistema Nacional DIF identificarlo mediante una evaluación inicial; posteriormente, deberá comunicarlo al INM quien, en colaboración con la Coordinación General de la COMAR, adoptará medidas de protección especial³⁶¹. Cualquier niña, niño o adolescente no acompañada(o) o separada(o) de su familia tiene derecho a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada(o) y su solicitud deberá ser atendida de manera prioritaria³⁶².

Aunque la mencionada reforma de ley y sus disposiciones han sido consideradas pioneras en materia de defensa de derechos de niñez y adolescencias migrantes, la realidad es que su implementación ha sido simbólica y poco efectiva. Una investigación realizada por el medio de comunicación digital Animal Político, reveló que entre enero de 2021 y mayo de 2022 solamente se procesó al 19% de las niñas, niños y adolescentes migrantes de acuerdo con el nuevo sistema de protección. La investigación también mostró que, en estados fronterizos, donde se registran los mayores números de detenciones, los planes de restitución de dere-

357 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante LGDNNA), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014, artículo 89.

358 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es un organismo público descentralizado encargado de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. A nivel institucional, la misión del Sistema Nacional DIF es contribuir al desarrollo integral de la población mediante el diseño de políticas públicas, la ejecución de programas y acciones de asistencia social, así como la coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, en favor de las familias y personas que, en sus diversas etapas de vida, enfrenten alguna condición de vulnerabilidad (Diario Oficial de la Federación, *Programa Institucional 2020-2024 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, 04 de noviembre de 2020).

359 LGDNNA, artículo 93.

360 LGDNNA, artículo 92.

361 LGDNNA, artículo 98.

362 Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 35.

chos³⁶³ (proceso de acuerdo con el nuevo sistema), elaborados por las Procuradurías de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes llegan a cifras tan bajas como 0.7% en Baja California. Es decir, la mayoría de las niñas, niños y adolescentes migrantes no pasan por este nuevo sistema de protección y sus casos no son analizados como corresponde.

Tabla 3. Comparativa entre detenciones a niñas, niños y adolescentes y planes de restitución elaborados entre enero de 2021 y mayo de 2022

<i>Estado con frontera</i>	<i># de detenciones a niñas, niños y adolescentes</i>	<i># de planes de restitución elaborados</i>
Baja California	15,498	117
Campeche	80	11
Chiapas	22,827	2,170
Chihuahua	3,483	852
Coahuila	3,098	498
Nuevo León	6,694	4,673
Quintana Roo	226	6
Sonora	2,801	707
Tabasco	16,696	283
Tamaulipas	4,945	1,237

Datos recuperados de Niñez migrante. Promesas de papel (Animal Político).
Elaboración propia.

F. Militarización de las fronteras

Miembros de la asociación civil han reportado la militarización de fronteras como una práctica que obstaculiza que las personas que requieren protección internacional puedan ejercer sus derechos. Con motivo de la firma del Acuerdo Migratorio entre México y EE.UU., a partir del 2019 el gobierno mexicano se comprometió a registrar y controlar las entradas en la frontera, así como a desplegar a la Guardia Nacional por todo el territorio, con especial hincapié en la frontera sur, para contener los flujos migratorios³⁶⁴. La Guardia Nacional está compuesta por un grupo de agentes que han tenido formación militar, quienes no se encuentran capacitados en

363 Un plan de restitución de derechos es un documento que contiene todas las medidas de protección especial que es necesario conseguir para la restitución de derechos en cada caso.

364 Red Regional de Protección, "Situación de los Derechos Humanos de las Personas en Movilidad Humana en México y en el Norte de Centroamérica", 2020, 22, https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-CI-DH_Red-Regional-de-Proteccion.pdf.

materia de atención a personas en contexto de movilidad o aquellas con necesidad de protección internacional³⁶⁵. En enero de 2022, el gobierno mexicano ya había desplegado a 28,397 elementos, de los cuales 13,663 eran del ejército y 13,828 eran de la Guardia Nacional³⁶⁶. Dentro del reporte Bajo la Bota, elaborado por diversas organizaciones de la sociedad civil, se documentaron diversos casos, entre los cuales elementos de la Guardia Nacional y el Ejército, realizaron detenciones arbitrarias e ilegales, efectuaron acciones de perfilamiento racial y violencia en contra de mujeres. Cabe mencionar que, de 2016 a 2022 se han registrado 5,378 denuncias de delitos en contra de personas en contexto de movilidad³⁶⁷. No obstante, la mayoría de los delitos en contra de personas migrantes no son denunciados por miedo a la deportación o represalias en su contra³⁶⁸.

G. Otras circunstancias de relevancia

El 24 de mayo de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se da a conocer el cambio de domicilio oficial de la oficina central de la Coordinación General de la COMAR en la Ciudad de México, también se informó que el nuevo domicilio, a partir del 29 de mayo del 2024, estaría ubicado en la Colonia Anzures de la Ciudad de México. Sin embargo, desde esa fecha las oficinas de la COMAR en Ciudad de México se encuentran cerradas debido a que vecinos impidieron que abrieran una nueva sede en Anzures. Con esta situación, las personas con necesidad de protección internacional, incluidas aquellas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiadas, se vieron afectadas pues, durante dos meses, no contaron con fecha cierta para retomar los procesos de solicitud de refugio³⁶⁹.

Aunado a lo anterior, el INM desde inicios del 2024 dejó de emitir Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias³⁷⁰ (en adelante TVRH) a las personas solicitantes de refugio. La TVRH es un documento gratuito que puede ser válido por un año y

365 *Ibid.*

366 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Bajo la Bota: Militarización de la Política Migratoria en México*, (Ciudad de México, 2022).

367 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), *Rutas: Estudios sobre Movilidad y Migración Internacional* (Ciudad de México, 2022).

368 La deportación se vincula con la detención migratoria, ya que en México el 87% de las personas detenidas entre 2013 y 2020 fueron deportadas. Las deportaciones son una práctica que se ha extendido a otros países de la región.

369 Las Oficinas de la COMAR en la Ciudad de México fueron reaperturadas, en la delegación Iztapalapa, el 05 de agosto de 2024.

370 La TVRH es regulada en el artículo 52, fracción V, de la Ley de Migración y 157 de su reglamento.

permite a la persona regularizar su estancia en México, trabajar, así como asegurar el libre tránsito por el país. Su importancia recae también en la tutela que otorga a los derechos de las personas con necesidad de protección internacional. Lo cierto es que mientras que los flujos migratorios mixtos se acrecientan cada año, la falta de emisión de las TVRH vulnera la estancia de las personas en México. Además, es de destacar que, en los Estados con alto flujo de personas en contexto de movilidad, la expedición de estas TVRH en 2024 fue casi nula.

Tabla 5 y 6. Comparativas de emisión de TVRH entre 2023 y 2024

Emisión de TVRH entre enero y mayo de 2024 (nacional)

<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>
168	256	1912	72	356

Emisión de TVRH entre enero y mayo 2023 (nacional)

<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>
13,240	10,850	14,577	12,428	17,189

Comparativa Chiapas, Ciudad de México y Tabasco enero-mayo 2023 y 2024

<i>Chiapas, 2023</i>	44,467	<i>Chiapas, 2024</i>	371
<i>Ciudad de México, 2023</i>	10,362	<i>Ciudad de México, 2024</i>	115
<i>Tabasco, 2023</i>	1,351	<i>Tabasco, 2024</i>	0

Datos recuperados de Boletín de Estadísticas Mensuales 2023 y 2024 (Unidad de Política Migratoria).
Elaboración propia.

Conclusiones

Las personas migrantes y refugiadas son constantemente víctimas de violaciones a sus derechos; además, en su mayoría, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que deben ser atendidas y reconocidas por los diferentes sistemas jurídicos de protección. Muchas de estas personas provienen de países que padecen violencia estructural, conflictos políticos y/o sociales que les fuerzan a migrar; por lo que deberían contar, entre otros, con el reconocimiento efectivo de su derecho a solicitar y recibir asilo, y a ser protegidas bajo el principio de no devolución.

Aunque el movimiento migratorio en México ha sido constante, se ha observado un aumento derivado de los problemas políticos, sociales y económicos que afectan a la región. Asimismo, muchas de las personas en contexto de movilidad forzada internacional viven en una situación de pobreza y precariedad que hace más profunda la desigualdad en la que se encuentran en el país de acogida y les lleva a buscar opciones, muchas veces riesgosas, para el desarrollo de su plan de vida. Estas problemáticas se potenciaron, entre otras, con la pandemia del covid-19 y el cierre de fronteras; destacando en algunos casos la violación del derecho a recibir asistencia médica.

Aunque ha habido buenas acciones por parte del gobierno mexicano –como lo fue la aplicación de vacunas por covid-19, con independencia del estatus migratorio de las personas–, así como también se reconocen los derechos de las personas en contexto de movilidad externa y con necesidad de protección internacional dentro del territorio mexicano; en la práctica estas personas se enfrentan a múltiples barreras normativas que dificultan su acceso pleno a derechos –incluida la regularización migratoria–, dejando como consecuencia en diferentes situaciones, las deportaciones masivas o retornos asistidos.

La pandemia por el covid-19 implicó muchos retos en la protección de los derechos humanos para todas las personas. Paralelamente, este fenómeno demostró, una vez más, la subordinación de las prácticas migratorias mexicanas a las estadounidenses, así como una discrecionalidad en diversas políticas sobre migración bajo la pretensión de seguridad nacional, para expulsar de manera expés a personas en contexto de movilidad y con necesidad de protección internacional.

Recomendaciones

A la COMAR y la Secretaría de Gobernación

- Evitar el cierre de oficinas de la COMAR en la ciudad de México, u otro estado, ya

que tales acciones afectan los procesos de regularización migratoria y el acceso a mecanismos de protección para diversas personas.

- Reforzar las capacidades operativas de la COMAR y salvaguardar su independencia técnica.
- Implementar una potente política de documentación para contrarrestar la falta de emisión de TVRH.

Al INM:

- Retomar la emisión de TVRH de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, particularmente en los casos de víctimas de delitos graves y de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiadas.
- Utilizar la detención migratoria como último recurso, procurando que dure lo menos posible, cumpliendo las garantías procesales y asegurando que se trate de una medida basada en la necesidad, proporcionalidad y evaluación individual.
- Implementar medidas administrativas para que las personas puedan continuar sus PAM en libertad y con acceso a una debida defensa.
- Facilitar las regularizaciones de Estancia Migratoria por razones de oferta laboral.
- Crear un programa de regularización migratoria que beneficie a las personas en situación irregular que lleven más de tres años en el territorio mexicano. Lo anterior dado que, teniendo en cuenta que para la naturalización se requieren cinco años y para la residencia permanente cuatro, el término de tres años podría ser suficientes para que la persona esté familiarizada con la cultura e integrada a la sociedad y a las actividades económicas.
- Llevar a cabo la verificación y control migratorio, sin que esto se haga por medio de la Guardia Nacional, entidad que no cuenta con el perfil necesario para ello de acuerdo con las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales.

A las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

- Procurar que la elaboración de planes de restitución de derechos se haga de manera individual y no colectiva, considerando siempre el interés superior de la niñez.
- Procurar la unidad familiar.

A las autoridades Federales, Estatales y Municipales

- Crear albergues para brindar condiciones dignas y seguras para las personas en contexto de movilidad y con necesidad de protección internacional.





6. Perú

La llegada masiva de flujos migratorios mixtos en los últimos seis años ha representado un punto de inflexión en la dinámica migratoria del país. Esto ha generado desafíos y oportunidades, tanto para la población refugiada como para las autoridades peruanas y la sociedad civil, enmarcando la protección internacional dentro de políticas y programas heterogéneos derivados de situaciones políticas coyunturales. En este escenario, la limitada capacidad del Estado en dar respuesta por falta de recursos, el débil acceso a información por parte de las personas refugiadas sobre sus derechos, la priorización de mecanismos migratorios de regularización y la falta de políticas de integración, son desafíos permanentes para el Perú. Aunado a ello, nos encontramos frente a medidas restrictivas para el acceso al territorio derivadas del enfoque de securitización sobre los flujos migratorios, mirada que se expande en la región.

A. Contextualización

El Perú ha sido un país principalmente emisor de personas migrantes. Sin embargo, también ha sido un país receptor clave dentro de la región. En 1980 acogió a personas cubanas que huían del régimen comunista y desde el 2005 ha brindado protección internacional a personas colombianas que huyen del conflicto armado. No obstante, ha sido la migración forzada de personas provenientes de Venezuela la que ha marcado un hito en el país, desde el 2017, con la llegada de un alto número de personas –incluso, pese a la pandemia del covid-19 y las restricciones que generó–. Así, a agosto de 2023, se calculaba que el Perú albergaba a, aproximadamente, 1.5 millones de personas venezolanas³⁷¹.

De acuerdo con la *II Encuesta dirigida a la Población Venezolana 2022 (II ENPOVE)*³⁷², publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 31 de agosto de 2021, el Perú acogía a 1.4 millones de personas migrantes y refugiadas, de las cuales el 86.8% eran de nacionalidad venezolana³⁷³. Dentro de las necesidades que estas últimas requerían fueran cubiertas, se identificó el acceso a salud (55,8%),

371 R4V. Extraído el 28/04/2024 <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

372 II Encuesta a la población venezolana residente en el Perú. Realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. Acceso a través del siguiente enlace: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/ii-en-pove-cies-23-marzo-2023.pdf>

373 El 28,3% del total de la población venezolana tenía de 0 a 14 años; el 63,4% tenía entre 15 y 49 años; y el 7,7% tenía de 50 a más años.

alimentos (45,6%) y generación de ingresos o empleo (40,3%). Tales cifras indicaban que, de manera general, se trataba de una población en situación de precariedad y con limitada capacidad para cubrir sus necesidades básicas; análisis aun aplicable a la actualidad pues la falta de acceso a documentación –como el *carne de extranjería*–, conlleva barreras de acceso a servicios básicos, a un trabajo formal y a servicios financieros.

La primera respuesta del Estado ante estos desafíos fue de apertura y solidaridad, impulsándose una política migratoria de *puertas abiertas*, pero a medida que se incrementaban los flujos masivos de personas cada vez más empobrecidas, el enfrentamiento social, así como el incremento de la xenofobia y aporofobia, dieron paso a políticas restrictivas. El enfoque securitista y la criminalización de la migración, en este sentido, se han ido asentando y han creado zonas grises de protección.

1. Acceso al territorio peruano

Para comprender cómo se regula el acceso al territorio nacional es necesario tener en cuenta la convergencia del derecho a la no devolución y la soberanía estatal. El primero, por su parte, protege los derechos fundamentales de las personas frente a la persecución y riesgo de daño grave, tal como se establece en el artículo 5.1 de la Ley N°27891³⁷⁴ (en adelante *Ley del Refugiado*):

³⁷⁴ Ley N° 27891. Ley del Refugiado de Perú. Publicada el 20 de diciembre de 2002.

Toda persona que invoque la condición de refugiado, puede ingresar a territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad o su libertad estén amenazadas por las razones señaladas en el Artículo 3 de la presente Ley.

La soberanía, por su lado, permite al Estado regular cómo procede el acceso a su territorio, pues es quien tiene el control sobre sus fronteras y sobre el flujo de personas que se encuentran dentro de él³⁷⁵. Con base en ello, el Estado tiene la capacidad de tomar medidas de control independientes para proteger al país, aunque el respeto irrestricto de los derechos de todas las personas –incluidas las refugiadas y solicitantes de refugio–, no debe contravenir sus obligaciones. En línea con ello, el principio de no devolución es fundamental y estructural en la protección internacional y se opone a cualquier restricción.

En la práctica mantener un equilibrio entre el derecho a la no devolución y la soberanía estatal puede ser difícil y provocar conflictos. En situaciones de migración mixta, como la que se vive en Perú, esto es más evidente al observarse la existencia de medidas restrictivas que generan

³⁷⁵ Esto se desprende del artículo 54 de la Constitución Política del Perú y del artículo II del Decreto Legislativo 1350. El primero señala que “[e]l territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre [...]”. Por su parte, el artículo II indica que “[e]l Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio y sobre los nacionales y extranjeros que en él se encuentren”.

riesgos de protección³⁷⁶ al aplicarse de manera hegemónica e irregularizar a las personas, situándolas en escenarios de riesgo y violación de sus derechos, incluido el de no devolución. Tal es la situación de personas provenientes de Venezuela³⁷⁷, Haití³⁷⁸, Cuba y Nicaragua, cuyos países de origen o residencia habitual se encuentran en situaciones de crisis, pero que, a su vez, son las únicas nacionalidades de América Latina y el Caribe que necesitan visa para ingresar al Perú³⁷⁹.

En línea con lo anterior y a manera ilustrativa, en abril del 2023, en la frontera sur de Tacna-Arica, se impusieron medidas de militarización impulsadas por el gobierno chileno en las fronteras con Perú y Bolivia ante la llegada de población migrante y refugiada proveniente,

principalmente, de Venezuela y Haití³⁸⁰. En respuesta a esta acción, el gobierno peruano declaró Estado de Emergencia en siete departamentos fronterizos y ordenó su militarización, afirmando así su desconocimiento y violación al derecho internacional de los derechos de las personas con necesidad de protección internacional. Pese a las exigencias del Estado y la militarización de fronteras en ciertos periodos de tiempo, sigue existiendo un número considerable de personas que ingresa de manera irregular al territorio, especialmente de nacionalidad venezolana.

Por su lado, en la frontera norte, a finales del 2023 e inicios del 2024, la Policía Nacional del Perú llevó a cabo operativos en el Puente Internacional de Aguas Verdes, en Tumbes, en coordinación con la policía ecuatoriana, para controlar el flujo de personas extranjeras. Estas acciones contaron con respaldo político y social, especialmente tras la crisis carcelaria en Ecuador. Aunque el ministro de Defensa del Perú se opuso al cierre de las fronteras con este último país, se desplegaron 400 efectivos policiales bajo el argumento de resguardar la seguridad nacional³⁸¹.

En consecuencia, la aplicación de las políticas y procedimientos de rechazo o in-

376 Un riesgo de protección es la exposición real o potencial de la población afectada a la violencia, la coacción o la privación deliberada. Actualmente, se reconocen quince riesgos de protección. Clúster Global de Protección, "Nota explicativa de los riesgos de protección", s.f. Disponible en: https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2023-06/04_nota_explicativa_riesgos_proteccion_v2302_esp.pdf Para más información, se puede consultar el siguiente enlace: http://pim.guide/wp-content/uploads/2022/03/PAF_Introduction_Annex-1-2_COMPOSITE_080521_ES.pdf

377 El Comercio, "Ciudadanos venezolanos se encuentran varados en las fronteras de Ecuador", <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ciudadanos-venezolanos-varados-fronteras-ecuador.html>

378 Voz de América, "Fuerzas peruanas chocan con migrantes haitianos en la frontera entre Perú y Brasil", <https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina-fuerzas-peruanas-chocan-con-migrantes-haitianos-en-frontera-peru-brasil/6071654.html>.

379 Consulado General del Perú, "Requerimientos de visa para ciudadanos extranjeros", https://www.consulado.pe/Documents/visas/Requerimientos_de_visa_para_ciudadanos_extranjeros.pdf.

380 Amnistía Internacional, "Perú: Chile debe poner fin a la militarización de las fronteras", <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/04/peru-chile-must-end-militarization-borders/#:~:text=Desde%20principios%20de%20febrero%20de,tensiones%20en%20las%20%C3%BAltimas%20semanas>.

381 ReliefWeb, "Monitoreo de protección: Informe Perú - Tacna, diciembre de 2023 - febrero de 2024", <https://reliefweb.int/report/peru/monitoreo-de-proteccion-snap-shot-peru-tacna-diciembre-2023-febrero-2024>.

admisión³⁸² en las fronteras presenta desafíos significativos en el país.

2. Sanciones administrativas frente al incumplimiento de requisitos de ingreso

Para ingresar al Perú las personas deben presentar a las autoridades migratorias su cédula de identificación, pasaporte o visa³⁸³, según la nacionalidad que tengan y las actividades que vayan a realizar. La determinación del tipo de documento se da con base en los acuerdos internacionales que el Perú tenga con sus países de origen³⁸⁴. Sin embargo, bajo el principio de no devolución, este requisito no debe convertirse en una restricción de ingreso para las personas con necesidad de protección internacional³⁸⁵. Las autoridades también evalúan que la persona no cuente con algún impedimento de ingreso, tal como lo detalla el artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1350. Sobre esto, es importante destacar, además, que los puntos de acceso no se encuentren deshabilitados³⁸⁶.

En caso de que la persona incumpla los requisitos de ingreso y ya se encuentre dentro del territorio nacional, es plausible de ser sancionada. Para esto, el mencionado Decreto Legislativo N°1350 y su Reglamento, establecen que la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante *Migraciones*), mediante un procedimiento administrativo sancionador, puede imponer multa³⁸⁷, salida obligatoria³⁸⁸ y expulsiones³⁸⁹, según la gravedad de la infracción.

382 La inadmisión o rechazo en frontera en Perú puede ocurrir cuando un extranjero intenta ingresar al país y no cumple con los requisitos establecidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones; como es la no presentación de documentación establecida como por ejemplo documento de viaje válido, visa si esta es requerida; o cualquier otro documento requerido; así como, también contar con antecedentes penales y/o judiciales; o contar ya con una sanción de impedimento de ingreso a territorio nacional; entre otros.

383 A través de la Resolución 000121-2024-MIGRACIONES, se eliminaron las excepciones por razones de vulnerabilidad a personas venezolanas, lo que implica que en adelante no se admite, bajo ningún caso, personas solo con cédulas de identidad o pasaportes vencidos.

384 Artículo 15°.- Identificación de las personas extranjeras en el territorio nacional. Decreto Legislativo N° 1350.

385 Artículo 5°.- Derecho a la no devolución. Ley N° 27891, Ley del Refugiado.

386 De conformidad con el artículo 45 del Decreto Legislativo 1350, la Superintendencia Nacional de Migraciones habilita puestos de control migratorio y/o fronterizo a fin de garantizar el registro de las personas nacionales y extranjeras, recalcando que estos deberán estar operativos para tal fin.

387 Artículo 56°.- Multa a extranjeros. Decreto Legislativo 1350.

388 Artículo 57°.- Salida obligatoria del país. Decreto Legislativo 1350.

389 Artículo 58°.- Expulsión. Decreto Legislativo 1350.

Gráfico 1. Niveles de sanciones administrativas



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 54° del Decreto Legislativo 1350.

Estos tipos de sanciones excluyen a las personas refugiadas o solicitantes de reconocimiento de tal estatus, como lo señala taxativamente el inciso a) del artículo 3 del Reglamento de la Ley del Refugiado: “[n]inguna autoridad impondrá sanciones por la entrada o permanencia irregular o ilegal en el territorio de la República de personas que soliciten la condición de refugiado”. Ante cualquier medida sancionatoria que se busque imponer a estas personas, debe solicitarse la intervención de la Comisión Especial para los Refugiados (en adelante CEPR)³⁹⁰, a fin de garantizar el respeto de los compromisos internacionales.

B. La protección internacional en Perú

El Estado peruano ha ratificado dos grandes instrumentos jurídicos internacionales

Es necesario mencionar que en Perú se usa de manera indistinta el término de *deportación* y *expulsión*, abordándose como sinónimos. Sin embargo, en las normativas que se han mencionado se utiliza el término expulsión.

390 Art 7° de La Ley de Refugiado: “La Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, en adelante la Comisión Especial para los Refugiados, es el órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones; decide sobre el tratamiento y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado y vela por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los Instrumentos internacionales signados por el Perú”.

en materia de reconocimiento a personas refugiadas: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (y su Protocolo); y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Ambas definen quién es persona refugiada, conceptos que fueron recogidos por la Ley del Refugiado y su Reglamento³⁹¹ y regulan el tratamiento a dar a personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Perú.

1. Proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada

En concordancia con los mencionados instrumentos internacionales, la Ley del Refugiado del Perú establece tres perfiles de personas que pueden ser reconocidas como refugiadas³⁹²:

- Quienes enfrentan fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico u opiniones políticas, y que se encuentran fuera de su país de nacionalidad sin posibilidad o deseo de recibir protección de este.
- Quienes han sido forzadas a abandonar su país debido a violaciones masivas de derechos humanos, conflictos armados, ocupación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público.
- Quienes habiendo salido libremente de sus países y encontrándose en el territorio peruano, enfrentan nuevos riesgos en su país de origen y no pueden o no quieren regresar debido a temores de persecución.

La Ley establece condiciones para la exclusión del reconocimiento de tal condición, como la comisión de ciertos delitos graves, actos contrarios a los principios de la Carta de las Naciones Unidas o el reconocimiento de derechos y obligaciones inherentes a la nacionalidad por parte de las autoridades del país donde reside la persona³⁹³. También se reconoce el antes mencionado derecho a la no devolución de las personas que solicitan refugio. Sin embargo, este principio no aplica para quienes representen un peligro o hayan cometido delitos graves fuera de Perú y que constituyan una amenaza para el orden público y la seguridad interna del país³⁹⁴.

La CEPR es la entidad encargada de recibir, analizar y resolver las solicitudes de refugio, así como de atender las necesidades de protección de las personas refugia-

391 Reglamento de La ley del Refugiado. Perú. Publicado el 23 de diciembre de 2002.

392 Ley N° 27891. Ley del Refugiado de Perú. Publicado el 20 de diciembre de 2002.

393 Ley N° 27891.

394 Ley N° 27891.

das. Asimismo, es de mencionar que en el Perú no es obligatorio que la persona sea representada por un(a) abogado(a) en ninguna de las etapas del proceso de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada.

El reconocimiento formal de este estatus otorga una serie de derechos y establece también ciertas restricciones. Efectivamente, las personas refugiadas tienen los mismos derechos y obligaciones que las personas extranjeras residentes –conforme a la Constitución y las leyes–, teniendo prohibido intervenir en asuntos políticos o de otra índole que puedan comprometer la seguridad nacional o las relaciones internacionales del Perú. También tienen derecho a la calidad migratoria de *extranjero residente* por un año, con posibilidad de renovación anual mientras persistan las razones del reconocimiento³⁹⁵. Con base en esto, se les otorga un *carne de extranjería*³⁹⁶ como documento de identificación, así como también pueden obtener un documento de viaje para desplazarse al exterior con previa autorización de la CEPR. Asimismo, la calidad de persona refugiada puede extenderse a familiares dependientes económicamente y se establecen beneficios en términos de empleo, asistencia y exoneraciones de tasas migratorias.

Es importante resaltar que, en el 2019, se observó que, frente a la afluencia de personas de nacionalidad extranjera en tránsito hacia Perú, la CEPR determinó conveniente realizar procesos de *precalificación de la condición de refugiado* en frontera, realizando un análisis *in situ* de los motivos de persecución a fin de determinar el *posible* perfil de protección internacional. Esta práctica llevó, en muchos casos, a que las personas quedaran varadas en la frontera a la espera de una respuesta.

A través del siguiente esquema, se presenta el procedimiento de solicitud de refugio³⁹⁷ en Perú.

395 Ley N° 27891.

396 El *carne de extranjería* acredita a la persona como *extranjero residente* en Perú. En el caso de personas reconocidas como refugiadas, la prórroga de la residencia está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien debe realizarla de oficio.

397 La Defensoría del Pueblo Perú en su publicación de *Guía para Personas Refugiadas, Solicitantes de la Condición de Refugiado y Migrantes en el Perú* ha elaborado las etapas clave del procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a. Acceso a través del siguiente link: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/02/Gu%C3%A-Da-para-personas-refugiadas-solicitantes-de-la-condici%C3%B3n-de-refugiado-y-migrantes-en-el-Per%C3%BA.pdf>

Gráfico 2. Proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada



Fuente: elaboración propia.

2. Seguimiento al procedimiento y debidas garantías

Según los datos del ACNUR, los números de solicitudes en todo el mundo aumentaron de 3,975 en 2014 a 650,606 en 2019. En el caso peruano, en el año 2019³⁹⁸, se presentaron 286,269 solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada; a diferencia del 2023, donde la cifra disminuyó a 10,905 solicitudes (ver

398 Data proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en atención a pedido de información pública el 18 de abril de 2024. No obstante, realizaron la siguiente precisión: “Finalmente, cabe señalar que las cifras remitidas son preliminares, toda vez que se ha iniciado un proceso de validación y cotejo de la información. El cotejo se viene realizando en nuestro sistema debido a que se ha detectado la presencia de solicitudes que han sido presentadas en 2 o más ocasiones generando duplicados, triplicados y cuadruplicados, así como por personas que se han retirado de manera irregular del territorio peruano, sin informar”.

gráfico 3).

Las solicitudes, según el desglose por nacionalidad³⁹⁹, son mayoritariamente presentadas por personas de nacionalidad venezolana, registrándose, entre 2018 y 2023, 524,514 solicitudes. Respecto a otras nacionalidades, el Ministerio de Relaciones Exteriores no brindó el desglose, sólo las englobó en la categoría *otras nacionalidades* representando, para el mismo periodo, 9,371 solicitudes. Lo anterior da un total de 533,885 solicitudes entre 2018 y 2023.

Gráfico 3. Solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada en Perú, sin distinción de nacionalidad



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, las solicitudes de refugio en 2023 se redujeron significativamente en comparación con 2019, según la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Algunas de las razones que permitirían explicar esto serían, entre otras: la falta de conocimiento por parte de las personas de la figura de la protección internacional, la falta de interés en el trámite y la falta de conocimiento sobre cómo realizar el procedimiento⁴⁰⁰.

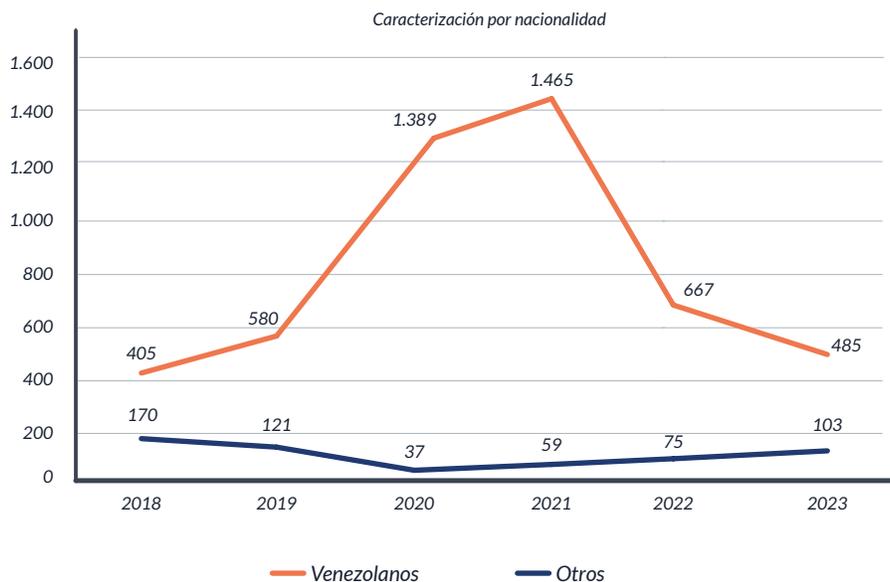
Con relación a los reconocimientos oficiales de la condición de personas refugiadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores registró 5,556 casos entre 2018 y 2023, cifra que representa alrededor del 1,04% del total de solicitudes de refugio presentadas entre 2018 y 2023 (las mencionadas 533,885). El número más alto de reconoci-

399 Si bien en el pedido de información se solicitó el desglose por nacionalidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores sólo individualizó las solicitudes de personas venezolanas. Para las otras nacionalidades las englobó en la categoría *otras nacionalidades*, situación que amerita especial atención sobre el adecuado monitoreo de la información que se maneja estatalmente.

400 Información extraída de las respuestas dadas por las personas a la pregunta “¿Por qué no tiene la intención de solicitar refugio?” dentro de las encuestas del Monitoreo de Protección del Consejo Danés para Refugiados (DRC) y Encuentros SJM en Perú, periodo 2020-2024.

mientos se registró en 2021, con 1,524 personas. En cuanto a la nacionalidad, la mayor cantidad de reconocimientos se otorgaron a personas venezolanas, como se muestra en el gráfico que sigue:

Gráfico 4. Personas reconocidas como refugiadas, según nacionalidad



Data proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en atención a pedido de información pública. Solo hizo el desglose entre la nacionalidad venezolana y "otras nacionalidades"

Fuente: elaboración propia.

Con base en estas cifras, se hace evidente que la cantidad de personas que tienen el estatus de refugiadas no se aproxima a la cantidad de solicitudes presentadas, lo que podría deberse, entre otras, a que la CEPR ha tardado en procesar las solicitudes de refugio. Así, la *institucionalización de la espera*⁴⁰¹ puede ser, en efecto, la respuesta a las 533,885 solicitudes de refugio presentadas en el periodo referido.

En este contexto, la CEPR buscó actualizar sus registros y conocer cuántas personas aún mantenían interés en continuar con su solicitud. Para ello, entre junio y septiembre de 2024, implementó el proceso de *Autoevaluación de la solicitud de refugio*, un mecanismo destinado a depurar la carga administrativa y ajustar el número real de personas solicitantes activas. Como resultado de las 484,704 solicitudes contabilizadas hasta marzo de 2024, sólo 16,637 personas participaron en la Autoevaluación. De este grupo, 14,790 confirmaron su intención de continuar, 1,732 decidieron no seguir con el trámite y 115 informaron que ya no se encuentran en el país. Este proceso permitió a la CEPR contar

401 Carreño, A; Correa, M.E; Urrutia, C; Cabieses, B. (2021). "Te recomiendo que esperes": burocracia y salud en solicitantes de asilo y refugiados de origen Latinoamericano en Chile. *Revista Chilena de Antropología* 43: 113-130 - <https://doi.org/10.5354/0719-1472.2021.64435>

con una cifra más precisa sobre las solicitudes vigentes y, potencialmente, agilizar su gestión⁴⁰².

No obstante, más allá de los ajustes administrativos, persisten obstáculos estructurales que afectan la protección de las personas con necesidad de protección internacional en el Perú. Tanto quienes han solicitado refugio, como aquellas personas ya reconocidas por la CEPR con tal calidad, enfrentan barreras antes y después de iniciar el proceso. Estas dificultades han sido documentadas por la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados Pedro Arrupe del Servicio Jesuita a Migrantes en Perú - Encuentros (en adelante *Clínica Jurídica Pedro Arrupe*), a través de un espacio denominado *grupo de discusión focal*⁴⁰³ que permitió identificar los principales desafíos en el acceso a derechos y en la garantía de protección efectiva.

402 La información fue proporcionada por la Comisión Especial para Refugiados el 28 de noviembre de 2024 en una reunión del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes en Perú.

403 Los grupos de discusión focal son métodos de recolección de información específica basados en las percepciones y experiencias de un grupo poblacional que tiene características comunes (por ejemplo, mujeres cabeza de hogar, personas con discapacidad, personas con determinada profesión, etc.). El grupo de discusión focal mencionado se realizó el 8 de abril de 2024 y contó con la participación de quince abogados y abogadas de las oficinas de Tumbes, Lima, Arequipa y Tacna de la Clínica Jurídica para Migrantes y Refugiados Pedro Arrupe del Servicio Jesuita a Migrantes en Perú - Encuentros. En este se abordaron asuntos asociados a la figura de la protección internacional, en atención a la experiencia de las personas participantes dando acompañamiento jurídico y orientación directa a la población migrante y refugiada en Perú. Para obtener más información sobre la Clínica Jurídica, le invitamos a consultar el siguiente enlace: <https://www.encuentros-sjs.org/clinica-juridica-para-migrantes-y-refugiados-pedro-arrupe-sj/>

Dificultades que enfrentan las personas solicitantes de refugio

- Restringida virtualidad del trámite:

El Ministerio de Relaciones Exteriores proporciona una *mesa de partes*⁴⁰⁴ virtual para todo el proceso de solicitud de refugio. Esto indica que las personas solicitantes sólo cuentan con el correo solicitantesrefugio@rree.gob.pe para poder comunicarse con la CEPR y hacer seguimiento a su trámite. Aunque existe una línea telefónica, las personas han informado a los y las abogadas de Encuentros que el personal de la CEPR no atiende las llamadas, razón por la cual los canales de comunicación para el seguimiento del trámite resultan siendo ineficientes.

- Obstáculos para presentar solicitudes de refugio en zonas de frontera:

En cuanto a la situación en las fronteras internacionales o en los puestos de control migratorio, es importante mencionar que no existe un mecanismo específico para la recepción, identificación o atención de personas con necesidad de protección internacional. Si bien la Ley del Refugiado establece la posibilidad de presentar las solicitudes en las fronteras o puestos de control migratorio, en la práctica se ha observado que es casi imposible hacerlo. Inclusive, los y las abogadas que participaron en el antes referido grupo de discusión focal mencionaron que, en las fronteras, en lugar

404 Una *mesa de partes* es el área dentro de una entidad, pública o privada, que se encarga de recibir, registrar, distribuir y gestionar los documentos y las solicitudes que les llegan, así como de los trámites administrativos que se presentan a la institución. Esta mesa puede tener sede física o virtual.

de escuchar, orientar y reconducir a las personas con necesidad de protección internacional para que puedan presentar su solicitud de refugio, se ha identificado que Migraciones aplica procedimientos administrativos sancionadores sin informarles de ello.

En línea con lo anterior, algunos(s) abogados(as) de la Clínica Jurídica Pedro Arrupe conocieron casos en los que las personas comentaron que, con posterioridad a su ingreso al país, iniciaron un proceso de regularización migratoria con Migraciones, pero que este les fue denegado debido a que tenían sanciones por ingreso irregular. A ello se suma el hecho de que cuando se enteraron de la situación era demasiado tarde y quedaron imposibilitadas para interponer algún recurso en la vía administrativa y/o judicial.

Esto evidencia que la entidad no tiene una estrategia para responder a las situaciones en las que personas con necesidad de protección internacional requieren solicitar refugio en la zona de frontera, incumpliendo las obligaciones establecidas en la Ley del Refugiado⁴⁰⁵.

En relación con algunos de los casos de personas que sí han podido presentar sus solicitudes de refugio en frontera – conocidos por la Clínica Jurídica Pedro Arrupe –, algunas informaron que, con el servicio de viaje que contrataron, les indicaron que para que no tener problemas en su ingreso a Perú, debían presentar una solicitud de refugio (aunque des-

conocieran en qué consistía el proceso). Además, se identificó que muchas veces la persona que les realizó la solicitud de refugio consignó información bastante general, insuficiente⁴⁰⁶ y, en ocasiones, falsa (creando contradicciones entre lo plasmado por escrito y lo relatado con posterioridad en las entrevistas).

- Demora en la gestión de las solicitudes de refugio:

Como descrito con antelación, dada la demanda considerable que existe de solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada, como se visualiza en el gráfico 3, se ha observado una demora por parte de la CEPR para evaluar las solicitudes que recibe.

- Legitimidad de documentos provisionales:

En atención a la demora señalada y fundamentándose en el artículo 14 de la Ley del Refugiado, la CEPR comenzó a expedir un documento provisional –actualmente sólo de manera digital– a la persona solicitante de refugio con el objetivo de acreditarle como tal. El documento no otorga regularidad migratoria, pero sí le permite a la persona permanecer en el territorio nacional mientras su solicitud se resuelve; también le autoriza, provisionalmente, a trabajar. En caso de que la persona no tenga el documento y/o este no se le renueve, no se afectará la calidad de solicitante de refugio, pues esta se mantendrá hasta que la CEPR resuel-

405 Ley 27891. Artículo 10.2: “Los puestos fronterizos, resguardos policiales y reparticiones militares coordinarán con la Comisión Especial para los Refugiados sobre las condiciones, procedimientos a seguir y asuntos afines en el tema de los refugiados”.

406 Inclusive, a veces les colocaron datos de correo electrónico y/o de números de celular errados, lo que generó impedimentos para que las personas pudieran recibir información por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre su proceso.

va de fondo la solicitud (esto se puede corroborar con el *cargo*⁴⁰⁷ de su solicitud).

Pese a los beneficios del mencionado documento, en la práctica, este no está siendo aceptado socialmente y las entidades, tanto públicas como privadas, les siguen exigiendo a las personas un carné de extranjería para que puedan insertarse en el campo laboral y, a su vez, les sean reconocidos otros derechos⁴⁰⁸. Así las cosas, este documento sólo les está siendo de utilidad a las personas solicitantes de refugio para acreditar su permanencia en el territorio nacional en calidad de solicitantes, provocando que decidan optar por mecanismos de regularización migratoria y no esperar el reconocimiento de la condición de refugiadas, a pesar de tener necesidad de protección internacional.

Dificultades que experimentan las personas formalmente reconocidas como refugiadas

- Demoras en la expedición del carné de extranjería:

Una vez que se reconoce la condición de persona refugiada, se ha observado que Migraciones puede llegar a demorarse más de seis meses en el proceso de

expedición del carné de extranjería⁴⁰⁹. El equipo de la Clínica Jurídica Pedro Arrupe considera que esto se debe, principalmente, a la falta de coordinación y articulación entre instituciones como Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Dificultades en la prórroga de residencia:

Se han reportado casos en los que la residencia expira sin renovarse automáticamente, de oficio, como debería ser. En lugar de ello, las personas afectadas deben comunicarse a través del correo electrónico refugiados@rree.gob.pe para solicitar la renovación. De lo contrario, se encontrarán en situación migratoria irregular, lo que podría tener repercusiones, a su vez, en el estatus de personas refugiadas. Esta situación genera preocupación entre las personas, ya que las garantías de recibir protección internacional, así como su estatus migratorio en el territorio nacional, dependen de la actualización de su residencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la falta de una respuesta rápida incrementa su vulnerabilidad.

Estas dificultades que se exponen se han venido reportando hasta los meses finales del año 2024.

407 El *cargo* se refiere a que la solicitud ingresada ya cuenta con un registro en la base de datos de la institución y, por ende, con un número de registro.

408 A manera ilustrativa, la afiliación a un Seguro Integral de Salud (SIS) tiene como requisito obligatorio el contar con un carné de extranjería. Asimismo, se exige este documento para acceder a servicios financieros en bancos y cajas de ahorro, incluyendo abrir cuentas, usar aplicaciones móviles para transacciones, solicitar créditos y enviar remesas.

409 Información recogida por la Clínica Jurídica Pedro Arrupe en el grupo de discusión focal realizado el 8 de abril de 2024.

3. Aplicabilidad de la definición ampliada de persona refugiada

En 2018, la CIDH instó a los Estados a adoptar la definición ampliada de persona refugiada, establecida en la Declaración de Cartagena, para que se brindara una mayor protección a personas provenientes de Venezuela en contexto de movilidad forzada internacional⁴¹⁰. Lo anterior en virtud de que, como lo indicó el ACNUR en sus notas orientativas de 2018 y 2019 sobre protección internacional para personas venezolanas desplazadas⁴¹¹, una gran cantidad de estas requerían protección internacional, de acuerdo con los criterios de la Declaración de Cartagena.

Lo mencionado cobra una importancia destacada, aun en la actualidad, dado que en Perú los procesos de reconocimiento de la condición de persona refugiada se llevan a cabo de manera individual. Además, se ha observado en la práctica que, aunque en la mayoría de los casos ha habido reconocimiento de tal estatus con base en la Declaración, su aplicación es limitada⁴¹². También se ha identificado que el estatus de personas refugiadas se reserva a personas con graves enfermedades, víctimas o sobrevivientes de violencias basadas en género (VBG) u otras condiciones de extrema vulnerabilidad⁴¹³.

410 CIDH, 2018. Nota de prensa publicada el 05 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/197.asp>

411 ACNUR, “Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos”, marzo de 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11617.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11617> ACNUR, “Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I”, mayo de 2019. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2019/es/122601>

412 Información recogida por la Clínica Jurídica Pedro Arrupe en el Grupo de Discusión Focal realizado el 8 de abril de 2024.

413 Información recogida por la Clínica Jurídica Pedro Arrupe. Grupo de Discusión Focal del 8 de abril de 2024.

C. Procedimientos sancionadores migratorios y privación de la libertad de personas con necesidad de protección internacional en Perú

En la actualidad, las personas están experimentando dificultades para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiadas en el país y se exponen a que las decisiones que tomen las autoridades en el proceso no sean claras y resulten arbitrarias. Asimismo, existe una latente preocupación por las detenciones y privaciones de la libertad de personas con necesidad de protección internacional, así como por las violaciones al debido proceso que se están materializando.

1. Sanción administrativa de expulsión

La expulsión se encuentra regulada en la Ley de Migraciones y su Reglamento⁴¹⁴, siendo posible que se aplique a personas extranjeras que cometen las siguientes infracciones:

- Presentación de documentación falsa o haber proporcionado datos o información falsa.
- Reincidencia de supuestos que puedan llevar a la imposición de la salida obligatoria del Perú o no haber cumplido con la ejecución de esta última sanción.
- Atentar contra el patrimonio cultural de la Nación.
- Realizar actividades que atenten contra el orden público, interno o la seguridad nacional.
- Por mandato del Poder Judicial.
- Al obtener la libertad luego de cumplir condena dispuesta por tribunal peruano.

414 Decreto Legislativo N° 1350, Artículo 58.

Según estadísticas de Migraciones, del 2021 al 2023 se impusieron 3,912 sanciones de expulsión y, en observancia de las cifras, la población más afectada fue la de nacionalidad venezolana⁴¹⁵.

Gráfico 5. Personas con sanción administrativa de expulsión, por nacionalidad



Fuente: elaboración propia.

Lo cierto es que, como mencionado con antelación, en el caso de personas solicitantes de refugio y refugiadas, las expulsiones deben ser evaluadas por la CEPR con base en los supuestos establecidos en la Ley del Refugiado. A pesar de ello, de conformidad con información brindada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2022⁴¹⁶, se pudo identificar que no existe una directiva o protocolo que regule la participación de la CEPR dentro de los procedimientos de sanción migratoria que se adelantan contra personas solicitantes de refugio, refugiadas o con necesidad de protección internacional que no hayan presentado su solicitud.

Asimismo, lo cierto es que las autoridades de Migraciones tienen el deber de consultar a la CEPR con la finalidad de evitar la expulsión de una persona con los mencionados perfiles, siendo necesario que esta última entidad realice una entrevista de elegibilidad, revise lo respectivo sobre el proceso de calificación de la calidad de persona refugiada y tome una decisión sobre el reconocimiento de tal estatus⁴¹⁷. Aun así, se ha identificado en la práctica una falta de articulación entre la CEPR y Migraciones en el marco de los procedimientos administrativos de expulsión, situación que pone a las personas con necesidad de protección internacional en riesgo de ser devueltas a su país de origen.

Al ser la CEPR la principal autoridad responsable de la toma de decisiones que

415 Pedido de información pública a la Superintendencia Nacional de Migraciones. Obtenida el 19 de abril de 2024.

416 Información brindada como respuesta a una solicitud de acceso a información pública del 2022.

417 Reglamento de la Ley de Refugiado, Capítulo IV del Procedimiento para la Calificación de la Calidad de Refugiado. Publicado el 23 de diciembre de 2002.

conciernen a estas personas, debería establecer pautas y desarrollar capacitaciones con el personal de Migraciones para que actúen adecuadamente ante la identificación de casos de personas con necesidad de protección internacional y no emitan resoluciones que les pongan en peligro de ser devueltas a países de los cuales se vieron forzadas a salir.

Desde esta perspectiva, el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (en adelante PASEE)⁴¹⁸ representa riesgos para las personas refugiadas sin residencia vigente o para las que son solicitantes de refugio que carecen de la documentación física que acredita tal condición. Debido al corto plazo en que se resuelve este proceso, el PASEE limita el derecho a la defensa, violando uno de los principios del debido proceso⁴¹⁹.

En efecto, el PASEE permite expulsar a una persona en el lapso de cuarenta y ocho (48) horas, aunque a partir de la retención administrativa no se pueden exceder las veinticuatro (24) horas⁴²⁰. El procedimiento consiste en desarrollar

una audiencia única con la presencia de la persona involucrada, la cual podrá presentar alegatos, ejercer su derecho a la defensa y ser asistida por un(a) traductor(a), de ser necesario. Una vez Migraciones notifica la resolución de sanción que ordena la expulsión inmediata, la persona acusada puede interponer el recurso de reconsideración dentro del plazo de tres días hábiles, contados desde la fecha de la notificación de la sanción. Sin embargo, dicho recurso no suspende la ejecución de la sanción. En consecuencia, las personas solicitantes de refugio corren el riesgo de ver vulnerado su derecho a la no devolución.

Sobre esto, es de especial relevancia hacer hincapié en la importancia de que las personas con necesidad de protección internacional no deberían ser retenidas cuando se quiera verificar su condición migratoria, ni tampoco expulsadas en virtud de su estatus migratorio. Lo anterior, en atención del principio de no devolución. No se debe perder de vista que sólo la CEPR tendría la facultad de emitir decisiones sobre expulsiones en estos casos.

Es de mencionar que la descripción cualitativa de este acápite se desarrolla también en atención a la información recogida hasta finales del año 2024.

418 Incorporado mediante Decreto Legislativo (DL) 1582 del 15 de noviembre del 2023 que modificó el Decreto Legislativo de Migraciones (DL 1350). Para mayor detalle en el siguiente enlace: <https://busquedas.elperuano.pe/positivo/NL/2234429-1v>

419 Decreto Legislativo (DL) 1582 que modificó el Decreto Legislativo de Migraciones (DL 1350). Art. 68.4: *“La duración del procedimiento administrativo sancionador especial excepcional no puede exceder las veinticuatro (24) horas contabilizadas desde la retención administrativa a la que se hace referencia en la Décimo Quinta Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo”.*

420 Respecto a este tema, la Clínica Jurídica Pedro Arrupe identificó que la población afectada percibe que existe una contradicción entre la demora excesiva en el procesamiento de una solicitud de refugio y la rapidez con la que se ejecutan las expulsiones en virtud del PASEE.

2. Situaciones de privación de la libertad y condiciones de retención/detención

El 2023 fue un año de modificaciones y cambios en temas migratorios en Perú que resultó agravando la situación de vulnerabilidad de la población refugiada y migrante. A propósito de ello, existe una seria preocupación sobre el Decreto Legislativo N° 1574 que modificó el Código Procesal Penal en cuanto al control de identidad policial (regulado en el artículo 205).

La modificatoria precisa que la policía, sin necesidad de orden fiscal o judicial, podrá requerir la identificación de cualquier persona; intervención que podrá durar hasta doce horas, en el caso de personas extranjeras, y cuatro en el caso de las nacionales. Esto quiere decir que les podrán retener durante este tiempo, respectivamente, mientras se hace el control de identidad. Asimismo, la norma le otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad policial para que determine a quién le aplicará el control, lo cual puede devenir en un actuar arbitrario⁴²¹.

En añadidura, al fijar un trato diferente entre personas nacionales y extranjeras, podrían configurarse escenarios de discriminación. En efecto, antes de esta modificación al Código Procesal Penal, el tiempo máximo de retención para ambas categorías de personas era de cuatro horas y, si bien la diferencia creada podría justificarse –parcialmente– por el tiempo adicional que puede requerir el proceso de identificación de una persona extranjera, no parece haber proporcionalidad en el ajuste normativo hecho.

En un contexto en el que existen antecedentes de abuso de autoridad en contra de la población extranjera, estas reformas podrían no sólo agravar la situación, sino también aumentar el riesgo de detenciones arbitrarias y de vulneración de derechos humanos de aquellas personas con necesidad de protección internacional. Asimismo, aunque el Decreto permite la intervención en caso de *fundado motivo*, se puede abrir la puerta a vulneraciones y perfilamientos raciales. A propósito de esto, la falta de claridad sobre lo que constituye un *fundado motivo* para la intervención policial se convierte en otro problema, siendo necesario que se estipulen criterios claros y específicos que guíen a los agentes en la identificación y retención de personas, mi-

421 El Tribunal Constitucional desarrolla cuatro presupuestos para la materialización del control de identidad en el Exp. N.º 00413-2022-PHC/TC. Primero, el control de identidad policial está destinado a prevenir la comisión de delitos o a obtener información relevante para investigaciones penales, y no debe realizarse sin una justificación fundamentada por parte de la autoridad policial. Segundo, es deber de la autoridad policial facilitarle a la persona intervenida los medios necesarios para que pueda encontrar o mostrar su documento de identidad, evitando llevarle directamente a una comisaría en caso de no exhibición inicial. Tercero, situaciones donde la gravedad del hecho investigado o las circunstancias específicas puedan justificar llevar a la persona intervenida a la comisaría de inmediato son la excepción y deben estar respaldadas por razones objetivas, no por la discrecionalidad de la autoridad. Cuarto, la normativa establece que la duración máxima del control de identidad en una dependencia policial es de cuatro horas desde el momento de la intervención, a menos que exista una requisitoria o mandato judicial contra el intervenido.

nimizando la subjetividad y arbitrariedad en la aplicación de la norma.

En lo que respecta a las personas solicitantes de refugio, en aquellos casos en los que se enfrentan a la demora excesiva de la expedición de sus documentos provisionales (no teniendo un documento físico sino solamente el antes referido *cargo*) quedan mayormente expuestas a ser intervenidas para un control de identidad en las condiciones descritas.

Estos alcances se han venido reportando hasta los meses finales del año 2024.

D. Procesos de regularización migratoria en personas con necesidad de protección internacional

Inicialmente era el Ministerio de Relaciones Exteriores quien se encargaba de otorgar la *calidad migratoria humanitaria*⁴²², basado en criterios humanitarios y condiciones específicas contempladas en la Ley de Migraciones y la Resolución Ministerial N° 0207-2021-RE. Esta calidad se reconocía a las personas solicitantes de refugio que no tenían el perfil para obtener tal estatus –de conformidad con las tres causales desarrolladas por la Ley del Refugiado del Perú–, pero que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad y no estaban involucradas en la comisión de delitos.

No obstante, mediante el Decreto Legislativo N° 1582 publicado el 14 de noviembre de 2023, se modificó el Decreto Legislativo N° 1350, señalando en su artículo 29 lo siguiente:

Para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, es aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desas-

422 La calidad migratoria humanitaria no otorga protección internacional, pero sí protección complementaria y permite que la persona obtenga un carné de extranjería. Mediante la Carta con la que se le otorga a la persona esta calidad, se le indica que, si desea continuar con su proceso de solicitud de refugio, debe ponerlo a conocimiento de las autoridades a través del correo electrónico solicitantesrefugio@rree.gob.pe

tres naturales y ambientales; o para quienes han sido víctima de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para solicitantes de la condición de apatridia. Es otorgada por MIGRACIONES.

Con tal modificación no se excluye del otorgamiento al Ministerio de Relaciones exteriores, sino que lo limita a lo siguiente: “[t]ambién se aplica para la persona extranjera que encontrándose fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida por el Estado peruano y/o por la comunidad internacional, que solicite venir al Perú y obtener protección. Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Aunque es ahora Migraciones quien tiene la potestad de otorgar dicha calidad, aún no existe la habilitación de acceder a esta, ni se ha señalado cuál es el procedimiento para solicitarla.

Ahora, según data proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre el 2021 y el 2023, se otorgaron 90,379 calidades migratorias humanitarias, siendo el 2021 el año en el que se otorgó en mayor proporción (61,090 personas)⁴²³. Todos los otorgamientos fueron hechos a favor de personas de nacionalidad venezolana. Aunque esto genera ciertas garantías de derechos, podría conllevar la creación de una zona gris de protección para las personas venezolanas con necesidad de protección internacional. De ser el caso, se estaría

423 En los años 2021 y 2022 fueron reconocidas con la calidad migratoria humanitaria 61,090 personas y 18,538, respectivamente.

actuando de manera contraria a la antes referida recomendación de la CIDH⁴²⁴ de aplicar la definición ampliada de persona refugiada que abarca la Declaración de Cartagena.

A propósito de este tema, en el primer semestre de 2024 la Clínica Jurídica Pedro Arrupe no conoció ningún caso en el que se otorgara la calidad migratoria humanitaria. La razón de esto podría ser, a manera de hipótesis, la modificación del Decreto Legislativo N° 1350.

Por otro lado, en Perú hubo mecanismos de regularización migratoria a los que personas solicitantes de refugio decidieron acogerse frente a la *institucionalización de la espera* sobre sus solicitudes, por la carente legitimidad práctica de los documentos provisionales que les concedían y para poder acceder a trabajo. Cabe destacar que en estos procesos no se les exigió a las personas renunciar a sus solicitudes de refugio, lo que facilitó que pudieran continuar con el trámite ante la CEPR mientras accedían a un documento migratorio que les fuera más beneficioso que el documento provisional que otorgaba el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los documentos que otorgaron regularización migratoria fueron:

- A. El Permiso Temporal de Permanencia (en adelante *PTP*): estuvo vigente desde el 23 de enero al 31 de octubre de 2018. Tuvo por ob-

424 CIDH, “Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y comités, órganos y procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas”, 05 de setiembre de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/197.asp>

jetivo regularizar el estatus migratorio de personas venezolanas que llegaron al país e ingresaron de manera regular en calidad de turistas, concediéndoles un año de permanencia regular. Sin embargo, este permiso no tenía la característica de calidad migratoria residente que otorga un carné de extranjería. En este sentido, fue una medida paliativa que, posteriormente, tuvo un efecto más positivo con el otorgamiento de la calidad migratoria especial residente a quien hubiera obtenido previamente el PTP.

B. Carné de extranjería otorgado por calidad migratoria especial residente: una vez que los primeros PTP llegaron a la fecha de vencimiento, las personas debían realizar un cambio de calidad migratoria para acceder a la *calidad migratoria especial residente* y, con ello, contar con un carné de extranjería. Esta calidad migratoria sigue vigente siempre y cuando se realice una prórroga de residencia de manera anual. Migraciones no informó oportunamente que debía realizarse este trámite y generó confusión en las personas ya que el documento físico –el *carné de extranjería*– tenía impresa una fecha de validez de cuatro años. Esto conllevó que las personas interpretaran como período de vigencia de su residencia los cuatro años registrados en el documento.

C. La visa humanitaria: con la salida de Venezuela del MERCOSUR el

02 de diciembre de 2016, quedaba bajo la potestad del Estado peruano regular el ingreso de personas venezolanas al país. Así, mediante Resolución de Migraciones N°000177-2019, emitida el 12 de junio de 2019⁴²⁵, se dispuso que, para el control migratorio de ingreso al territorio nacional, las personas de nacionalidad venezolana debían contar con pasaporte y visa correspondiente tramitada por una Oficina Consular peruana. Esto motivó a que muchas personas de esta nacionalidad ingresaran de manera irregular (sin pasar controles migratorios).

D. El Carnet de Permiso Temporal de Permanencia (CPP): mediante Decreto Supremo N° 010-2020-IN se aprobó la medida excepcional de regularizar la situación migratoria de personas extranjeras que se encontraran en situación irregular hasta el 22 de octubre de 2020. La oportunidad para iniciar el trámite de regularización migratoria y obtener el CPP se fue ampliando hasta el 01 de abril de 2023. Sin embargo, la fecha límite en la que el grupo de personas en situación migratoria irregular podía acceder a este trámite nunca varió. Asimismo, tal como sucedió con el PTP, el CPP tampoco representa un alcance total como lo puede ser un carné de extranjería y, a diferencia del PTP –recién tras la publicación

425 En junio de 2024; mediante la Resolución de Migraciones N° 000121-2024, se dejó sin efecto la Resolución N° 000177-2019. Asimismo, se dispuso la presentación de diversos documentos a personas venezolanas para el control migratorio de ingreso al territorio nacional.

del nuevo *Texto Único de Procedimientos Administrativos* (TUPA) de Migraciones, con fecha del 22 de octubre de 2023-, las personas con CPP han podido iniciar el trámite para acceder a una calidad migratoria especial residente; teniendo un tiempo de espera bastante considerable a que se publique dicho TUPA a fin de acceder a realizar el trámite

de frontera, sobre cómo funciona el sistema de protección internacional y cuáles son los derechos y deberes de las personas refugiadas, es carente. Si bien existe la primacía de la publicidad de la norma, al tratarse de personas en especial situación de vulnerabilidad pueden desconocer cómo acceder a información veraz. La virtualidad de esta información también es una barrera dado que muchas personas no tienen acceso inmediato a internet.

Conclusiones

- La definición de persona refugiada contenida en la Declaración de Cartagena propone que los Estados evalúen el reconocimiento de tal condición, tomando en cuenta las circunstancias y contexto del país de origen de la persona desplazada, en lugar de la situación país de las personas venezolanas, cubanas y haitianas, entre otras nacionalidades, debería bastar para ser reconocidas como personas refugiadas.
- No se está garantizando un acceso correcto al trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada en la frontera. Tampoco existen pautas claras, ni un plan concreto para el personal de Migraciones en los puestos de control migratorio sobre cómo garantizar el acceso al territorio y el respeto al derecho a la no devolución de las personas con necesidad de protección internacional.
- El acceso a información en todo el territorio peruano, incluidas las zonas
- El sistema para acceder a la figura de la protección internacional en Perú se encuentra colapsado. De las 533,885 solicitudes de refugio, sólo se ha reconocido oficialmente a 5,556 personas como refugiadas entre 2018 y 2023. La dinámica de la *institucionalización de la espera* ocasiona que las personas solicitantes de refugio permanezcan mucho tiempo con documentación provisional que no les permite el acceso efectivo a servicios básicos ni la posibilidad de emplearse. La situación se agrava para quienes solo tienen el documento digital, que fue aplicado desde el 2020.
- El enfoque securitista por el que ha optado el Perú ha derivado en tres modificaciones normativas que criminalizan el reingreso irregular (Decreto Legislativo 1573), amplían facultades dentro del ejercicio del control de identidad de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo 1574) y crean procesos expeditos para la expulsión (Decreto Legislativo 1582). Estas medidas acrecientan las restricciones de acceso al territorio y la

criminalización de la migración empobrecida experimentadas por flujos mixtos de migración, lo cual debilita el marco de protección hacia las personas refugiadas.

- La aplicación del PASEE es anti-constitucional debido a que vulnera el derecho al debido proceso y a la defensa, así como los compromisos internacionales de protección a las personas refugiadas y solicitantes de refugio, poniendo en riesgo el respeto del derecho a la no devolución. Al ser expulsiones expeditas y no tener una adecuada interoperabilidad con el Ministerio de Relaciones Exteriores, causan situaciones de riesgo.
- Frente a la *institucionalización de la espera* y la precariedad en el acceso a servicios básicos y empleo con los documentos provisionales que otorga el Ministerio de Relaciones Exteriores a las personas solicitantes de la condición de refugiadas; estas optan por acceder a procesos de regularización migratoria que son diferentes a la protección complementaria. En estos procesos no se exige la renuncia de la solicitud de refugio, pero al ser documentos temporales sólo responden a una visión de corto plazo sobre el actual flujo migratorio.
- No hay claridad sobre el proceso y/o procedimiento a seguir que implica el otorgamiento de la Calidad Migratoria Humanitaria debido a la última modificación del Decreto Legislativo 1350 de Migraciones.
- No existe información actualizada de

acceso directo sobre data estadística. Para acceder a ella debe hacerse por pedido de información pública. Aun así, la data proporcionada por las entidades estatales evidencia que no se tiene una adecuada sistematización de la información. Por un lado, del Ministerio de Relaciones Exteriores informaron que no cuentan con data anterior al 2021 y, por el otro, indicaron que son cifras aproximadas porque existe un subregistro. Tampoco se tiene una adecuada identificación de nacionalidades diferentes a la venezolana de personas con necesidad de protección internacional, lo cual conlleva su invisibilización.

Recomendaciones:

A continuación, se brinda una serie de recomendaciones que se espera sean adoptadas por parte del Estado peruano, con el fin de cumplir con las obligaciones que depara la suscripción de tratados y acuerdos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

- La CEPR, entidad que hace parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, debería tomar en consideración la recomendación de la CIDH respecto a la aplicabilidad de la Declaración de Cartagena. Es necesario que se reconozca que la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circuns-

- tancias que hayan perturbado gravemente el orden público, así como la falta de acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, son situaciones que se entretienen y ocasionan el desplazamiento internacional, lo que rebasa un tema estrictamente económico. Debe reconocerse el carácter colectivo que tienen algunas solicitudes de protección internacional pues pretender evaluar de forma individual cada solicitud de refugio, contradice el entendimiento colectivo de las causales y el contexto de los Estados expulsores.
- Se debe garantizar que todas las entidades estatales involucradas en el acceso al territorio apliquen protocolos intersectoriales, con enfoque de derechos humanos, para garantizar el acceso a la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada en frontera. Esto ayudará también a reducir las violaciones del derecho a la no devolución. Lo anterior debe materializarse en un plan y/o protocolo de Migraciones, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de garantizar el acceso al territorio y al derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada en frontera, evitando que las personas sean afectadas por requisitos que irregularicen su ingreso al país.
 - Se debe promover por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores la divulgación de información sobre el proceso de reconocimiento de la condición de persona refugiada; esta información debe englobar a todas las partes del proceso. El acceso a esta información no debe ser sólo virtual sino también asegurarse por medios impresos sobre los que se pueda disponer en todo el territorio, incluidas las zonas de frontera. Esto implica reconocer las necesidades de la población, incluidas las barreras tecnológicas, de idioma o de habilidades de lectoras que tengan.
 - Es necesario fortalecer a las instituciones a cargo de recibir y procesar las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada, con el fin de que las personas con necesidad de protección internacional puedan acceder al procedimiento y contar con una resolución en el plazo legal de 60 días hábiles. Si se hace una extensión en el tiempo de una decisión, esta debería ser debidamente motivada.
 - Es fundamental desvincular las políticas migratorias de la seguridad nacional. Las perspectivas securitistas en las políticas migratorias amplifican los discursos y prácticas de criminalización, discriminación, racismo y xenofobia contra las personas refugiadas y migrantes, lo que se traduce en obstáculos para su integración. De manera que se deben construir políticas de integración que permitan a las personas refugiadas y migrantes reconstruir sus proyectos de vida en el Perú.
 - La aplicabilidad del PASEE debe ser acompañada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para garantizar la protección de las personas con necesidad de protección internacional.

Es crucial que se establezcan mecanismos de interoperabilidad claros, transparentes y públicos para que la vulneración intrínseca del PASEE al derecho al debido proceso y a la defensa sea paleada y no involucre la violación adicional del derecho a la no devolución.

- Durante el proceso de reconocimiento de la condición de refugiadas las personas deben gozar de seguridad jurídica a través de documentos provisionales que les garantice el acceso pleno a derechos. Esto involucra que no se busque dar respuesta desde lo migratorio sino desde la implementación de un mecanismo que garantice una protección efectiva, el principio de no devolución, de confidencialidad, entre otros. También resulta necesario que se reconozcan las diferencias entre los mecanismos ordinarios de regularización migratoria y las categorías de protección complementaria.
- La Calidad Migratoria Humanitaria debe ser un proceso con criterios claros, transparentes y basados en derechos que respondan a las necesidades de protección específicas. Además, debe ser simplificado, accesible, flexible, transparente e informado.
- Se debe promover la difusión de información actualizada y adecuadamente sistematizada sobre personas refugiadas y solicitantes de refugio a fin de garantizar un adecuado monitoreo de las dinámicas y funcionamiento actual sobre la protección internacional en el Perú.





7. Análisis regional

En la última década la situación de derechos de las personas en contexto de movilidad en América Latina, incluidas aquellas con necesidad de protección internacional, ha cobrado mayor importancia. La migración masiva de personas de nacionalidad venezolana hacia países como Colombia, Perú, Ecuador, México, Argentina y Chile, entre otros de la región, al igual que la llegada de personas de distintas nacionalidades en tránsito y/o con vocación de permanencia, y con distintas necesidades de protección, ha hecho que los Estados diseñen, implementen y modifiquen sus políticas migratorias. En la mayoría de los casos, estas se han centrado en la creación de mecanismos extraordinarios de regularización migratoria –principalmente dirigidos a personas de nacionalidad venezolana–; en la flexibilización de requisitos para el acceso a servicios y derechos; y en la ampliación de infraestructura física y administrativa para la atención de la población. Además, el apoyo de la cooperación internacional, la academia y la sociedad civil han sido fundamentales en la asistencia que se ha brindado a estas personas.

Aun así, lo cierto es que la apuesta por una migración ordenada, segura y regular –establecida en el Pacto Mundial adoptado en la Conferencia Intergubernamental sobre Migración en Marrakech, Marruecos en diciembre de 2018–, así como la inclusión de la población migrante y refugiada en los Estados de la región en atención de los deberes de respeto y garantía de los derechos de las personas en contextos de movilidad, siguen siendo un reto. En cuanto a las personas con necesidad de protección internacional –como lo son las personas refugiadas y solicitantes de tal condición, las asiladas (para aquellos países en los que *asilo* y *refugio* son figuras diferentes), las apátridas y las víctimas de trata de personas–, tales retos cobran mayor relevancia y, con ello, preocupación ante el desconocimiento de varios de sus derechos, incluido el de buscar y recibir asilo, y el de no devolución. Esto último, en especial, cuando el foco se centra en las zonas de frontera de los Estados, incluidas las que se ubican en superficies terrestres, aguas territoriales, así como en las zonas de tránsito o zonas internacionales de los aeropuertos.

Los países de la región, además de ser signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, han adoptado la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la cual en el 2024 cumplió 40 años. Este hecho llevó a que la sociedad civil, la academia, la cooperación internacional y la institucionalidad, en un proceso denominado *Cartagena+40*, se cuestionaran sobre: (i) los avances en materia de protección de derechos de las personas con necesidad de protección internacional; (ii) sus deberes; y (iii) las medidas a adoptar para los próximos años, con miras a una respuesta regional.

A partir de tal escenario, el presente informe tuvo por objetivo recopilar, principalmente, las experiencias de atención a las personas en contexto de movilidad forzada internacional que buscan asilo y/o refugio en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, con un énfasis particular en las zonas de frontera. Lo anterior, en aras de poder analizar las situaciones de derechos y, con ello, crear recomendaciones que propendan por la garantía efectiva de los derechos de estas personas en cada Estado y en la región. Para ello, cada país partió desde la afectación de derechos causada por la pandemia del covid-19 y su impacto en la garantía de los derechos a solicitar y recibir asilo y de no devolución. También se describieron los procedimientos sancionatorios migratorios a los que quedaron expuestas personas con necesidad de protección internacional.

Con respecto a la incorporación a nivel nacional de los instrumentos internacionales en materia de derecho internacional de los refugiados, es claro que los seis países analizados los consagran. En Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, la definición de persona refugiada consagrada en la Convención de 1951, ampliada por el Protocolo de 1967, y la de la Declaración de Cartagena de 1984, tienen rango de Ley. Incluso, para el caso de Colombia, también se incorpora la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes a la definición de persona refugiada, y México, por su parte, adiciona explícitamente el género como motivo de persecución para tener la calidad de persona refugiada. Por el contrario, Chile, a partir de una modificación

a su ley migratoria en febrero de 2024, estableció un límite especial a las definiciones de persona refugiada, al indicar que sólo las aplicará a “quienes lleguen directamente desde el territorio en que su vida o libertad esté amenazada”, a menos que la escala en un tercer país no se haya extendido por más de sesenta días. No obstante, en la práctica, al analizar las dinámicas de reconocimiento de la condición de persona refugiada de cada Estado, es posible afirmar que se aplica en mayor medida la definición contemplada en la Convención de 1951, y no la de la Declaración de Cartagena, lo cual se ha visto reflejado en la negativa a efectuar reconocimientos *prima facie* de esta condición a personas provenientes de Venezuela.

A partir de la “tradición latinoamericana del asilo” y de la dicotomía en los términos de *asilo* y *refugio*, algunos países de la región los han empezado a distinguir de una manera más precisa en sus legislaciones. De acuerdo con la Opinión Consultiva OC-25/18 de la Corte IDH, el asilo puede ser territorial o diplomático, dependiendo de dónde se conceda. En el caso de Argentina, si bien se refieren a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas indistintamente como solicitantes de asilo y hacen alusión a la concesión de asilo por extensión, la interpretación que se hace es que su legislación no contempla el asilo diplomático. Por su parte, Colombia, en la Ley 2136 de 2021, señala que habrá un procedimiento diferente para la determinación de la condición de asilado, distinto al de refugiado, y en contraposición con el refugio, que únicamente es territorial, se extiende al asilo diplo-

mático. Finalmente, tanto Chile como México diferencian el asilo del refugio, al considerar que el primero se concede a la persona extranjera a quien se considera perseguida por motivos o delitos de carácter político.

En contraste a las definiciones de refugio y de asilo, todos los países concuerdan en la necesidad de protección del principio de no devolución (*non-refoulement*) a las personas con necesidad de protección internacional, con independencia de: (i) su nacionalidad; (ii) que hayan sido o no reconocidas como tales por el Estado mediante algún acto administrativo; y (iii) su estatus migratorio. No obstante, los informes de cada país evidencian que, si bien este es un derecho que debe protegerse por su carácter de *ius cogens*, aún hay retos para su protección. En primer lugar, debido a que por fuera del procedimiento de refugio/asilo o de extradición, no existen procedimientos claros para la determinación de su concesión, lo cual hace que no haya una evaluación ni análisis autónomo de la necesidad de no devolución. En segundo lugar, ya que su estudio sólo se efectúa ante una negativa de reconocimiento del estatus de persona refugiada, razón por la cual aquellas que no pueden iniciar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiadas por haber sido inadmitidas o rechazadas al territorio, o las que están en el marco de procedimientos sancionatorios de carácter migratorio que conllevarían a la deportación o expulsión, corren el riesgo de ser excluidas de tal determinación.

En línea con las inadmisiones y/o rechazos en frontera, los informes coinciden

en señalar su preocupación por la imposibilidad de reaccionar a estos procedimientos, debido a que suelen efectuarse en tiempos muy cortos en los que, además, no hay registros administrativos ni garantías de debido proceso que permitan ejercer una defensa. En Colombia, por ejemplo, la decisión de inadmisión o rechazo de ingreso al territorio no es susceptible de recurso, y tampoco es posible presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada en zonas de frontera. Esto últimamente se ha hecho evidente, por ejemplo, en casos de personas provenientes de África que están en tránsito por Colombia y que son inadmitidas. En Chile y México la prohibición de ingreso en frontera de una persona solicitante de la condición de refugiada no existe, pero en la práctica hay dificultades para que se identifiquen los casos, lo cual pone en riesgo de vulneración el principio de no devolución y el derecho a solicitar asilo. En Argentina, Perú y Chile, pese a que no hay prohibición de recibir una solicitud de protección internacional en zonas de tránsito o de frontera, las decisiones de inadmisión o rechazo suelen ser frecuentes. En Argentina, por ejemplo, la defensa de las personas con necesidad de protección internacional está a cargo de los defensores públicos federales con competencia territorial en el paso fronterizo correspondiente, pero su labor se complejiza por no tener acceso a documentación oficial que justifique la decisión, por la indebida motivación de las decisiones y por el no respeto de las garantías del debido proceso. Además, si bien es posible recurrir esta decisión, solo es posible hacerlo desde el exterior, mediante presentación efectuada por el extranjero

ante las delegaciones diplomáticas argentinas o las oficinas en el extranjero de la Dirección Nacional de Migraciones.

La prohibición de sanciones (sean administrativas o penales) por ingreso y permanencia irregular para personas con necesidad de protección internacional también ha sido contemplada en las legislaciones de los países de la región. No obstante, en algunos países, como Chile, aún predomina la criminalización de la migración, lo cual impacta a las personas que quieren acceder al proceso de reconocimiento de la condición de refugiadas. En particular, a quienes ingresaron de manera irregular, para pedir protección internacional se les solicita acompañar su solicitud con una autodenuncia, es decir, una declaración voluntaria de ingreso clandestino al país, cuyo tiempo de tramitación es largo. Además, prevé la facultad de aplicar el procedimiento de reconducción inmediata a las personas que hayan ingresado eludiendo el control migratorio y se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial. En México, por su parte, pese a que la detención en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales son medidas temporales para personas que no pueden acreditar su situación migratoria en el país, se han convertido en una práctica de control migratorio y no una medida excepcional, como deberían ser.

Además de esta situación con respecto a la no devolución, los informes también identifican la inexistencia de mecanismos de protección complementaria adecuados. En algunos países, estos se materializan en procesos de regularización mi-

gratoria y visas de carácter humanitario, pero que no cumplen con los estándares que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha fijado para los mismos. En particular, en Colombia la protección complementaria se concede a través de una visa tipo V de visitante que se otorga por un año y no es posible solicitar nuevamente. En el caso de Chile y México, la legislación indica que se otorgará una residencia permanente. En Chile, se otorga sólo a quienes se les rechace una solicitud de refugio y que, siendo víctimas de violencia intrafamiliar, de género, o por su orientación sexual, no puedan volver al país donde su libertad y vida corren riesgo. En este país también existen visas humanitarias para quienes sean víctimas de trata de personas, de violencia intrafamiliar o de género, de tráfico ilícito de migrantes, mujeres embarazadas y niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, en Perú existe la Calidad Migratoria Humanitaria, que se puede conceder a: (i) solicitantes de asilo o refugio; (ii) personas sin perfil de protección internacional, pero que cuenten con una situación grave de vulnerabilidad; (iii) quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y ambientales; (iv) quienes han sido víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes; (v) niñas, niños y adolescentes no acompañados; (vi) solicitantes de reconocimiento de la condición de apatridia.

En línea con lo mencionado sobre protección complementaria, algunos países han creado mecanismos de protección temporal y de regularización migratoria para personas de nacionalidad venezolana los cuales, si bien fueron medidas positivas para su integración, evidencian

un desplazamiento a un segundo plano del refugio y del asilo como mecanismos de protección internacional. Esto, por ejemplo, se presenta en Colombia con la creación del Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPV), y en Ecuador con la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias.

Esta preferencia de las personas por un mecanismo de regularización migratoria en vez de la protección internacional que otorga el proceso de solicitud de refugio/asilo se explica por las falencias que tienen estos procedimientos en la región. La primera es la inobservancia del debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas, sea por la inexistencia de términos procesales o, de haberlos, por el incumplimiento de estos. En el caso de Colombia y Argentina no existen términos para llevar a cabo cada etapa del procedimiento. En México y Perú, si bien hay un término de 45 y 60 días hábiles para su determinación, respectivamente, estos pueden ser ampliados, lo cual se suele hacer. La segunda es la existencia de términos restrictivos para la presentación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. En el caso de Colombia es de 60 días a partir de la fecha de ingreso al país, con posibilidades de presentarla de manera extemporánea con justificación, pero en Chile ese tiempo es de tan solo 7 días hábiles, siendo un plazo demasiado corto si se estudia a nivel comparado. Por último, persisten las dificultades para obtener documentos de regularización en virtud del reconocimiento del estatus de personas refugiadas; en Perú, por la expedición del carné de extranjería y, en

Colombia, por los costos asociados a la obtención de las cédulas de extranjería cobrados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, tras haber obtenido las visas tipo M como personas refugiadas.

En conclusión, en la región latinoamericana, si bien existen legislaciones internas que protegen los derechos de las personas migrantes y de aquellas con necesidad de protección internacional, en la práctica hay muchos retos para garantizar que estas se cumplan. Entre estas están: (i) el desincentivo de solicitar protección internacional mediante la figura de asilo y/o refugio por la existencia de mecanismos de regularización migratoria temporales alternos –y, en ocasiones, excluyentes– y por los bajos niveles de reconocimiento de esta condición; (ii) la criminalización de la migración; (iii) las medidas cada vez más restrictivas y formales para solicitar asilo/refugio; (iv) las inadmisiones y/o rechazos en frontera y las sanciones migratorias impuestas que impiden el acceso al derecho a buscar asilo y el principio de no devolución; y (v) la inexistencia o fragilidad de mecanismos y procedimientos para determinar la necesidad de protección complementaria y el principio de no devolución de las personas con necesidad de protección internacional. Todo esto permite dar luces sobre el tipo de omisiones y de acciones que deben llevar a cabo los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales, enfocadas en las personas que más lo necesitan.

Sobre la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM)

La Red de Litigio Estratégico en Migración surgió en el segundo semestre del año 2021 como una iniciativa de diversos actores humanitarios, universidades, organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional que brindan servicios legales de asesoría, acompañamiento a casos legales, representación judicial y/o que realizan actividades de incidencia y litigio estratégico respecto de población refugiada, migrante y retornada en situación de vulnerabilidad extrema y con necesidades específicas de protección en el territorio colombiano.

Los objetivos de la Red-LEM son: unir y articular esfuerzos para formular y construir acciones legales colectivas y de litigio estratégico con enfoque diferencial y de interseccionalidad; incidir en las políticas públicas y normatividad de relevancia; gestionar y ejercer la representación jurídica e integral de casos individuales y colectivos a través de los mecanismos de justicia; y compartir buenas prácticas para la ampliación, garantía y defensa de los derechos humanos de la población refugiada, migrante y retornada en Colombia.

Actualmente la Red-LEM está conformada por las siguientes organizaciones: Caribe Afirmativo; Clínica Jurídica para Migrantes (CJM) y Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de los Andes; Consejo Danés para Refugiados (DRC); Dejusticia; Grupo de Acciones Públicas Icesi (GAPI) de la Universidad Icesi; Servicio Jesuita a Refugiados de Colombia (JRS/COL); Federación Nacional de Personerías de Colombia (Fenalper); Red del Nudo Centro Bogotá, Boyacá y Meta del Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional de la Corporación Opción Legal; Refugiados Unidos.

Desde la Red-LEM, todas las personas estamos comprometidas con la defensa, protección y garantía de los derechos humanos de la población refugiada, migrante, retornada, víctima del conflicto armado interno y de las comunidades de acogida en el territorio.

Sobre la Red Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad (AIDEF)

La Red Interamericana de Defensa de Personas en Contexto de Movilidad es un esfuerzo regional que opera al interior de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), con sujeción a sus normas y a su estructura orgánica. La Red se compone de dos puntos focales por cada uno de los organismos de defensa pública que componen la AIDEF, quienes son los encargados de gestionar los objetivos de esta iniciativa al interior de su jurisdicción. A su vez, la Red cuenta con dos puntos focales líderes que trazan la hoja de ruta de trabajo de la Red con mandato durante dos años.

El propósito de la Red es establecer el diálogo, la cooperación y el trabajo conjunto entre las entidades conformantes de la AIDEF para lograr un mejor acceso a la justicia de las personas en contexto de movilidad. Para ello, prevé la realización de acciones de colaboración y asistencia recíproca entre sus miembros, así como el intercambio de información y experiencias, la realización de capacitaciones y el desarrollo de actividades comunes.

En el presente trabajo han participado aquellos puntos focales que forman parte de instituciones con líneas de trabajo específicas en materia de movilidad humana y quienes se encontraban en condiciones de brindar la información aquí requerida al momento de elaborar el presente (Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina (Defensoría General de la Nación), Defensoría Penal Pública de Chile, Instituto Federal de Defensoría Pública de México y Defensoría Pública General del Ecuador).

Más información disponible en <https://aidef.org/red-de-movilidad/>

Sobre el Servicio Jesuita a Migrantes - Chile

El Servicio Jesuita a Migrantes es una obra de la Compañía de Jesús que participa de una red internacional presente en más de 50 países alrededor del mundo. En Chile es una Organización No Gubernamental, fundada en el año 2010, que ha servido durante varios años a la comunidad migrante desde la organización comunitaria y en coordinación con la parroquia Jesús Obrero. La Organización promueve y protege la dignidad y los derechos de las personas migrantes y refugiadas en Chile, acompañando su proceso de inclusión social a través de un modelo de trabajo multidimensional e incidiendo en la sociedad para que reconozca la riqueza de la diversidad humana.

Sobre Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes (Perú)

Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes, es una obra promovida por la Compañía de Jesús en el Perú que, desde el año 2011, brinda asistencia y protección a la población refugiada, solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado y migrantes en situación de vulnerabilidad en el Perú. Nuestro objetivo fundamental es asegurar la protección de las personas con necesidades de protección internacional, así como facilitar su proceso de integración socioeconómica en el país.

Somos parte de la Red Jesuita a Migrantes, del Grupo de Movilidad Humana de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y colíder del Subsector de Acceso al territorio, registro y documentación del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) en el Perú.

Encuentros SJM tiene una intervención integral a través de las áreas de protección, ayuda legal, salud mental, medios de vida, comunitaria, monitoreo de protección e incidencia política. Se encuentra a nivel nacional en Tumbes, Lima (sur, centro y este), Callao, Arequipa y Tacna. La intervención de Encuentros SJM se basa en una colaboración con la cooperación internacional, como el ACNUR, Refugees and Migration U.S Department of State, Consejo Danés para los Refugiados y Lutheran World Relief.



DRD CONSEJO DANÉS PARA REFUGIADOS



Universidad de los Andes
Colombia

Facultad de Derecho

Clinica Jurídica para Migrantes CJM



REFUGIADOS UNIDOS



OPCIÓN LEGAL



Caribe afirmativo

JRS
SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS COLOMBIA



AIDEF
Asociación Interamericana de Defensorías Públicas



Ministerio Público de la Defensa República Argentina



SJM
Servicio Jesuita a Migrantes



DEFENSORÍA PÚBLICA
Ecuador



Instituto Federal de Defensoría Pública



ENCUESTROS
Servicio Jesuita a Migrantes
acompañar • servir • defender