

PROTECCIÓN EFECTIVA.

EL CASO DE PERSONAS Y FAMILIAS HAITIANAS QUE PROVIENEN DE CHILE Y BRASIL PARA SOLICITAR PROTECCIÓN EN MÉXICO

Lorena Cano Padilla
Lizeth García Ríos
Octubre 2021

INTRODUCCIÓN

En los últimos años México se ha convertido en un país de tránsito y destino no sólo para las personas centroamericanas que huyen de sus países por la violencia, sino también para miles de haitianas y haitianos desde que un terremoto de magnitud 7.0 devastó Puerto Príncipe y sus alrededores en enero de 2010 y que no pueden volver a su país debido a la inestabilidad política.

Aunque algunas personas se dirigieron inicialmente a Brasil o Chile, las políticas migratorias de esos países se han vuelto más restrictivas en los últimos cinco años, lo que llevó a muchas personas haitianas a viajar hacia territorio mexicano. Sin embargo, con la actual militarización de las fronteras, en colaboración con Estados Unidos, en un intento de contener los flujos migratorios se ha hecho cada vez más difícil que las personas puedan acceder a la protección internacional debido a la falta de información respecto de la protección efectiva en el primer país de acogida.

De enero a agosto de 2021, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ha recibido 77 mil 559 solicitudes de asilo, de las cuales 18 mil 883 son de personas de nacionalidad haitiana, 2 mil 590 chilena y mil 243 brasileña. El incremento en el flujo migratorio y en las solicitudes de asilo hace necesario tener clara la valoración que la COMAR debe desarrollar en los casos de personas de Haití que han transitado por otros países o que tienen hijas e hijos nacidos en Chile y Brasil.

El objetivo de este documento es analizar las obligaciones de la COMAR de efectuar un análisis respecto de la protección efectiva en el primer país de acogida a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento.

LA SITUACIÓN EN CHILE

En Chile, las reformas a las leyes migratorias de 2018 dictaron cambios específicos para las personas de nacionalidad haitiana:

En el año 2010 Chile no solicitaba visas de turismo para las personas de Haití que quisieran ingresar para esos propósitos al país. Sin embargo, tras el aumento de población migrante haitiana, desde el 16 de abril de 2018 el gobierno de Sebastián Piñera declaró que cada persona haitiana que desee ingresar a Chile por motivos de turismo deberá solicitar una visa.

Los requisitos para la obtención de una visa de turismo son: un pasaporte vigente, un certificado de antecedentes legalizado, una reserva de hotel o carta de invitación, acreditación de solvencia económica y una copia de pasajes comprados tanto de ida como de vuelta.

Desde el 2 de julio de 2018, Chile estableció una visa humanitaria de reunificación familiar de 12 meses para personas haitianas que posibilitaría solicitar la Residencia Definitiva. Esa visa puede ser solicitada únicamente en el Consulado de Chile en Puerto Príncipe por cónyuges, convivientes civiles, hijas e hijos menores de edad y

mayores que estudien hasta los 25 años y que no posean antecedentes penales. Para acceder a esta visa los requisitos fijados fueron: un pasaporte vigente, un certificado de antecedentes penales y la acreditación de un vínculo familiar legalizado.

Como podemos observar, los requisitos para que las personas de nacionalidad haitiana pudieran entrar y permanecer en Chile no son sencillos de cubrir, en consecuencia, estas medidas sobre visados fomentaron el proceso migratorio irregular, la trata de personas y la exclusión del mercado laboral formal.

Además, se da inicio al Plan Humanitario de Regreso Ordenado que da prioridad a las personas de nacionalidad haitiana, iniciativa gubernamental creada en octubre de 2018 a través de la Resolución Exenta N° 5744. Dicho Plan se vio reactivado en junio de 2020 debido a que la pandemia de la COVID-19 generó un impacto desproporcionado en la población migrante.

Una vez analizado el panorama en Chile podemos concluir que difícilmente las personas de nacionalidad haitiana pueden lograr establecerse como residentes y mucho menos se les reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

LA SITUACIÓN EN BRASIL

Desde 1997, la Lei N° 9.474 contempla que cualquier persona que solicite la condición de refugiada deberá recibir un documento de identidad provisional que se denomina *protocolo de refugiado* y es un permiso de trabajo temporal y un número de identificación de contribuyente que podrá utilizar mientras se tramita su solicitud, sin embargo, hasta la fecha la demora del gobierno en la expedición de esos documentos ha creado una grave crisis social en las zonas de recepción de personas migrantes.

En 2011, y como consecuencia del incremento del flujo migratorio de personas haitianas, el gobierno brasileño fijo la cantidad de 100 visados de trabajo para esta población cada mes, resultando insuficiente. Para el 2012 eliminó esa cuota de visados y para finales de 2014, más de 50 mil personas de Haití habitaban el país.

Durante el 2012 y en un intento por detener la migración haitiana, el Conselho Nacional de Imigração concedió a todas las personas de Haití autorización para residir en Brasil por *razones humanitarias* durante un máximo de cinco años. El visado humanitario brasileño podía obtenerse en la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe, que estaba autorizada a expedir mil 200 visados de ese tipo al año. Una vez en Brasil, la o el titular del visado humanitario podía solicitar la residencia permanente demostrando que: 1) había encontrado trabajo y 2) estaba domiciliado en el país. A las y los haitianos que lograban la residencia permanente se les entregaban *tarjetas de identidad de extranjero*. En 2013 se eliminó el límite del número de visados humanitarios así como el requisito de tramitarlos en Puerto Príncipe. Esto significó que quienes ya vivían en Brasil podían por primera vez solicitar el visado humanitario desde el interior del país.

En 2015, en respuesta a las críticas de que el programa humanitario no logró detener el flujo migratorio proveniente de Haití ni ofrecer una medida adecuada, el Comité Nacional para los Refugiados y el Conselho Nacional de Imigração emitieron una orden ministerial que regularizó la situación de 43 mil 871 personas haitianas con solicitudes de asilo pendientes en Brasil. Esta orden habilitó automáticamente a esa población la posibilidad de solicitar la residencia permanente en el plazo de un año y archivar sus solicitudes de asilo.

Entre los años 2010 y 2018 se informó que 128 mil 968 personas haitianas llegaron a Brasil, de las cuales 32 mil 498 se fueron y 96 mil 487 se quedaron. En ese mismo periodo, solo 6 mil 954 fueron reconocidos como refugiados. La tasa de reconocimientos es muy baja debido a que la ley brasileña de refugio no establece un plazo para la conclusión del proceso. Aunque el *protocolo de refugiado* es válido por un año, la conclusión del proceso requiere más tiempo, así que la incertidumbre, desempleo y xenofobia que se vive en el país obligan a las personas a abandonar sus procesos, quedar en la irregularidad y solicitar asilo en otros países.

Si bien existen vías legales para la residencia permanente de las personas haitianas que viven en Brasil, la falta de empleo disponible ha dificultado su permanencia en ese país, además, las actitudes racistas, xenófobas y antinegritud también han obligado a la población haitiana a abandonar Brasil. En consecuencia, es de suma importancia que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realice análisis individualizados para determinar la protección efectiva de quienes transitaron por Brasil, antes de solicitar asilo en México.

SOBE LA PROTECCIÓN EFECTIVA

Sobre la protección a personas que hayan fijado su residencia en un primer país de acogida, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece:

Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Podría pensarse que las personas haitianas con hijas e hijos nacidos en Brasil y en Chile entran en el supuesto de la Convención de 1951, sin embargo, ha sido analizado que las personas que cuentan con protección internacional en un país o inclusive personas migrantes que no han logrado acceder a esta protección, se movilizan a otros países, entre otros motivos, por no contar con una protección efectiva, por unidad familiar, o porque ven imposibilitada su integración local, principalmente por falta de empleo.

En cuanto a las personas que han sido reconocidas como refugiadas, en la Mesa Redonda de Expertos Lisboa, llevada a cabo el 9-10 de diciembre de 2002, organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Instituto de Políticas Migratorias, se analizó el concepto de *protección efectiva* en el contexto de los movimientos secundarios de personas refugiadas y solicitantes de asilo. Entre otras cosas, se rescata:

11. No existe la obligación, en el derecho internacional, de que la persona busque protección internacional en la primera oportunidad efectiva que tiene a su disposición. Sin embargo, los solicitantes de asilo y refugiados no tienen un derecho irrestricto de elegir el país que considerará materialmente su solicitud de asilo y le proveerá el asilo. Sus intenciones, no obstante, deberían ser tomadas en consideración.

14. Los vínculos familiares y de otros tipos entre la persona que solicita asilo y el país de destino o el tercer país resultan importantes y deben ser valorados. La protección de la familia, como unidad natural y fundamental de la sociedad, es un reconocido principio en materia de derechos humanos.

Por lo que hace a las soluciones duraderas de las personas refugiadas, el [ACNUR](#) ha otorgado cifras sobre reasentamiento en donde entre el 2000-2010 se han reasentado 810 mil 400 personas refugiadas; entre 2010-2020, 1.1 millones y en 2019, solo un 1% de la población refugiada fue reasentada.

El reasentamiento se utiliza para ayudar a las personas refugiadas en países que no pueden proporcionarles protección y apoyo adecuados. De los casos presentados por ACNUR en 2019, el 76% eran sobrevivientes de tortura y violencia, personas con necesidades de protección y mujeres y niñas.

En México, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en su capítulo II establece la obligatoriedad de analizar la protección efectiva:

Artículo 46. La Secretaría podrá autorizar a un extranjero reconocido como refugiado en otro país, que no gozaba de protección efectiva, su internación como refugiado al territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el reglamento de esta Ley.

Artículo 47. Cuando un extranjero reconocido como refugiado en un tercer país, se interne en contravención a las disposiciones de ingreso al territorio nacional, la Secretaría, teniendo en cuenta el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, analizará los motivos de dicha internación y las razones por las cuales salió del país donde fue reconocido como refugiado con el objeto de determinar si gozaba o no de protección efectiva.

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

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

que estime pertinentes de conformidad con las disposiciones aplicables. La salida del refugiado sólo procederá en caso de no existir riesgos a su vida, libertad y seguridad.

Asimismo, el Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala entre las obligaciones de las personas solicitantes informar a la autoridad competente si proviene de un tercer país:

Artículo 32.- Durante la entrevista, el solicitante tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Proporcionar información sobre sus antecedentes personales, los cuales podrán ser verificados con las autoridades competentes;
- II. Aportar con veracidad información sobre los motivos por los que salió de su país de origen o de residencia habitual y si, en su caso, proviene de un tercer país;
- III. Aportar pruebas o, en su caso, explicar de manera satisfactoria la falta de las mismas;
- IV. Relatar las circunstancias de las razones invocadas en apoyo de su solicitud, y
- V. Proporcionar cualquier otra información que el entrevistador estime necesaria para esclarecer la existencia de fundados temores o amenazas en su contra.

El Reglamento también señala la obligación de la COMAR de autorizar el ingreso a México de las personas refugiadas reconocidas en un tercer país así como de emitir un dictamen sobre la protección efectiva en ese país en el que recibieron protección.

Artículo 90.- De conformidad con el artículo 46 de la Ley, el Instituto podrá autorizar el ingreso a territorio nacional de un refugiado reconocido en un tercer país. Para lo anterior, deberá solicitar a la Coordinación que emita el dictamen respecto de si el extranjero contaba o no con protección efectiva en dicho país. Los refugiados reconocidos en un tercer país podrán solicitar su ingreso a territorio nacional de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y demás disposiciones aplicables.

Artículo 91.- Para efectos del cumplimiento del artículo 47 de la Ley, la Coordinación realizará el análisis respectivo conforme a lo establecido en el Título Cuarto del presente Reglamento, emitiendo el dictamen sobre la protección efectiva, mismo que deberá ser notificado al extranjero reconocido como refugiado en un tercer país, así como al Instituto para los efectos a que haya lugar.

De lo anterior se puede concluir que sí es posible que las personas que han transitado o sido reconocidas como refugiadas en el primer país de acogida pueden someterse al procedimiento de asilo en México para su evaluación. Para ello, es altamente recomendable contar con asesoría jurídica a efecto de poder sustentar los motivos de carecer de efectiva protección en el primer país de acogida.

