

Informe. El principio de no devolución (*non refoulement*) en México



2023



Informe. El principio de no devolución (*non refoulement*) en México

© 2023, Clínica Jurídica para Personas Refugiadas "Alaide Foppa" (CJR), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH); Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI); Asylum Access México (AAMX) A.C.; y Sin Fronteras, IAP. Todos los derechos reservados.

ELABORACIÓN

Sandra Lorena Cano Padilla, IMUMI
Lizeth Margarita García Ríos, IMUMI
Luisa Álvarez Icaza Pastor, IMUMI
Yoceline Gutiérrez Montoya, CMDPDH
Norah Fernanda Gallego Tapia, CMDPDH
Luis Xavier Carrancá Álvarez, CJR
José Alberto Argüelles Aviles, Asylum Access México
José Gerardo Salinas Camarena, Sin Fronteras IAP
Wendy Castro Martínez, Sin Fronteras IAP
Ariadna Cano Cuevas, Sin Fronteras IAP

CORRECCIÓN DE ESTILO

Amira Candelaria Webster

DISEÑO

Isaac Ávila
Ramón Arceo

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) es una organización civil, que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones a derechos humanos. El área de Solicitantes de Asilo es responsable del acompañamiento a solicitantes de la condición de refugiado en el procedimiento ante la COMAR y la defensa de sus derechos, así como trabaja en la identificación y litigio estratégico de problemas estructurales que generan la violación sistemática de derechos humanos de población migrante y con necesidad de protección internacional.

La Clínica Jurídica para Personas Refugiadas "Alaide Foppa" (CJR) es un espacio de enseñanza teórico-práctica del derecho que forma parte de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Se encuentra formada por abogadas y abogados, así como por estudiantes de licenciatura especializados en materia de personas en contexto de migración, refugiadas y derechos humanos. La Clínica proporciona servicios gratuitos de asesoría y representación legal a personas con necesidades de protección internacional y realiza labores de incidencia y litigio estratégico en materia de acceso a la justicia y movilidad humana.

El Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) es una organización de la sociedad civil que promueve los derechos de las mujeres en la migración dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en comunidades de origen, estén en tránsito o residan en México o Estados Unidos. Las mujeres migrantes deben tener el derecho a desarrollar sus vidas en lo laboral, emocional y social en los lugares que favorezcan el bienestar y la seguridad para ellas y sus familias.

Asylum Access México (AAMX) A.C es una organización de la sociedad civil, laica, apartidista y sin fines de lucro que ofrece servicios legales e integración a personas refugiadas. Acompaña a las personas y comunidades desplazadas por la fuerza mientras reclaman sus derechos, agencia y poder. Trabajamos con los gobiernos de los países que acogen refugiados, para ayudar a garantizar derechos, políticas y prácticas que den la oportunidad a personas de reconstruir sus vidas, alimentar a sus familias y contribuir a sus comunidades. La organización cuenta con siete oficinas ubicadas en Ciudad de México, Palenque (Chiapas) Veracruz- Acayucan (Veracruz), Villahermosa y Tenosique (Tabasco), Monterrey (Nuevo León) y Tijuana (Baja California).

Sin Fronteras, IAP es una organización de la sociedad civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional para dignificar sus condiciones de vida a través de la atención directa e incidencia en la agenda pública.

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de Open Society Foundation.

Índice

04	Glosario
05	I. Marco legal para abordar la estrategia de atención
05	a. Legislación e instrumentos internacionales
05	b. Legislación nacional
05	c. Instrumentos creados por organismos internacionales para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución
06	II. Definiciones principales
08	III. Objetivo del informe
08	IV. Marco legal en relación con el principio de no devolución
08	a. Marco internacional
10	b. Alcances de obligaciones sobre personas solicitantes de asilo y refugiadas
11	c. Marco nacional
12	d. Reconocimiento en la legislación mexicana
14	V. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución
15	a. Metodología
16	b. Cifras
17	c. Casos concretos
20	d. Tendencias encontradas
21	e. Obstáculos
24	f. Preocupaciones
29	VI. Conclusiones
30	VII. Recomendaciones

Glosario

Autoridades y organismos (nacionales e internacionales)

ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CDH. Comité de Derechos Humanos.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

COMAR. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

INM. Instituto Nacional de Migración.

OIC. Órgano Interno de Control.

OSC. Organizaciones de la Sociedad Civil.

I. Marco legal para abordar la estrategia de atención

a. Legislación e instrumentos internacionales

- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (PSER)
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados (DCR)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

b. Legislación nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Ley de Migración (LM)
- Reglamento de la Ley de Migración (RLM)
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP)
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (RLS-RyPC)
- Ley de Amparo (LA)
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE)
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)
- Código Civil Federal (CCF)
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGNNA)
- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración (Acuerdo).

c. Instrumentos creados por organismos internacionales para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución

1. Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado.
2. Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre Situación en Países de Origen.

II. Definiciones principales

Principio de no devolución. Es el principio fundamental que se desprende de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el cual afirma que una persona refugiada no debe ser expulsada o devuelta a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad.

Devolución consumada. Se trata de los casos en que personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, reconocidas como refugiadas, beneficiarias de protección complementaria o personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado fueron devueltos, sin causa legal justificada, y sin pruebas de que los perfiles incumplieron con las reglas del procedimiento.

Inminente devolución. Se refiere a las personas que, siendo solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, reconocidas como refugiadas, beneficiarias de protección complementaria o personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, son detenidas y sometidas a un proceso de expulsión, retorno asistido, deportación, o cualquier otra denominación que se utilice, que no debería permitirse.

Puesta en riesgo de devolución. Es el caso de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, reconocidas como refugiadas, beneficiarias de protección complementaria o personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado que son detenidas en estación migratoria, en estancia provisional, y reciben un oficio de salida del país, aun cuando permanezcan en territorio mexicano.

Condición de refugiado. La recibe la persona extranjera que se localiza en territorio mexicano y se encuentra en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado (solicitante de asilo). Es aquella que pide a las autoridades del país al que llega ser reconocida como refugiada y se encuentra en espera de una respuesta definitiva mientras su caso es evaluado. También será solicitante de asilo la persona que haya manifestado a las autoridades migratorias estar en

riesgo en su país de origen, con independencia de que se haya iniciado un procedimiento formal de reconocimiento de la condición de refugiado.¹

Constancia de reconocimiento de la condición de refugiado o beneficiario de protección complementaria. Documento emitido por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) que acredita que una persona ha sido reconocida de manera formal como refugiada o beneficiaria de protección complementaria.

Constancia de trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Documento emitido por la COMAR que acredita que una persona ha sido admitida en procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada.

Prerregistro. Sistema electrónico mediante el cual, a través del llenado de un cuestionario, se obtiene un documento que permite indicar que la persona tiene intenciones de iniciar procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Documento emitido por la COMAR en el que se asigna una fecha a la persona extranjera para acudir a iniciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Documento emitido por el Instituto Nacional de Migración (INM) que otorga regularidad migratoria a las personas extranjeras durante un año. Bajo esta condición de estancia se encuentran las personas solicitantes de la condición de refugiado.

Residencia permanente. Documento emitido por el INM que otorga regularidad migratoria a las personas extranjeras. Tiene vigencia permanente para mayores de edad, y vigencia temporal para menores de 18 años. Bajo esta condición de estancia se encuentran las personas reconocidas como refugiadas.

1 A efectos del presente informe se incluye en esta definición a cualquier persona que cuente con un medio probatorio de que ha expresado sus necesidades de protección ante la COMAR, incluidas personas con citatorio para iniciar procedimiento de reconocimiento o prerregistro.

III. Objetivo del informe

Ofrecer recomendaciones que culminen en acciones tendientes a eliminar la práctica de devolución de personas que han expresado formalmente necesidades de protección internacional ante el Estado mexicano.

IV. Marco legal en relación con el principio de no devolución

a. Marco internacional

El principio de no devolución (*non refoulement*) es considerado la piedra angular de todo el sistema de protección de las personas refugiadas.² Su formulación esencial prohíbe poner a una persona refugiada en un territorio en el que su vida, libertad o integridad esté en peligro, o en un tercer país sin que se adopten medidas o garantías para que este, a su vez, remita a la persona al territorio donde corre peligro. Esta fórmula está recogida en diversos instrumentos internacionales universales y regionales e incluso ha adquirido el carácter de norma consuetudinaria de derecho internacional.

El primero de ellos es, por supuesto, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que en su artículo 33 establece:

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad

2 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, párr. 5.

peligro por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Adicionalmente, en el contexto regional, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados reconoce el principio de no devolución como piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas.³

Con mayor abundancia, el Preámbulo y el Principio 6 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas⁴ destacan la importancia de la no devolución dentro del derecho de las personas refugiadas y su relación con el derecho internacional de los derechos humanos, además de que formulan con amplitud el principio de no devolución y las obligaciones derivadas.

Adicional a esta protección derivada del derecho internacional de las personas refugiadas, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se ofrecen salvaguardas de igual importancia:

El artículo 3.1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes protege a toda persona de ser expulsada, extraditada o devuelta a un Estado cuando haya razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometida a tortura. Para determinar si existen razones fundadas, debe considerarse la existencia de violaciones manifiestas, patentes o masivas a los derechos humanos.

En el mismo contexto, aunque no se incluye expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos estableció que conforme a su artículo 7, los Estados parte no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución.⁵

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de reconocer el derecho de solicitar y recibir asilo en su artículo 22.7, establece de forma independiente la

3 QUINTA. "Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de *jus cogens*". Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Problemas Jurídicos y Humanitarios, Cartagena, Colombia, 22 de noviembre de 1984.

4 CIDH, Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Resolución 04/19, 7 de diciembre de 2019.

5 Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 20: artículo 7 (Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles), 10 de marzo de 1992, documento de la ONU HRI/ GEN/1/Rev.7, párr. 9.

prohibición de expulsar o devolver a persona extranjera a un Estado en el que su vida o libertad esté en riesgo.⁶

Por último, se considera que la prohibición de la devolución de las personas refugiadas, complementada por las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos, satisface los criterios para ser considerada una norma de derecho internacional consuetudinario y, como tal, es vinculante para todos los Estados, sean parte o no de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o su Protocolo de 1967.⁷

b. Alcances de obligaciones sobre personas solicitantes de asilo y refugiadas

El principio de no devolución abarca diversas conductas y comprende una serie de obligaciones para los Estados que deben ser observadas, tanto para personas refugiadas como para aquellas que no han sido reconocidas formalmente como tales.

Tal como se desprende del mismo texto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la prohibición derivada del principio de no devolución protege a las personas refugiadas de ser devueltas, *por cualquier medio*, a un Estado en el que sus derechos a la vida o a la libertad corran peligro. En tal sentido, la expresión “por cualquier medio” es aplicable a toda forma de expulsión forzosa, incluyendo la deportación, expulsión, extradición, traslado informal o “entrega”, entre otras.⁸

Al respecto, es pertinente recordar que, en la medida en que la determinación de la condición de refugiado es de naturaleza declarativa, el principio de no devolución aplica no solo a las personas reconocidas como refugiadas, sino también a aquellas a quienes no se les ha declarado formalmente su estatuto, es decir, aplica a personas solicitantes de asilo o con necesidades de protección internacional, que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado.⁹

6 Art. 22.8: “En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”.

7 ACNUR, Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, UN Doc. HCR/MMSP/2001/9, 13 de diciembre de 2001, párr. 4; ACNUR, Opinión Consultiva..., párr. 15; *Declaración de Brasil*, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, Brasilia, 3 de diciembre de 2014, preámbulo.

8 ACNUR, Opinión Consultiva..., párr. 7; CoIDH, 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), Serie A No. 25, párr. 190.

9 ACNUR, Opinión Consultiva ..., párr. 6

En consecuencia, a fin de cumplir con sus obligaciones, los Estados deben dar acceso al territorio a las personas que buscan protección internacional, lo que implica no rechazarlas en las fronteras de su territorio, incluidas las zonas de tránsito o zonas internacionales; asegurarles procedimientos de asilo justos y eficientes; y no trasladarlas a un país o territorio desde donde podrían ser devueltas a un Estado en donde su vida, libertad o integridad personal están en peligro.¹⁰

En la misma tesitura, conforme al principio de no devolución de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados, toda pretensión de un Estado de expulsar a una persona bajo su jurisdicción debe estar precedida, al menos, por una entrevista a la persona y una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de devolución, además de que el procedimiento debe seguir garantías mínimas del debido proceso.¹¹ Esto es, ante la existencia mínima de riesgo a la vida, o ante la posibilidad de que la persona padezca torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o equivalentes en su país de origen, el principio de no devolución prohíbe su expulsión.

c. Marco nacional

El Instituto Nacional de Migración (INM) es el órgano del gobierno federal responsable de regular la migración en el país. Por ley, debe informar a toda persona a la que aborde o detenga sobre su derecho a solicitar asilo en México, así como dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) sobre la pretensión de cualquier persona extranjera de solicitar asilo —al igual que cualquier otra autoridad que tenga conocimiento de dicha situación. Sin embargo, en la práctica es un derecho que no está totalmente garantizado, y queda al arbitrio de cada funcionario el brindar acceso a toda la información que las personas requieren para tomar una decisión consciente e informada.

Desde 2019, a partir de los cambios en la política migratoria en la región y a la luz del aumento del flujo migratorio observado desde 2018, la COMAR implementó acciones con el objetivo de enfrentarlo. Algunas de ellas fueron estrategias para gestionar el acceso al procedimiento de asilo en México. Se creó la figura del citorio, que generó barreras estructurales para personas con necesidades de protección internacional que pretendían acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta política ha culminado en un aumento de devoluciones de personas solicitantes de asilo.

De acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, en 2021 se reportó un total de 130 mil 269 personas devueltas por la autoridad

10 ACNUR, Opinión Consultiva ..., párr. 5

11 CoIDH, Opinión consultiva 25/18..., Serie A No. 25, 30 de mayo de 2018 párr. 196; 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, 5 de agosto de 2020, párrs. 128 y 129.

migratoria mexicana,¹² mientras que en 2022 el total fue de 106 mil 008, más 2 mil 296 casos considerados “en revisión” por la propia autoridad. Del total, 20.4% son mujeres y 79.6% hombres, mientras que niñas, niños y adolescentes representan el 8.68%¹³. Los principales países de origen de las personas devueltas en 2022 fueron Guatemala, Honduras, Nicaragua, Cuba y El Salvador.

d. Reconocimiento en la legislación mexicana

En el Estado mexicano el principio de no devolución está reconocido a nivel legislativo y reglamentario, además de ser obligatorio en virtud de los tratados internacionales.

Dentro de la legislación, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala en su artículo 5 la no devolución como uno de los principios rectores, y en particular, su artículo 6 establece que:

Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El extranjero al que se le otorgue protección complementaria no podrá ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Así, la legislación recoge la formulación señalada tanto en el derecho internacional de los refugiados como en el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, para asegurar su cumplimiento, el Reglamento de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político dispone:

Artículo 22. Una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen. La Coordinación [General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados], sin perjuicio del derecho a la no devolución de los solicitantes, en cada caso solicitará por escrito al Instituto [Nacional de Migración], que se abstenga de tomar medidas para devolver al solicitante a su país de origen, así como no proporcionar información o notificar a las autoridades consulares o diplomáticas del país de origen

12 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB, “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021”, p. 149, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2021/Boletin_2021.pdf.

13 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2022”, pp. 145 y 146, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2022/Boletin_2022.pdf.

a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste, hasta en tanto no sea resuelta la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

Así, corresponde a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, asegurarse de tomar las medidas necesarias a fin de que tanto las personas refugiadas como las solicitantes del reconocimiento no sean devueltas a su país de origen por parte del Instituto Nacional de Migración.

Adicionalmente, la Ley de Migración establece que tanto en el retorno asistido y la deportación deberá observarse el principio de no devolución en el caso de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁴

A la par de este reconocimiento en el caso de personas refugiadas, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prohíbe entregar, extraditar, expulsar, deportar o devolver a otro Estado a cualquier persona cuando haya razones fundadas para suponer que estaría en peligro de ser sometida a actos de tortura, o que sería juzgada por tribunales de excepción o *ad hoc* en el Estado requirente.¹⁵

14 Ley de Migración, artículo 121: "El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley. El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución".

15 Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 15.

V. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución

México ha experimentado cambios importantes en el flujo migratorio a partir de 2017: pasó de contar con población que transita por su territorio con el único objetivo de llegar a Estados Unidos a ser un país receptor de personas con necesidades de protección internacional. Desde esa fecha fue evidente un cambio sustancial en las intenciones de la población, el cual se vio reflejado en una tendencia histórica de solicitudes de asilo presentadas en México.

En 2014, México habría recibido 2 mil 137 solicitudes de asilo; con el paso de los años, el aumento de solicitantes fue tal que en 2021 se habría convertido en el tercer país con mayor cantidad de solicitantes a nivel mundial, cerrando el año con más de 131 mil solicitudes. Para 2022 tendría más de 118 mil solicitudes de asilo.¹⁶ Respecto a la figura de los citatorios, señalados en el apartado anterior, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) habría entregado al menos 125 mil 340.

A partir de ese aumento, las instituciones mexicanas, particularmente la COMAR, fueron más operativas para enfrentar el flujo, hecho que reflejó un procesamiento importante de solicitudes y el fortalecimiento en su eficiencia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, se han presentado algunos retos dentro del procedimiento que aún requieren atención.

A partir de enero de 2022, se observó la existencia de personas refugiadas que habrían sido detenidas y devueltas a su país de origen, presuntamente por autoridades migratorias. A la luz de estos acontecimientos, y considerando que el principio de no devolución es el principio fundamental que debe protegerse a la luz de la Convención de 1951, otros tratados internacionales y la propia legislación mexicana, se estimó pertinente mapear casos de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado (sin haber abandonado su procedimiento) y personas refugiadas reconocidas que hayan sido detenidas y posteriormente devueltas a su país de origen.

16 COMAR, "La COMAR en números", disponible en <https://www.gob.mx/comar/es/articulos/la-comar-en-numeros-318982>; último acceso: 29 de diciembre de 2022.

a. Metodología

El mapeo se realizó de enero a diciembre de 2022; los hallazgos han generado preocupaciones suficientes para redactar este informe preliminar, cuyo método de investigación se ha basado en las siguientes acciones:

• Mapeo de perfiles por documento obtenido

Dentro de la metodología de mapeo, se establecieron como perfiles de interés los siguientes:

1. Personas reconocidas como refugiadas, que tuviesen consigo la resolución de la COMAR y contaran con constancia de reconocimiento;
2. Personas reconocidas como refugiadas, que tuviesen consigo la resolución de la COMAR, y contaran con tarjeta de residente permanente;
3. Personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, que no hubieran abandonado el trámite y continuaran su procedimiento de manera regular, y que hubieran recibido su constancia de trámite;
4. Personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, que no hubieran abandonado el trámite y continuaran su procedimiento de manera regular, y que tuvieran su tarjeta de visitante por razones humanitarias;
5. Personas con citatorio emitido por la COMAR, la cual trae la leyenda de protección contra la devolución.
6. Personas que hubieran presentado formalmente su solicitud frente a la COMAR o el INM, y cuyo documento contara con un sello de recepción.

• Mapeo de perfiles por situación

Dentro de la metodología, se estimó importante incluir solamente los siguientes casos:

1. Personas que cubrían el perfil indicado en la sección anterior, devueltos a su país de origen y que continúan en su país de origen;
2. Personas, que cubrían el perfil indicado en la sección anterior, devueltos a su país de origen y que han regresado a México;
3. Personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas, que habrían sido puestas en riesgo de devolución.

- **Vías y medios de detección de casos**

Las vías mediante las cuales fue posible la detección de casos fueron:

- Notificación por medio de albergues a lo largo del territorio nacional;
- Notificación por medio de organizaciones de la sociedad civil, a lo largo del territorio mexicano;
- Entrevistas realizadas por distintas organizaciones, en el marco de sus campañas para brindar información;
- Notificación mediante oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en países de origen de las personas devueltas;
- Entrevistas de registro a los programas del ACNUR;
- Llamadas directas a los servicios de asesoría telefónica de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las del ACNUR.

- **Información documentada**

A partir de la información documentada se recabaron algunas cifras y se han notado algunos indicios que son preocupantes para las organizaciones.

Si bien a continuación se presentan los hallazgos, estos no cubren la totalidad de casos de personas reconocidas como refugiadas o solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado devueltas.

b. Cifras

- Durante el año, se presentaron 31 casos, equivalentes a 53 personas víctimas de devolución o puestos en una situación de inminente devolución o riesgo de devolución.
- De los 31 casos, se detectaron 38 personas víctimas de devolución consumada: 22 ya habrían sido reconocidas como refugiadas en México; 10 eran solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, sin haber cometido una falta a sus obligaciones dentro de su procedimiento; cinco personas que habrían demostrado formalmente necesidades de protección internacional ante las autoridades; y una que tendría un citatorio de la COMAR, documento que protege contra la devolución.
- 18 personas fueron puestas en una situación de inminente devolución, mientras que dos personas fueron puestas en riesgo.

- Fueron siete las nacionalidades detectadas que habrían sido víctimas de devolución, o puestas en una situación de inminente devolución o riesgo de devolución: Colombia, Turquía, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua. La hondureña prevaleció como la principal nacionalidad víctima de devolución, pese a ser reconocida como refugiada o solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.
- Las entidades donde se ha observado la primera detención que después habría presuntamente culminado en una posterior devolución habrían sido: Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Oaxaca, Oaxaca; Monterrey, Nuevo León; Ciudad de México; trayecto Monterrey-Piedras Negras, Coahuila; Saltillo y Piedras Negras, Coahuila; Ciudad Hidalgo, Chiapas; y Querétaro, Querétaro.
- Las entidades que se ubicaron como último lugar para la culminación de una devolución fueron: Villahermosa, Tabasco (estación migratoria de Villahermosa); Tapachula, Chiapas (estación migratoria Siglo XXI); Oaxaca (estación migratoria San Agustín, Las Juntas); Acayucan, Veracruz (estación migratoria Acayucan), Ciudad de México (estación migratoria las Agujas); San Luis Potosí (estación migratoria San Luis Potosí); Monterrey, Nuevo León (estación migratoria Guadalupe).

c. Casos concretos

Los siguientes casos no reflejan la totalidad de los mapeados por las organizaciones, ni la totalidad de los casos que posiblemente existan en México sobre devolución de personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. A continuación, se muestran algunos ejemplos:

Febrero

Una familia de nacionalidad hondureña que se encontraba en Tenosique, Tabasco, con constancia de reconocimiento de la condición de refugiada. Se habrían presentado dilaciones importantes en la expedición de sus Tarjetas de Residente Permanente, hecho que les afectó económicamente debido a que tenía dificultades para encontrar trabajo sin un documento migratorio. Por tal motivo, la familia se dirigió hacia otra entidad, sin embargo, habría sido detenida y devuelta vía terrestre a Tegucigalpa, Honduras.

Un niño, reconocido como refugiado, que se encontraba viajando desde Ciudad Hidalgo hasta Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; fue detenido pese a llevar consigo una Tarjeta de Residente Permanente, trasladado a la estación migratoria Siglo XXI y regresado a su país de origen, El Salvador. Las autoridades adscritas a la estación migratoria, así como las de la instancia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en ningún momento notificaron a su madre, también refugiada, quien residía en Monterrey.

Marzo

Una persona reconocida como refugiada que contaba con su Tarjeta de Residente Permanente y que residía en San Luis Potosí; sin embargo, encontró trabajo en Monterrey. El día que saldría hacia esa ciudad, fue detenida por elementos del Instituto Nacional de Migración (INM) quienes, presuntamente le habrían confiscado su documentación y la habrían regresado a su país de origen, Honduras.

Un refugiado que residía en Ixtepec, Oaxaca, y decidió emprender un viaje a Tapachula, Chiapas, a visitar unos amigos. En su camino fue asaltado, por lo cual no contaba con su documentación. En un operativo de INM fue detenido y aun cuando comentó que era una persona refugiada, fue llevado a la estación migratoria Siglo XXI, y posteriormente devuelto a la frontera Omoa, Honduras.

Abril

Una persona de nacionalidad salvadoreña que siendo solicitante de la condición de refugiado en Tapachula fue detenida por migración varios días y retornada a El Salvador, dejando en territorio mexicano a su pareja e hija; una vez deportada, decidió volver al país a reunirse con su familia y continuar su trámite, el cual le fue concedido. No obstante, notamos que hubo presuntas malas prácticas y se trata de un caso de separación familiar.

Mayo

Una persona que, siendo solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado en Chihuahua, fue detenida y posteriormente llevada a la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco, lugar donde sería dejada en libertad en la frontera sur de México, con un oficio de orden de salida del país. Esto significa que la persona, aun cuando fue solicitante, habría sido presuntamente puesta en riesgo de devolución.

Una persona que se encontraría esperando su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Tapachula, Chiapas, cuando habría sido detenida por el INM, trasladada a la estación migratoria Siglo XXI y devuelta a su país de origen, pese a contar con su constancia de trámite vigente ante la COMAR y permanecer en la entidad que le correspondía.

Junio

Una persona de nacionalidad colombiana que habría llegado al aeropuerto de Cancún con documentos que avalarían la violencia que está viviendo en Colombia, y habría expresado sus intenciones de solicitar asilo en México; sin embargo, habría sido aislada y puesta por varias horas en una sala de tránsito. Durante su estancia no recibió alimentación, y después de señalar a su abogado en país de origen que quería iniciar su procedimiento ante la COMAR, le fue retirado. Posteriormente, abordaría un avión de regreso a su país de origen. Regresó a México, con documentación preparada, ingresando por el aeropuerto de la Ciudad de México y a la fecha tendría su proceso frente a la COMAR. En este caso en par-

particular llama la atención que se le haya negado el acceso a recibir protección de parte del Estado mexicano sin una causa justificada, hecho que se vio reflejado al decidir intentarlo de nuevo, ya que su vida corría riesgo.

Julio

Una persona en Cancún que habría sido detenida a pesar de contar con constancia de trámite vigente y en el área de circunscripción que le correspondía. Aun así, habría sido detenida y devuelta a su país de origen.

Una familia de nacionalidad salvadoreña que fue reconocida como refugiada por la COMAR. Al parecer habría sido detenida por la policía municipal en Monterrey, Nuevo León, mientras se encontraba camino a un albergue conocido como Senda de Vida. Pese a que habría mostrado su constancia de reconocimiento de la condición de refugiado, dicha autoridad habría hecho caso omiso de la documentación. Según el relato con el que se cuenta, la familia habría sido extorsionada para entregar la cantidad de dos mil dólares a cambio de su libertad, sin embargo, no contaba con esa cifra.

Agosto

Una persona que fue presuntamente detenida por oficiales del INM en Saltillo, Coahuila mientras se dirigía a su trabajo. Trató de explicar al personal de Migración que no tenía el documento ya que habría sido asaltado, pero aun así la detuvieron. Explicó que era una persona reconocida como refugiada, pero fue deportada y nadie verificó su estatus en México. De Saltillo la trasladaron a la estación migratoria en Monterrey y de ahí en vuelo directo hacia Honduras.

Otras dos personas de nacionalidad hondureña, quienes, aun siendo reconocidas como refugiadas, habrían sido detenidas en estación migratoria.

Septiembre

No fueron detectados casos.

Octubre

Una familia de nacionalidad hondureña que habría iniciado su trámite en Tapachula, Chiapas, y a pesar de haber permanecido en la misma entidad, fue detenida en Tuxtla Gutiérrez, y devuelta a su país de origen vía terrestre.

Noviembre

Una familia que contaba con citatorio para Tapachula y se habrían trasladado a Ciudad Hidalgo para buscar trabajo, sin embargo, habría sido detenida y devuelta a su país de origen, Guatemala.

Una persona que habría sido deportada por el INM junto con su hermano; contaban con constancia de trámite ante la COMAR, en Tapachula, y a pesar de ello, los detuvieron en su ruta cuando iban para Tuxtla Gutiérrez por temas de trabajo; en un retén habrían mostrado su constancia a los agentes de Migración y comentado que no podían regresar a su país porque sus vidas corrían peligro; los agentes les respondieron que era mejor que los deportaran y después retornaran a México que esperar la resolución por parte de la COMAR. Estuvieron en la estación migratoria de Villahermosa, donde no les dieron derecho a una llamada telefónica. Los agentes migratorios se quedaron con su constancia de trámite, y estas dos personas finalmente habrían sido devueltas a su país de origen.

d. Tendencias encontradas

A la luz de los anteriores casos descritos, más los mapeados durante el 2022, se han detectado las siguientes tendencias:

- Prácticas en el norte y en el sur, particularmente en Monterrey y Tuxtla Gutiérrez, mediante las cuales presuntamente autoridades migratorias confiscarían y romperían documentos de personas solicitantes de la condición de refugiado, las detendrían y posteriormente las devolverían a sus respectivos países de origen.
- En Tuxtla Gutiérrez existirían prácticas de detención de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y de personas reconocidas como refugiadas que habrían iniciado su procedimiento en Tapachula.
- Es importante recordar que si una persona inicia su procedimiento ante la COMAR en Tapachula, tiene la libertad de moverse por todo el territorio de Chiapas, sin restricción alguna y sin que se esté en riesgo la libertad de circulación dentro de dicha entidad.
- Tanto en Saltillo como en Monterrey parece presentarse una tendencia a detener a personas reconocidas como refugiadas, lo cual representa un hecho injustificado y un riesgo de devolución, si bien en algunas ocasiones terminan siendo puestas en libertad.
- En entidades como Chiapas, Nuevo León, Coahuila y Veracruz parecería no ser suficiente la presentación de la constancia de trámite entregada por la COMAR, la cual en algunos casos se detectó que habría sido rota por parte de autoridades migratorias, y la persona detenida en estación migratoria.
- En Saltillo, dos casos de personas que ya se encontrarían trabajando de manera formal como solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas habrían sido detenidas y devueltas a su país de origen. Uno de esos casos se encontraría con su familia, por lo que se presume que presuntamente fue víctima de separación familiar.
- Otra tendencia es que se desconocería el citatorio que es entregado por la COMAR a algunas personas, documento que las protege contra la devolución, pues ya han externado

formalmente al Estado receptor presuntas necesidades de protección internacional y se encuentran en espera de recibir una posible admisión a su trámite.

- Con respecto a esta figura, es importante mencionar que el citatorio no restringe la movilidad de la persona, quien no está obligada a permanecer en la entidad donde el citatorio le fue otorgado.

e. Obstáculos

La defensa o el acompañamiento legal en casos de riesgo de devolución o de devoluciones efectuadas enfrenta grandes y diversos obstáculos, dependiendo de la etapa en la que se encuentre la devolución (por efectuarse o ya realizada). En este apartado se exponen varios impedimentos observados durante el ejercicio de labores de defensa y la exigencia de reparaciones.

1. Incomunicación de las personas y sus efectos en la defensa efectiva contra devoluciones

Ante el conocimiento de casos de personas solicitantes o refugiadas en detención migratoria se vuelve necesario adoptar medidas para evitar que esto concluya con una devolución. Una de ellas suele ser la presentación de demandas o quejas ante autoridades garantes de los derechos humanos. Sin embargo, un reto para la defensa efectiva es que las personas en detención migratoria se encuentran prácticamente incomunicadas, situación que además de prolongarse hasta que se lleva a cabo la devolución, se materializa en obstáculos reales, pues dificulta conocer su historia, obtener documentos indispensables para su defensa (como las constancias de COMAR) y hasta poder identificar a las autoridades concretas a las cuales se deben presentar las acciones legales.

Dada la forma en la que las autoridades migratorias llevan a cabo las detenciones, y la ausencia de garantías procesales en detención, las personas detenidas son privadas de su teléfono celular e imposibilitadas para comunicarse libremente con el exterior. El único medio a su disposición son los teléfonos establecidos en la estación migratoria, que están controlados por las autoridades de manera muy estricta y discrecional; en muchos casos puede pasar una semana antes de que puedan realizar una llamada e, incluso, si no localizan a quien pretende llamar, se entiende que perdieron su oportunidad.

El aislamiento se refuerza con las dificultades que enfrentan quienes, ya sean familiares o la o el defensor, intentan, en el exterior, tener contacto con las personas detenidas. Sólo podrán entrar las personas que desde la presentación migratoria (en los primeros momentos de detención, lo que dificulta su actualización posterior) hayan sido señaladas por la o el detenido. En esas circunstancias, la posibilidad de visita dependerá también de que los familiares, amigos o abogados sepan que la persona está detenida y en dónde.

Tales condiciones materiales de incomunicación debidas a la detención migratoria dan lugar a que las personas solicitantes o refugiadas sean devueltas en ausencia de una defensa efectiva, cuya viabilidad se ve afectada en distintas dimensiones.

Por ejemplo, para acudir a mecanismos de defensa se requiere una narración de los hechos y circunstancias que ameritan protección de los órganos estatales. El aislamiento impide que las o los defensores conozcan la totalidad de esos hechos, lo cual representa un problema para el acceso a la justicia de quienes se encuentran en detención, en tanto, en muchas ocasiones, los mecanismos de defensa exigen información inaccesible para proceder, realizan prevenciones al respecto o desechan los mecanismos a partir de ello. Además, esta incomunicación dificulta que las personas detenidas puedan acceder a los documentos probatorios que acrediten su carácter como solicitantes o refugiadas.

Por otra parte, las organizaciones hemos podido observar que las condiciones de incomunicación permiten a las autoridades migratorias fabricar pruebas o elementos que justifiquen una devolución o “retorno asistido” aparentemente legal. Muchas personas detenidas han manifestado que se les obliga a firmar documentos que no han podido leer; otras manifiestan que cuando se niegan a firmar, las autoridades migratorias ejercen presiones diversas para que acepten su devolución; por ejemplo, las personas afirman escuchar continuamente que permanecerán detenidas de forma indefinida.

Por último, la incomunicación impide que se lleven a cabo acciones inmediatas de defensa. Cabe recordar que la rapidez con que se proceda puede incidir en el éxito de las labores de defensa, pues en muchos casos las personas son devueltas dentro de las primeras horas en las que se ejercieron acciones legales contra la detención.

2. Las autoridades migratorias retienen o destruyen documentos como las constancias de la COMAR o condiciones migratorias

En muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil y el ACNUR hemos recibido testimonios que indican que las autoridades migratorias que realizan las labores de revisión rompen los papeles que les son presentados como pruebas. Algunos de estos suelen ser los documentos originales expedidos por la COMAR, lo que dificulta a las personas aportar pruebas en el ejercicio de su defensa en la estación migratoria.

Este tipo de medidas de amedrentamiento facilitan también la extorsión. En el marco de las revisiones migratorias, en el momento en que una autoridad cuestiona la regularidad de una persona, le impone la carga de la prueba; si la persona no muestra algún documento migratorio, será irrelevante para las autoridades si es refugiada o migrante regular. Tal irregularidad aparente no es corroborada con una base de datos, pese a que la información sobre la regularidad migratoria, la condición de solicitante o de refugiada de las personas es conocida por las autoridades migratorias. De ahí que la destrucción de los documentos resulte un mecanismo lesivo y eficaz para llevar a cabo la devolución.

Adicionalmente, como este tipo de comportamientos ocurre bajo la custodia de las autoridades o en contextos de incomunicación o aislamiento, resulta prácticamente imposible

probar tales comportamientos; sólo será viable acreditar estos hechos si la autoridad jurisdiccional reconoce el contexto de vulnerabilidad y la presencia de indicios como parte del análisis probatorio.

3. Falta de colaboración inmediata de la COMAR en la protección de solicitantes de asilo o de personas refugiadas en riesgo de devolución

Al identificarse una persona en detención migratoria que alega ser refugiada o solicitante, pero que no cuenta con sus documentos expedidos por la COMAR, las organizaciones que pretendemos defenderlas necesitamos contar con algún documento que acredite su condición. El apoyo de la COMAR resultaría fundamental para conseguir la libertad de las personas, sin embargo, la falta de canales eficaces de colaboración se convierte en un obstáculo.

Por una parte, bajo la invocada protección del principio de confidencialidad, la COMAR se niega a proporcionar cualquier información o medio que permita corroborar la condición de refugiado o de solicitante de la persona, y tampoco realiza acciones para defenderla ante la noticia de riesgo de devolución. Así, en vez de colaborar o participar en la efectividad de la protección internacional en México, adquiere una actitud pasiva, pese a ser la autoridad idónea para proteger a las personas refugiadas.

Esta postura de la COMAR no solo se manifiesta en la falta de colaboración para prevenir las devoluciones. Otro obstáculo se presenta debido a que, una vez que las personas son devueltas, no existen canales que les permitan contactar directamente a la COMAR desde su país de origen o que habiliten la posibilidad de obtener nuevamente una constancia que acredite su condición como refugiadas. Como en gran parte de los casos las personas en su país de origen no cuentan con documentos que acrediten su carácter de solicitantes o de personas refugiadas, resulta fundamental conseguirlos para que puedan regresar a México de inmediato y protegerse de los efectos de la devolución.

Por el contrario, algunas organizaciones hemos identificado con preocupación que, una vez llevada a cabo la devolución de una persona solicitante, la COMAR decide dar por concluido el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al “haber abandonado la entidad federativa donde la persona realizó la solicitud”. Esto no solo deja a las personas en desprotección, sino que muestra aquiescencia de las devoluciones arbitrarias que realiza la autoridad migratoria.

4. Falta de recurso efectivo una vez llevada a cabo la devolución

Por otra parte, una vez llevada a cabo la devolución de la persona, se presentan dos obstáculos principales para que acceda a la justicia; unos se encuentran vinculados con la efectividad de los mecanismos iniciados antes de ejecutada la devolución, y otros, con las condiciones geográficas de las personas y los alcances de los mecanismos judiciales.

En muchos casos, las organizaciones activan mecanismos de defensa, como el amparo, antes de que se realicen las devoluciones. Sin embargo, en algunos otros, las devoluciones se

materializan antes de que los mecanismos de defensa se traduzcan en acciones de protección efectiva y, por lo tanto, lamentablemente estos se tornan inefectivos, pues se considera una pérdida material de objeto de las demandas.

Respecto al segundo obstáculo, hemos observado que, una vez ejecutada la devolución, no parece existir mecanismo legal en México que proceda contra esta situación o que sea capaz de repararla. Por una parte, la nueva ubicación geográfica de las personas les impide acercarse a juzgados o a instancias de protección. De igual forma, si cuentan con asistencia o representación en México, la distancia dificulta la comunicación y la aportación de documentos originales ante las autoridades judiciales, en caso de que las personas deportadas aún los conserven. Además, las deportaciones que en muchas ocasiones se llevan a cabo hacia lugares y condiciones desconocidas para las personas, generan nuevas necesidades que desplazan la posibilidad de acción inmediata, por lo que los plazos estrictos de los mecanismos judiciales se convierten en otro obstáculo más.

Estas circunstancias legales y *de facto*, aparejadas con la poca sensibilidad o entendimiento judicial del problema, imposibilitan el acceso a mecanismos judiciales capaces de abordar el problema de manera eficiente y de darle una respuesta.

f. Preocupaciones

A continuación, se enlistan las preocupaciones en torno a la problemática de la devolución de personas con necesidad de protección internacional a sus países de origen.

1. Principio de no devolución

Por lo que se refiere al principio de no devolución y su encuadre como una obligación de los Estados de abstenerse de devolver a las personas, es preocupante que los casos documentados reflejen su incumplimiento.

En congruencia con los estándares internacionales sobre la protección internacional de personas refugiadas, tanto la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político como su Reglamento estipulan la protección contra la devolución de personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas, así como de las personas que obtuvieron la protección complementaria.

Dicho lo anterior, en el supuesto de que una persona solicitante o refugiada enfrente actos de control migratorio, verificación migratoria o revisión migratoria por las autoridades correspondientes, el actuar administrativo y los pasos a seguir en los procedimientos –tanto administrativo migratorio, como retorno asistido o deportación– deben considerar una etapa [obligatoria] donde se verifique el cumplimiento del párrafo segundo del artículo 121 de la Ley de Migración, el cual establece:

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución.

Tan es así, que para el procedimiento de retorno asistido el artículo 118 de la Ley de Migración indica que se puede iniciar contra extranjeros que se encuentren bajo dos supuestos: *I) Se encuentren irregularmente en el territorio nacional, a disposición del Instituto, y II) No exista restricción legal emitida por autoridad competente para que abandonen el país.*

En razón de lo anterior, deberíamos suponer que la progresividad del sistema de asilo en cuanto al actuar administrativo de las autoridades migratorias debe velar por la protección de las personas refugiadas, y partir de las obligaciones derivadas del derecho a no ser devuelto a su país de origen; sin embargo, en la legislación no existe un proceso específico para que las autoridades migratorias y de la COMAR consulten información que permita confirmar si una persona presentada en una estación migratoria o estancia provisional es una persona solicitante, refugiada o con protección complementaria.

Como tal, ser solicitante y obtener el reconocimiento de la condición de refugiado sí es una condición jurídica que condiciona a las personas a no abandonar el territorio nacional si no es su voluntad y sin resolución que retire la protección obtenida; además, la carga probatoria en los procedimientos de retorno asistido corresponde a la persona, como lo indica la fracción V del artículo 119 de la Ley de Migración: *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.*

En la práctica, las personas extranjeras en detención migratoria se encuentran incomunicadas y pueden no tener acceso a la documentación o los medios de prueba para demostrar que son solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas o personas con protección complementaria.

Por estas razones externamos nuestra preocupación sobre el manejo de información del Instituto Nacional de Migración y la COMAR, ya que no se cuenta con un sistema de información que permita corroborar la base de datos de personas refugiadas y resolver los procedimientos administrativos migratorios considerando los acuerdos y resoluciones emitidas por la COMAR a favor de las personas solicitantes y refugiadas.

Lo idóneo sería que las personas solicitantes y refugiadas no sean presentadas en las estaciones migratorias y estancias provisionales, sino que, cuando su situación sea identificada como irregular, se les brinde información sobre el derecho a obtener la regularización migratoria y sobre la obligación de fijar su domicilio y notificarlo una vez que decida el lugar del territorio nacional donde desea radicar.

2. Acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado

Otra situación preocupante sobre protección a las personas es, por un lado, la falta de capacidad de la COMAR para atender las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y, por el otro, el número limitado de oficinas de representación en las entidades federativas.

Si bien es cierto que la COMAR no tiene facultades para devolver personas a su país de origen a través de procedimientos migratorios, tal y como sucede con el INM, también es cierto que su capacidad de respuesta para recibir el alto número de solicitudes de primera vez es limitada.

Con el fin de gestionar esta recepción, la COMAR lleva a cabo una asignación de citas; sin embargo, medida que no forma parte del procedimiento formal establecido en la Ley; el artículo 22 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político únicamente prevé que “una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen”, y el artículo 21 indica que “una vez recibida la solicitud, todos los solicitantes llenarán de puño y letra el formulario de información que al efecto establezca la Coordinación, en un idioma o lengua de su comprensión”.

De una interpretación pro persona de lo anterior se desprende que el derecho a la no devolución surge cuando una solicitud es presentada, entendiéndose por ello la recepción de una solicitud escrita, por interpósita persona y ratificada o la solicitud verbal. Sin embargo, no se contempla en la Ley proteger contra la devolución a las personas que tienen cita para acudir a presentar su solicitud o cuenten con un preregistro en línea.¹⁷

Hacemos énfasis que la COMAR, al registrar una cita para que la persona acuda a presentar su solicitud, la coloca en riesgo de devolución hasta en tanto su solicitud sea admitida a trámite; esto sucede dado que los citatorios no se emiten bajo fundamento del artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que no forman parte de la notificación estricta de un procedimiento administrativo, únicamente son un registro interno para brindar la atención al público en general. Además, es preocupante que los citatorios no sean un acto legal reconocido por autoridades diversas, como elementos policiales, Guardia Nacional, Policía Federal, local o municipal y el Instituto Nacional de Migración, debido a que no existe una circular general que dé a conocer este documento y explícitamente informe sobre el derecho a no ser devuelto.

3. Nula difusión de los documentos de identidad emitidos por la Secretaría de Gobernación

La fracción XXII del artículo 15 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político estipula que la COMAR tiene como atribución “organizar y par-

17 <https://pilotosire.com/pre-registro/pub/inicio>.

ticipar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los solicitantes, refugiados y extranjeros que hayan recibido protección complementaria”.

Sobre el derecho a la identidad y a la documentación de las personas solicitantes y refugiadas, a través de la COMAR se garantiza la expedición a cada solicitante y a sus dependientes de una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; se enlista el derecho a obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría que acredite su condición de estancia como residente permanente, mientras que las personas refugiadas y las extranjeras a quienes se les haya otorgado protección complementaria que se encontraban en una situación migratoria diversa podrán solicitar al INM su cambio de condición de estancia. Para tal efecto, la Coordinación emitirá constancia en la que se especifique fecha de reconocimiento como refugiada o del otorgamiento de la protección complementaria.¹⁸

Concretamente, tanto las y los solicitantes como las y los refugiados y personas con otorgamiento de protección complementaria cuentan con el derecho a obtener una constancia que acredite su derecho, a la par que la COMAR tiene la atribución de dar a conocer el derecho de identidad de las personas a través de la difusión. Sin embargo, no se han difundido de forma masiva, y específicamente a las autoridades migratorias, los tipos de documentación que una persona solicitante y refugiada puede tener y los derechos que de ella derivan. Así, el desconocimiento de las autoridades sobre tales documentos o sobre su alcance con frecuencia resulta en la violación a los derechos de las personas solicitantes y refugiadas o en violación al principio de no devolución.

4. Acceso a la regularización migratoria

Por otra parte, la COMAR no expide a solicitantes, refugiadas y personas con protección complementaria documentos de estancia migratoria, por lo cual las personas tienen la obligación de regularizar su situación migratoria por razones humanitarias (solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado) u obtener su estancia de residente permanente (personas refugiadas y personas con protección complementaria).

Las o los peticionarios realizan los trámites de forma individual a través de una oficina de representación del INM en el país (la más cercana a su domicilio).

Algunas personas enfrentan retos para dar continuidad al proceso de obtención de documentación migratoria debido a la falta de un sistema de citas eficiente que permita acceder al trámite. Además, deben realizar el procedimiento por cuenta propia, ya que las autoridades adscritas al INM no dan asistencia para el llenado del formulario y la papelería para el trámite.

18 Derecho a expedición de Constanca de trámite (artículo 22, RSLRPC), derecho a documentación migratoria (fracción VII del artículo 44, LSRPCAP), derecho a obtener constancia de reconocimiento o otorgamiento de protección complementaria (artículo 88, RSLRPC).

Aunado a lo anterior, las personas refugiadas o con protección complementaria que decidan cambiar de entidad federativa sin realizar el trámite migratorio correspondiente pueden ser sujetas a una verificación, control o revisión migratoria durante su trayecto y ser presentadas en las estaciones migratorias o estancias provisionales.

Una mayor difusión de los derechos y obligaciones respecto a la documentación de personas refugiadas permitiría a las autoridades garantizar que aquellas accedan a su regularización migratoria en la entidad federativa donde deseen residir; además, un manejo eficiente del sistema de citas migratorias posibilitaría a las personas contar con la certeza del tiempo que tendrá que esperar para obtener su documento migratorio.

Nuestra preocupación se centra en que la constancia de reconocimiento o el otorgamiento de la protección complementaria no es garantía de la obtención del documento migratorio de residencia permanente, sino que se debe presentar una solicitud de trámite migratorio con sus respectivos requisitos que no concede la estancia de inmediato; por lo tanto, mayores facilidades para acceder a la estancia reduce el riesgo de devolución.

5. Alertas migratorias

Algunas personas refugiadas una vez que inician sus procedimientos para obtener la estancia de residencia permanente han recibido resoluciones negativas debido a la emisión de alerta migratoria.

Es preocupante que las personas refugiadas no obtengan su documentación migratoria por causa del aviso que se genera en el sistema de trámites migratorios. Dado que no hay una diferencia entre las personas extranjeras y refugiadas en la Ley de Migración respecto de los requisitos formales y que no existe excepción al resolver esas peticiones para personas refugiadas, se les indica que deben solicitar el procedimiento de readmisión.

Un procedimiento de readmisión, como lo indican los artículos del Reglamento de la Ley de Migración, se debe librar extraterritorialmente, es decir, se conmina a las personas a abandonar el territorio mediante orden escrita sin garantía del reingreso al país, lo cual demuestra la inaplicación del principio de no devolución y no sanción por ingreso irregular que indica la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, además de que omite que la resolución principal sobre la permanencia en territorio la dictamina la COMAR, dado que ya se ha decidido que la persona requiere protección en México.

6. Ausencia de recomendaciones de la CNDH frente a casos de devolución

De los casos referidos en el presente documento, se presentaron diversas quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por la devolución de las personas solicitantes y refugiadas, en las cuales se denuncia principalmente: 1) la devolución al país de origen, 2) obstáculos en el acceso a la justicia, 3) falta de un esfuerzo interinstitucional eficiente derivado de un sistema de información entre la COMAR y el INM sobre las personas que tienen derecho a no ser devueltas.

Durante 2022, la CNDH no emitió recomendación alguna por la devolución de personas refugiadas a sus países de origen; además, en un caso en específico determinó que la familia había firmado su retorno asistido, sin considerar la resolución de protección de la COMAR, así como la ausencia de la Comisión en la representación legal o asistencia para la familia.

Asimismo, en los casos referidos, no se emitieron medidas cautelares para buscar la protección contra la devolución o alguna medida que favorezca la reunificación de las familias o de las personas con su último lugar de residencia.

VI. Conclusiones

1. Existe una práctica de devolución de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y de personas reconocidas como refugiadas en México. En el caso de solicitantes, dichas devoluciones se ejecutan independientemente de que estén cumpliendo sus obligaciones dentro del procedimiento de asilo.
2. La devolución de personas solicitantes o personas reconocidas como refugiadas es inaceptable y contraria al derecho internacional de los refugiados y, por lo tanto, de las obligaciones del Estado mexicano al respecto.
3. Ante los hechos relacionados con presuntas malas prácticas, parecería que existe una tendencia de las autoridades a destruir la documentación de las personas.
4. Existe una barrera de acceso a procedimiento para personas que cuentan con citatorio y son devueltas a su país de origen.
5. No hay libertad de movimiento para personas reconocidas como refugiadas, pues son sometidas injustificadamente a verificaciones y controles migratorios, detenciones y devoluciones a su país de origen.
6. Si bien hay una restricción a la libertad de movimiento de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado debido a que la legislación indica que no se pueden desplazar fuera de la entidad donde iniciaron su solicitud, esto no justifica que personas que han salido de un municipio a otro dentro de la misma entidad sean sometidas a verificaciones migratorias y posteriormente presentados en estaciones migratorias o estancias provisionales.
7. Se transgredieron múltiples violaciones a derechos humanos de toda la población devuelta identificada en 2022, como el derecho a la libertad personal, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal.
8. No hay medidas de reparación de parte de las autoridades para la población víctima de estas irregularidades y violaciones a derechos humanos.

VII. Recomendaciones


1. Implementar acciones para eliminar en su totalidad las malas prácticas detectadas en el presente informe.
2. Garantizar el reingreso a territorio mexicano de las personas refugiadas, solicitantes o personas que han expresado formalmente necesidades de protección internacional que fueron devueltas.
3. Eliminar las barreras actuales para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Entre ellas, que se generen medidas de atención eficaces ante el alto número de solicitudes recibidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
4. Crear una base de datos compartida entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que facilite las consultas de información y la comunicación interinstitucional, en aras de identificar a personas solicitantes y refugiadas y evitar la ejecución de actos violatorios a sus derechos, como la detención o la devolución a su país de origen.
5. Frente a cualquier acto de molestia, incluso antes de la detención, el Instituto Nacional de Migración debe hacer una consulta ejecutiva a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
6. Capacitar y sensibilizar al Instituto Nacional de Migración y la Guardia Nacional en temas de protección internacional y ejercicio de control migratorio con perspectiva de derechos humanos, género y niñez, no de seguridad nacional y criminalización. Esta capacitación deberá obedecer a órdenes de mando en todo el país para no concentrar el conocimiento en la Ciudad de México, e incluso ser enfáticos en lugares de tránsito, incluyendo la difusión de los diferentes tipos de documentos.
7. Difundir y aplicar el artículo 21, tercer párrafo, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el cual establece la responsabilidad de los servidores públicos frente al no aviso de detección de casos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.
8. Impulsar de forma prioritaria acciones de mejora regulatoria por parte de las autoridades.
9. Presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los puntos de internación en el país.
10. Garantizar el contacto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para todos los casos de personas privadas de la libertad en estaciones migratorias y estancias provisionales.

11. Garantizar el contacto de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y reconocidas como refugiadas con el Instituto Federal de la Defensoría Pública y organizaciones de la sociedad civil, para asegurar la asistencia legal.
12. Llevar a cabo acciones para la reparación integral a las víctimas, que van desde la restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción hasta las garantías de no repetición.

imumi
Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.



ALAÍDE FOPPA
Clínica Jurídica para Refugiados



Informe. El principio
de no devolución
(*non refoulement*)
en México