

# LA DETERMINACIÓN DE CONDICIÓN DE REFUGIADO EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES REGIONALES



*Los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica,  
Ecuador y México*



INFORME REGIONAL

2013

*En colaboración con:*

LA FACULTAD DE DERECHO Y EL  
CONSULTORIO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES, COLOMBIA



# LA DETERMINACIÓN DE CONDICIÓN DE REFUGIADO EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES REGIONALES

*Los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica,  
Ecuador y México*

ELABORADO POR KARINA SARMIENTO Y JESSICA SOLEY, DE ASYLUM ACCESS ECUADOR (AAE), CON EL APOYO DE ANA GUGLIEMELLI WHITE, U.S. COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTS (USCRI)

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y APOYO:

SANTIAGO TOBAR, KELLY SULLIVAN, CARMEN ATKINS, NOELIA MONTAGUD Y ADRIANA BLANCO DE ASYLUM ACCESS ECUADOR (AAE)

GLORIA MAKLOUF, DE LA ASOCIACIÓN DE CONSULTORES Y ASESORES INTERNACIONALES (ACAI), COSTA RICA;

NATÁLIA MEDINA ARAÚJO Y ROSITA MILESI, DEL INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, BRASIL;

ALEJANDRA MACÍAS Y NANCY PÉREZ, DE SIN FRONTERAS I.A. P., MÉXICO;

BEATRIZ SÁNCHEZ MOJICA Y NICOLÁS RODRÍGUEZ SERNA, DE LA FACULTAD DE DERECHO Y EL CONSULTORIO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA

EDITADO POR:

DAVID GONZALEZ (VERSIÓN ESPAÑOL) Y JENELLE ELI (VERSIÓN INGLÉS)

© ASYLUM ACCESS ECUADOR 2013

## *Reconocimientos:*

ASYLUM ACCESS ECUADOR Y U.S. COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTS, AGRADECEN A:

ASOCIACIÓN DE CONSULTORES Y ASESORES INTERNACIONALES, COSTA RICA

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS BRASIL

SIN FRONTERAS I.A. P., MÉXICO

LA FACULTAD DE DERECHO Y EL CONSULTORIO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES,  
COLOMBIA

*POR SU PARTICIPACIÓN COMO ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A NIVEL REGIONAL, POR SU DISPOSICIÓN Y COLABORACIÓN EN EL PROYECTO, Y POR SER LA FUENTE PRINCIPAL DE INFORMACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE INFORME.*

## TABLA DE CONTENIDO:

<b>RESUMEN EJECUTIVO:</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN:</b> .....	8
<b>I. LA NORMATIVA NACIONAL FRENTE A INSTRUMENTOS REGIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFUGIO Y DERECHOS HUMANOS EN LOS PAÍSES DE ESTUDIO</b> .....	10
<b>II. GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO</b> ....	14
A. MECANISMOS NACIONALES: FORO Y PLAZOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO .....	15
SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS.....	16
1. BRASIL .....	16
2. COLOMBIA.....	18
3. COSTA RICA .....	18
4. ECUADOR .....	19
5. MÉXICO.....	20
B. DERECHO A ACCEDER INFORMACIÓN (EXPEDIENTE) .....	20
SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS.....	20
1. BRASIL .....	20
2. COSTA RICA .....	21
3. COLOMBIA.....	21
4. ECUADOR .....	22
5. MÉXICO.....	22
C. DERECHO A RECURRIR LA DECISIÓN NEGATIVA DE PRIMERA INSTANCIA: RECURSOS DE IMPUGNACIÓN PLAZOS.....	23
SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS.....	24
1. BRASIL .....	24
2. COLOMBIA.....	24
3. COSTA RICA .....	25
4. ECUADOR .....	26
5. MÉXICO.....	27
D. PROCESOS ACELERADOS O ABREVIADOS.....	28
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS ABREVIADOS O ACELERADOS EN: COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR.....	30
1. COLOMBIA.....	30
2. COSTA RICA.....	32
3. ECUADOR .....	32
<b>III. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ACCESO A SERVICIOS LEGALES PARA SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO</b> .....	35
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	37
<b>V. RECOMENDACIONES GENERALES</b> .....	40
ANEXO 1: INFORMACIÓN SOBRE LAS ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS .....	43
ANEXO 2: PROCESO DE DESARROLLO METODOLÓGICO.....	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48

## RESUMEN EJECUTIVO

Actualmente viven en América Latina 377,100 personas refugiadas, tanto de países latinoamericanos como extra continentales<sup>1</sup>. Este informe busca ser un aporte para el fortalecimiento de las garantías del debido proceso en la región, a través del análisis de los procesos de determinación de la condición de refugiado en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Desde el análisis de las normativas nacionales en relación a la determinación de la condición de refugiado, este informe se enfoca en la garantías del debido proceso, incluyendo foro y plazos para acceder a la condición de refugio, el acceso a la información, el acceso a mecanismos de impugnación y los procesos acelerados o abreviados de determinación de la condición de refugio.

En relación a los marcos normativos nacionales frente al proceso de determinación de la condición de refugiado y compromisos regionales e internacionales asumidos por los Estados, se destaca que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se incluye en la normativa nacional de los países que son parte de este informe<sup>2</sup>. Así mismo, los cinco países de este estudio han ratificado la Declaración de Cartagena (1984) y está incluida en la mayoría de los sistemas nacionales. La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, incluyendo a las personas que han huido de su país 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<sup>3</sup>.

Brasil, Colombia y México han implementado dentro de sus normativas nacionales para el tratamiento de refugio la definición propuesta por la Declaración de Cartagena y se encuentra presente en la Ley 9474/97 de Brasil, el Decreto 4503 de Colombia y la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011) de México.

En cuanto a las garantías del debido proceso de la persona solicitante de asilo, se parte del hecho que el debido proceso en la determinación de la condición de refugiado, es una garantía al principio de no devolución, y obliga a los Estados a proveer las condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas frente al derecho a solicitar asilo. Más aún, en la Opinión Consultiva OC-18 de 17 de Septiembre de 2003, la Corte Interamericana estableció que: “...es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”<sup>4</sup>.

Los temas de análisis frente al debido proceso que este informe incluye son:

### 1) EL FORO Y LOS PLAZOS PARA ACCEDER A LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

De los países de este informe, solo dos no establecen un plazo para que las personas puedan solicitar asilo (Brasil y Costa Rica). En los cinco países, las decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado (primera instancia)

<sup>1</sup> ACNUR (2012), 2012 Regional Operations Profile – Latin America - Statistical Snapshot. Disponible en <http://www.unhcr.org/pages/49e45be46.html> Información extraída el 20 junio de 2012.

<sup>2</sup> La Ley N° 9474/97 (1997) en Brasil; el Decreto Ejecutivo N° 4503 (2009) en Colombia; la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 (2010) y el Decreto N° 36831-G - Reglamento de Personas Refugiadas (2011) en Costa Rica; el Decreto Ejecutivo N° 1182- Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio (2012) en Ecuador; y, la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), la Ley de Migración (2011) y la Ley General de Población (1974) en México.

<sup>3</sup> ACNUR (2012), Sección Protegiendo a los Refugiados, Declaración de Cartagena. Disponible en [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=2302](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2302) Información extraída el 25 de julio de 2012

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18 de 17 de Septiembre de 2003. párrafo 125.

están a cargo de una comisión perteneciente a la rama ejecutiva. Por lo general, se trata de comisiones interministeriales. Los diferentes Ministerios que componen estas comisiones llegan a decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado por votos, con las excepciones de Brasil y Colombia. En el caso de Brasil se incluye en la toma de decisión a la sociedad civil y el ACNUR participa con voz pero sin voto; y en el caso colombiano la comisión está conformada únicamente por miembros del ministerio de Relaciones Exteriores.

Los plazos establecidos son: En Colombia (sesenta días calendario); México (treinta días hábiles) y Ecuador (quince días). Si bien la Convención de 1951 no establece un estándar específico para acceder al procedimiento, el informe realiza un abordaje de los estándares internacionales que indican que a fines de garantizar un acceso a un procedimiento justo y efectivo y garantizar el debido proceso y la no discriminación, estos plazos deben ser flexibles.

## **2) EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

De lo reportado por las organizaciones, en México, Costa Rica, Ecuador y Brasil se tiene acceso al expediente, a excepción de Colombia en donde estos documentos tienen carácter reservado. Sin embargo, las organizaciones han observado que en la práctica, un obstáculo para el acceso a los expedientes son los cortos plazos para presentar un recurso de impugnación. Cabe recalcar que el acceso a la información no sólo debe contemplarse en la normatividad, también debe ser un derecho que puede tutelarse en práctica, por lo cual se encuentra inextricablemente vinculado a los plazos concedidos a los solicitantes para apelar decisiones negativas, los cuales deben ser lo suficientemente largos para permitir acceder a los expedientes.

## **3) EL DERECHO A PRESENTAR RECURSOS DE IMPUGNACIÓN.**

El derecho a apelar es parte de las garantías del debido proceso. Así es necesario que la normatividad de refugio de cada país contemple un plazo razonable para que los refugiados puedan preparar un recurso de impugnación hacia una decisión negativa. Es importante considerar que el plazo debe conceder tiempo suficiente para acceder al expediente y solicitar asistencia legal, entre otros factores de importancia.

Si bien en todos los países del informe se prevén recursos de impugnación en sede administrativa, existen complicaciones relativas a la entidad que resuelve las apelaciones. En el caso de Ecuador, las apelaciones administrativas son analizadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. En México y Colombia se señala que no existe un recurso de apelación como tal, puesto que el recurso se presenta ante el mismo órgano que toma la decisión, por tanto se trata de un recurso de revisión. En el caso de Costa Rica, existe tanto el recurso de revisión ante la propia Comisión y el recurso de apelación que se presenta ante el Tribunal Administrativo Migratorio, como órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Gobernación, que recibe todo lo relativo a Recursos Administrativos de Apelación en Subsidio de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Las legislaciones de todos los países del informe permiten el uso de la vía judicial como garantía de derechos, esta es una práctica poco utilizada, debido a los tiempos que toma un proceso en esta vía.

## **4) LA APLICACIÓN DE PROCESOS ACELERADOS DE DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Si bien en Colombia, Costa Rica y Ecuador la normativa nacional de Refugio incluye procesos

acelerados de determinación de la condición de refugiado para tratar *solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas*, se distingue algunas diferencias en la práctica de dichos procesos. Se observa que en el caso de Colombia y Costa Rica, la persona solicitante de asilo tiene acceso a una entrevista de elegibilidad para luego determinar si es una solicitud manifiestamente infundada o abusiva. Por el contrario, en Ecuador se crea un proceso previo de “admisibilidad”, que se configura como un filtro por el cual pasan todas las solicitudes de asilo que se presentan dentro del territorio, para ser revisadas de manera expedita directamente por la Dirección de Refugio y no la Comisión, como en el proceso regular, lo cual crea diferencias frente a las garantías al debido proceso en este nuevo sistema.

Se observa que en Colombia y Costa Rica la persona durante el trámite expedito es considerada solicitante de la condición de refugio. En el caso de Ecuador, el sistema de admisibilidad genera una condición previa a la condición de solicitante de asilo, lo cual crea dudas sobre salvaguardias al principio de no devolución con las que cuenta esta persona solicitante de admisión a trámite.

## 5) EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

En su parte final, el informe realiza una descripción sobre el rol de la sociedad civil, tomando como ejemplo el trabajo de las organizaciones que participan en el informe<sup>5</sup>. Es importante destacar el esfuerzo que hacen las organizaciones no gubernamentales en la región para apoyar con diversos tipos de servicios, como la asesoría legal gratuita durante la determinación de la condición de refugiado y el acceso a derechos en el país de acogida (por ejemplo: frente al derecho al trabajo, vivienda, seguridad social, etc.), acciones enfocadas a la integración y a la ayuda emergente luego de la llegada, entre

otros. Esta participación se da en el marco de un estado de derecho democrático, que permite a actores de la sociedad civil intervenir en este tipo de acciones, y apoyan a los gobiernos en su tarea de garantizar los derechos humanos de las personas refugiadas.

## RECOMENDACIONES

Por último, se proponen recomendaciones que buscan garantizar políticas integrales de refugio que aseguren el respeto al debido proceso en los procesos de determinación de refugio en la región. Así, se llama a los países de la región a continuar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones de los países para fortalecer las estructuras de protección e integración de los solicitantes de asilo y refugiados. Las recomendaciones, desarrolladas en las conclusiones de este informe, incluyen:

- **Garantizar el debido proceso en los sistemas nacionales.** Los gobiernos de la región deben garantizar que el proceso de determinación de la condición de refugiado sea transparente, imparcial y con plazos ágiles y razonables, en el marco de los instrumentos regionales e internacionales, eliminando al máximo las consideraciones políticas.
- **Promover la pluralidad de las comisiones nacionales: hacia el modelo tripartito brasileño.** Se recomienda promover a nivel regional la transición hacia modelos de comisiones plurales que se desliguen de las autoridades diplomáticas o del ejecutivo exclusivamente y avancen hacia comisiones de carácter técnico, apolítico e independiente. El modelo tripartito brasileño debe ser tomado en cuenta y la región

<sup>5</sup> Asociación de Consultores y Asesores Internacionales de Costa Rica (ACAI), Instituto Migrações e Direitos Humanos de Brasil (IMDH), la Fundación Asylum Access Ecuador (AAE), Sin Fronteras I. A. P. de México y la Facultad de Derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes de Colombia.

podría avanzar hacia un modelo estandarizado para la conformación de las Comisiones de Elegibilidad.

- **Garantizar acceso a sistemas adecuados de impugnación.** Se recomienda revisar los procedimientos de impugnación a fin de que estos garanticen el debido proceso. Como parte de la promoción de sistemas de impugnación se recomienda: Tomar la experiencia del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, que constituye un órgano imparcial de apelación; y proveer plazos razonables como parte de las garantías del debido proceso.
  - **Los procesos acelerados deben cumplir con garantías de debido proceso establecidas a nivel internacional.** Se recomienda a los gobiernos que han introducido trámites expeditos, tomar las medidas necesarias para lograr que el proceso cumpla con las garantías del debido proceso en los términos en que éstas han sido detalladas por el Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos y las recomendaciones del ACNUR al respecto, y evitar condiciones de riesgo frente a la devolución.
  - **Los procesos de determinación de refugio en Ecuador y Colombia deben ser regulados a través de leyes nacionales.** En el caso de Ecuador y Colombia, cuya normativa en relación a la determinación de refugiado está regulada a través de un Decreto Ejecutivo, se solicita estos decretos sean reemplazados por una ley, aprobada por el poder legislativo, pues estos decretos regulan un derecho fundamen-
- **Promover políticas regionales y nacionales integrales en materia de refugio.** Desde las organizaciones que participamos en este informe creemos que es necesario pensar en una política amplia, que incorpore lo nacional y una visión regional del tema. Las organizaciones recomiendan a sus estados avanzar en políticas públicas integrales en materia de refugio incorporada a programas nacionales de desarrollo y por tanto susceptibles de monitoreo y control sobre su gestión<sup>6</sup>.
  - **Fomentar el diálogo de los gobiernos y la sociedad civil.** El trabajo coordinado entre la sociedad civil y gobiernos favorece el ejercicio de derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo y promueve espacios de protección. Se rescata el gran esfuerzo que hacen las ONG, para ayudar a población en situaciones de refugio que requiere de su asistencia.
  - **Promover la armonización de legislaciones y prácticas nacionales, garantizando compromisos tomados a nivel regional e internacional.** Recomendamos continuar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones de los países para fortalecer las estructuras de protección e integración de los solicitantes de asilo y refugiados. En este sentido, es necesario favorecer encuentros diálogos tripartitos, como se ha dicho anteriormente, para tratar y diseñar políticas regionales para las personas refugiadas.

<sup>6</sup> En el Ecuador en el año 2008 se lanzó la Política Ecuatoriana en Materia de Refugio del Gobierno Nacional de la República del Ecuador

## INTRODUCCIÓN

América Latina ha demostrado su tendencia a buscar soluciones conjuntas y progresistas para cumplir con sus obligaciones de tratados y normas internacionales frente al derecho al asilo, y además ir más allá y ser un líder regional en el tema del reconocimiento y tutela de las personas refugiadas. El hecho de que la gran mayoría de los países han ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados del 1951 y su Protocolo de 1967 son indicaciones del liderazgo de la región en el tema. Además del amplio consenso frente a acuerdos y esfuerzos colaborativos regionales, que, entre otros, incluyen la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en 1989, la Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina en 2004 y la Declaración de Brasilia sobre la Protección de los Refugiados y Personas Apátridas en el Continente Americano en 2010.

Otro reciente ejemplo de esta tradición es la Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados (2012)<sup>7</sup> que fue firmada por los Estados miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela) y por dos países asociados (Bolivia, Chile), en donde se destaca el compromiso de los Estados hacia la armonización de las legislaciones de los países para fortalecer las estructuras de protección e integración de los solicitantes de asilo y refugiados, garantizando el respeto de los derechos humanos de los refugiados y sus familias y se declara al Mercosur ampliado como espacio humanitario de protección a las personas refugiadas.

Este informe es un acercamiento al tema de la determinación de condición de refugiado en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Méxi-

co y constituye un esfuerzo impulsado por la sociedad civil a nivel regional a fin de respaldar estos esfuerzos que garanticen los derechos humanos de las personas refugiadas. El trabajo ha sido realizado por Asylum Access Ecuador (AAE) y U.S. Committee for Refugees and Immigrants (USCRI). Se contó con la colaboración de cuatro organizaciones que proveen servicios legales y trabajan desarrollando acciones de incidencia política en favor de la población de personas refugiadas dentro de sus respectivos países, éstas son: Asociación de Consultores y Asesores Internacionales de Costa Rica (ACAI), Instituto Migrações e Direitos Humanos de Brasil (IMDH), Sin Fronteras I.A. P. de México y la facultad de Derecho y consultorio jurídico de la Universidad de los Andes de Colombia. Es importante resaltar la labor que realizan las organizaciones participantes en cada uno de sus países, lo cual les confiere autoridad para opinar sobre el tema y proponer soluciones. (Ver Anexo I: Información sobre las organizaciones involucradas).

Después de meses de trabajo, investigación y colaboración entre las organizaciones involucradas y sus redes, se ha elaborado este informe regional con la gran esperanza de fomentar canales de diálogo y colaboración entre la sociedad civil y los gobiernos de los países latinoamericanos sobre el tema del refugio en la región, y de esta manera llegar a construir una política regional sana, eficiente y colaborativa, conforme a lo estipulado dentro del marco normativo internacional y regional de derechos humanos. Se espera que el informe visibilice prácticas progresistas en el marco del derecho al asilo e impulse cambios a nivel regional para eliminar procesos que vulneran los derechos humanos y el derecho a la efectiva protección a través de la condición de personas refugiadas.

El informe identifica tendencias sobre el manejo de los procedimientos de asilo en los diferentes

<sup>7</sup> Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional a los Refugiados firmada el 23 de Noviembre 2012, en Fortaleza, Brasil.

países de análisis: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Parte de un análisis de los principales instrumentos regionales e internacionales ratificados por estos países, a fin de contar con elementos para comprender el desarrollo de las normativas nacionales. Posteriormente, se analiza los siguientes temas en el marco de las garantías del debido proceso: el foro y los plazos para acceder a la determinación de la condición de refugiado; el derecho al acceso a la información; el derecho a presentar recursos de impugnación; y, la aplicación de procesos acelerados de determinación de la condición de refugiado<sup>8</sup>. Además se describe tomando como ejemplo, el trabajo de las organizaciones que participan en el informe, el papel de la sociedad civil, destacando la importancia de la cooperación entre sociedad civil y gobierno para tratar temas relacionados al derecho al asilo y fortalecer la protección a esta población. Por último, se proponen recomendaciones hacia una política armónica que permita continuar con el desarrollo del discurso en la región.

Cada uno de estos puntos se analiza desde el marco normativo y las percepciones de las organizaciones que forman parte del informe, puntualizando elementos normativos que han generado impactos positivos y otros que crean dificultades en el acceso efectivo de derechos de las personas refugiadas. Así por ejemplo entre los aspectos positivos tenemos la Ley General de Migración y Extranjería y el Reglamento de Personas Refugiadas (2009) en Costa Rica, en la cual existe un significativo avance en términos de incorporación de principios de derechos humanos sin una visión de control migratorio que existía anteriormente; la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria en México (2011), o el trabajo tripartito en la determinación de la condición de refugiado entre sociedad civil,

gobierno y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el Brasil.

Las organizaciones quienes elaboramos este informe estamos convencidas que las experiencias de la sociedad civil en la región son sumamente valiosas para la elaboración de propuestas que puedan mejorar los procesos internos en temas de refugio. Estas organizaciones tienen décadas de experiencia trabajando estrechamente con refugiados (brindándoles servicios legales y sociales), con los gobiernos (llevando casos y trabajando en temas de incidencia) y las comunidades (presentándoles información sobre derechos y refugio). Es necesario que el papel de la sociedad civil sea destacado, y que la colaboración entre ONGs a nivel nacional e internacional, como la relación entre la sociedad civil y gobiernos se fortalezca para alcanzar procesos más justos y transparentes.

El campo de la investigación de este informe se limita a lo establecido en la legislación y geográficamente a cinco países de América Latina: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México. Así también, dada la naturaleza del informe, los hallazgos se basan en la información recogida por una sola organización de la sociedad civil en cada uno de los países y se basa en la experiencia de estas en su trabajo diario de aplicación de la legislación nacional sobre refugio. Este informe constituye un primer paso desde la sociedad civil y deja como necesidad contar con un estudio más profundo sobre la determinación de la condición de refugiado en Latinoamérica, conbase al análisis empírico de las prácticas que se llevan a cabo dentro de cada país de estudio, a través de una investigación de campo y análisis de casos específicos de refugio.

<sup>8</sup> El término "procesos acelerados o abreviados" sale en la decisión EXCOM 30: ACNUR (1983), *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20 octubre 1983, No. 30 (XXXIV). Disponible online en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>. Información extraída el 25 de julio del 2012.

## I. LA NORMATIVA NACIONAL FRENTE A INSTRUMENTOS REGIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE REFUGIO Y DERECHOS HUMANOS EN LOS PAÍSES DE ESTUDIO

### Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, constituyen el elemento central en materia de protección internacional de los refugiados. Dentro de la Convención, que entró en vigor en 1954, se incluye la definición de refugiado y los distintos factores por los cuales se puede considerar como legítima una solicitud de asilo<sup>9</sup>. El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), también conocido como el Protocolo de New York, entró en vigencia el 4 de octubre de 1967. El Protocolo es un instrumento independiente y no una revisión en el sentido del artículo 45 de la Convención. Los Estados partes en el Protocolo, cuya ratificación o adhesión por un Estado no convierte a éste en parte en la Convención, convienen simplemente en aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención a los refugiados que se definen en el artículo 1 de ésta, dándose por omitido el plazo fijado en la Convención (artículo 1 del Protocolo)<sup>10</sup>.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967 han sido ratificados por los cinco países en este informe, la mayoría sin imponer ninguna reserva<sup>11</sup>, a excepción de México que emite reserva expresa de los artículos 26, 31, 32 y los literales a), b) y c) del artículo 17, relativas al derecho al trabajo y el lugar de residencia<sup>12</sup>.

Actualmente, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se incluye en la normativa nacional de los países mediante: la Ley N° 9474/97 (1997) en Brasil; el Decreto Ejecutivo N° 4503 (2009) en Colombia; la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 (2010) y el Decreto N° 36831 G Reglamento de Personas Refugiadas (2011) en Costa Rica; el Decreto Ejecutivo N° 1182 Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio (2012) en Ecuador; y, la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), la Ley de Migración (2011) y la Ley General de Población (1974) en México.

Por otra parte, el derecho a solicitar asilo y la condición de refugiado se incluye en las Cons-

<sup>9</sup> Goodwin - Gill, G (2008) *Convention Relating to the Status of Refugees Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponible en [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/prsr/prsr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf). Información extraída el 20 de junio de 2012.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Brasil al ratificar la convención mantenía reservas, pero fueron eliminadas en 1989. Ecuador emite una nota aclaratoria en su adhesión mas no puntualiza reservas.

<sup>12</sup> El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros. Ahora bien, en virtud de que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2, del artículo 17 de la Convención, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones".

"El Gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención."

"El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención".

tituciones de: Brasil (1988), Colombia (1991), Ecuador (2008) y México (1917, última reforma publicada DOF 09-02-2012). En los casos de Colombia y Ecuador, a pesar de ser un mandato constitucional, no han desarrollado hasta el momento leyes estatutarias relativas a este derecho, que por norma debe ser regulado con estas leyes.

La legislación en tres de los países de este informe, Brasil, México y Costa Rica, reconoce el carácter declarativo de la condición de refugiado, es decir una persona es refugiada tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición. Aunque una persona no haya sido identificada como refugiada debe ser considerada como tal dada la naturaleza declarativa y no constitutiva de la decisión de conceder el estatuto de refugiado<sup>13</sup>. En Colombia<sup>14</sup>, Costa Rica<sup>15</sup> y México<sup>16</sup> se incorpora el motivo género en la definición de una persona refugiada, que constituye una buena práctica al facilitar que las autoridades nacionales sean sensibles a este motivo y se institucionalice una apropiada interpretación de la Convención de 1951.

### **La Declaración de Cartagena de 1984: Protección en materia de refugio desde lo regional**

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional adoptado en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados celebrado en 1984. Se basa en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la doctrina de la Comisión Interame-

ricana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Refugiados adoptada por la Organización de la Unidad Africana en 1969. Los cinco países de este estudio han ratificado la Declaración de Cartagena (1984) y está incluida en la mayoría de los sistemas nacionales.

La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, incluyendo a las personas que han huido de su país 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<sup>17</sup>. Brasil, Colombia y México han implementado dentro de sus normativas nacionales para el tratamiento de refugio, la definición propuesta por la Declaración de Cartagena y se encuentra presente en la Ley N. 9474/97 de Brasil, el Decreto 4503 de Colombia y la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011) de México.

En Ecuador, el Decreto 3293 del 30 de septiembre de 1987 (derogado) reconocía la definición de refugiado en la Declaración de Cartagena en su Artículo 2. Se reiteró esta definición en el Artículo 2 del Decreto 3301 (derogado), del 6 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial 933 del 12 de mayo 1992; no obstante la reforma de dicho decreto, del 25 de marzo de 2009, la definición ampliada continuó sin alteración. Por otra parte, Ecuador aplicó la definición de la Declaración de Cartagena durante el proceso de Registro Ampliado, programa parte de la Política Ecuatoriana en Materia de Refugio<sup>18</sup>,

<sup>13</sup> Brasil: Véase el Artículo 26 de la Ley n° 9.474, de 22 de julio de 1997; Costa Rica: Véase a los Artículos 14 y 107 del Reglamento de Personas Refugiadas de 2011; México: Véase a los Artículos 12 y 47 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011.

<sup>14</sup> Artículo 19 del Decreto No. 4503, Colombia

<sup>15</sup> Artículo 106 de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8.764, Costa Rica

<sup>16</sup> Artículo 13 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, México

<sup>17</sup> ACNUR (2012), Sección Protegiendo a los Refugiados, Declaración de Cartagena. Disponible en [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=2302](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2302) Información extraída el 25 de julio de 2012.

<sup>18</sup> Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito, 2008. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración – Gobierno del Ecuador, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7022>, revisada el 10 de septiembre 2012

que se desarrolló durante el 2009 y consistió en un sistema de elegibilidad insitu en la frontera norte del país, con la presencia directa de una Comisión de Elegibilidad, proceso que representó una tendencia muy progresista y positiva en la región. El actual Decreto Ejecutivo 1182 no incluye la definición de Cartagena, a pesar de su previa inclusión en la normativa y su amplia aplicación.

ACAI de Costa Rica manifiesta que la Declaración fue aplicada de facto durante el ingreso de personas refugiadas del conflicto centroamericano, sin embargo la definición ampliada nunca se incluyó en la legislación.

### **Otros avances normativos en materia de refugio en los países de estudio**

En Brasil, el IMDH reportó varias buenas prácticas del gobierno de Brasil en cuanto al tema de acceso a derechos a trabajar, salud, representación legal, educación y formación, reasentamiento, residencia permanente, vivienda digna y otros tipos de apoyos. Existe la posibilidad de garantizar al solicitante de trabajar legalmente y con todos los derechos asegurados desde el momento que entrega su solicitud y también el derecho a que el refugiado pida su residencia permanente en Brasil pasados cuatro (4) años desde su reconocimiento como refugiado.

En Costa Rica, en el Reglamento de Refugio, existe un enfoque diferenciado para tomar en cuenta las consideraciones y necesidades individuales de los apátridas, personas menores de edad no acompañados, víctimas de trata, mujeres y hombres víctimas de violencia basada en género y solicitantes de la condición de refugiado, además de un enfoque de género, características que son muy progresistas en la ley. Otro aspecto importante de esta ley es la incorporación del permiso de trabajo a los solicitantes de la condición que la administración le extiende su decisión en un plazo superior a los 3 meses, situa-

ción de la que no habían gozado los solicitantes de esta condición anteriormente en Costa Rica.

En Ecuador, se puede destacar como aspectos positivos del Decreto 1182 (2012): la confidencialidad de las entrevistas personales de elegibilidad, la posibilidad de escoger el sexo del entrevistador, y de contar con un intérprete; el otorgamiento de un certificado provisional de solicitante que permite el ejercicio del derecho al trabajo; la validez del documento de refugiado por dos años que permite el ejercicio del derecho al trabajo; el acceso a la naturalización (u obtención de residencia indefinida) a las personas refugiadas que hayan residido al menos tres años consecutivos en el país en esa calidad, sin necesidad de retornar al país de origen para presentar documentos de identidad o de estado civil; se concede a los solicitantes y refugiados el acceso a los programas gubernamentales de inclusión económica y social; se garantiza el principio de unidad familiar, hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (se incluye hijos mayores de edad u otros dependientes económicos); y celeridad en procesamiento de las solicitudes de personas con necesidades especiales (grupos de atención prioritaria).

En México, entre otras buenas prácticas del Estado mexicano se destacan el otorgamiento de la residencia definitiva a los refugiados (la autorización de la condición de estancia como residente permanente); el apoyo que la Secretaría de Gobernación (a través de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado) le da a la población refugiada en la tramitación de sus documentos de regular estancia; el hecho que no se le exige a la población refugiada documentos de identidad (como un pasaporte) para la realización de sus trámites migratorios; la exención de la población refugiada de presentar el examen de conocimientos de la cultura e historia mexicanas para solicitar la naturalización; y la inclusión de la población refugiada como beneficiaria en el seguro para la salud.

Otro instrumento que es relevante destacar es el Plan de Acción de México (2004) que nació de una propuesta del gobierno de Brasil y fue debatido en reuniones entre ACNUR, CIDH, Gobiernos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, miembros de la sociedad civil y aprobado por los gobiernos de 22 países, para brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento forzado. Mediante la adopción del Plan de Acción, los gobiernos de América Latina se han comprometido para fortalecer la protección internacional para los refugiados y utilizar un enfoque integral para alcanzar soluciones duraderas<sup>19</sup>.

Otros instrumentos para garantizar y proteger los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010). Los países que integran este informe incorporan la mayoría de estos instrumentos de derechos humanos en sus constituciones y han establecido leyes específicas<sup>20</sup> en muchos casos.

<sup>19</sup> ACNUR, ¿Qué es el Plan de Acción de México? Disponible en <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general>. Información extraída el 27 de julio de 2012

<sup>20</sup> Brasil: La Constitución brasileña de 1988 consagra en varios momentos el principio del respeto a los derechos humanos y desde su promulgación nació un gran debate acerca del rango de los tratados de derechos humanos en el orden jurídico brasileño. Para poner fin a ese debate, una Enmienda Constitucional, en 2004, acreció el párrafo 3º al artículo 5º de la Constitución. A partir de esa enmienda, los tratados de derechos humanos que sean aprobados por el Congreso Nacional con quórum de 3/5 de los votos, en dos turnos, en cada una de las Casas legislativas (Senado y Cámara de Diputados), tendrán rango constitucional. Ese es exactamente el mismo procedimiento de votación de las enmiendas a la Constitución. Información proveída por IMDH Brasil. Colombia: En virtud de lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad. Esto significa que los derechos reconocidos por estos instrumentos tienen rango constitucional. Así mismo, la interpretación que de estas disposiciones realizan los órganos y tribunales internacionales competentes (como el Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) constituyen parámetros de lectura y aplicación en el derecho interno. Información proveída por -la facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, Colombia. Costa Rica: El artículo 7 de la Constitución establece "Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes". Ecuador: en virtud del artículo 424, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, los tratados y convenios son de directa e inmediata aplicación en el sistema normativo nacional. Por lo cual, no se necesita de legislación adicional para implementarlos en el sistema, basta con que el Ecuador firme, ratifique o se adhiera al instrumento.; México: El 10 de junio de 2011, se publicó la reforma al artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de la reforma se reconoce que toda persona "goza" de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable. La ONU reconoció el avance que significa la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que "responde positivamente a los compromisos internacionales asumidos por México". Información proveída por Sin Fronteras I.A.P.

## II. GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO

El debido proceso en la determinación de la condición de refugiado, es una garantía al principio de no devolución, y obliga a los Estados a proveer las condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas frente al derecho a solicitar asilo. Toda persona solicitante de la condición de refugiado tiene derecho a que la decisión en torno a su estatus se tome y se ejecute con pleno respeto y garantía al debido proceso, tomando en cuenta el derecho a la información, el derecho a la representación legal y derecho a interponer los recursos administrativos o judiciales.

En la Opinión Consultiva OC-18 de 17 de Septiembre de 2003, la Corte Interamericana estableció que: “...es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”<sup>21</sup>.

En ese contexto, es indiscutible que en la jurisprudencia vinculante internacional, se considera el debido proceso como un derecho humano y, consecuentemente, una distinción en motivo de nacionalidad o condición migratoria constituye claramente una vulneración al derecho a la no discriminación. Por ejemplo, las garantías del

debido proceso también se encuentran consagradas en el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 2, inciso c): “concesión al inculpado del tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa;”. Este Artículo ha sido extensamente tratado por la Corte IDH en varios casos que han sido llevados a su atención. En el caso *Baena Ricardo vs. Panamá*, la Corte IDH puntualiza que este derecho aplica a todas las instancias procesales, ya sean de carácter judicial o administrativo, en las que se afecten los derechos de los individuos. Es decir, cubre tanto a los procesos administrativos como los judiciales<sup>22</sup>. En consecuencia, debe entenderse que estas garantías también deben respetarse en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado<sup>23</sup>. Así mismo, en la opinión consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solicitada por el gobierno de la República Oriental de Uruguay se manifiesta que “[...] se entiende al debido proceso como un conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”<sup>24</sup>.

Más aún, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el Informe de Fondo 136/11 del caso 12.474 FAMILIA PACHECO TINEO BOLIVIA, del 31 de octubre de 2011, señala “[...] la Comisión considera que bajo la Con-

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18 de 17 de Septiembre de 2003, párrafo 125.

<sup>22</sup> En su sentencia en el Caso *Baena Ricardo y otros contra Panamá*, la Corte Interamericana estableció claramente que la aplicación de los artículos 8 y 25 “no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”. Corte IDH, Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafo 124.

<sup>23</sup> Mark Manly, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, página 158.

<sup>24</sup> *Garantías Judiciales en el Estado de Emergencia*, Opinión Consultiva OC-9/87, 6 de agosto de 1987.

vención Americana todo trámite de determinación de derechos debe contar con un debido proceso. Si bien los Estados tienen la facultad de disponer distintos procedimientos para evaluar solicitudes que sean “manifiestamente infundadas”, tal facultad no puede vaciar de contenido las garantías mínimas del debido proceso”<sup>25</sup>.

## A. MECANISMOS NACIONALES: FORO Y PLAZOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

### En relación al foro al cual se solicita la condición de refugiado

En cuanto al foro se destaca la existencia de mecanismos específicos para llevar adelante la determinación de la condición de refugiado. Esto permite a un Estado avanzar hacia procedimientos justos y efectivos, y por consiguiente cumplir con las obligaciones asumidas en los instrumentos internacionales respectivos. En la región un elemento común que aparece en varios países es la creación de comisiones especializadas para el estudio de las solicitudes de asilo y el otorgamiento o no de la condición de refugiado. La práctica de utilizar comisiones interministeriales no es única a la región Latinoamericana, también ha sido utilizada en el sistema europeo<sup>26</sup>. España, por ejemplo, empezó con la conformación de comisiones especializadas para tratar el tema de refugiados en 1984<sup>27</sup>.

Entre los cinco países del estudio, México fue el primero en comenzar en 1980 con la práctica

de utilizar comisiones especializadas para tratar el tema de refugiados. Colombia fue el siguiente en 1984; Ecuador en 1987; después Brasil en 1997, y Costa Rica en 2011.

Estas comisiones son, en base a este informe, órganos administrativos que tienen a su cargo la labor de estudiar las solicitudes de asilo en la competencia de su jurisdicción. Generalmente, constituidas por representantes de diferentes organismos estatales, aunque su composición y organización varía en los distintos países que utilizan dicho modelo en la región.

### En cuanto a los plazos en el proceso de determinación de la condición de refugio

En cuanto a los plazos, la Convención de 1951 no establece un estándar específico para acceder al procedimiento. Sin embargo, entre el contexto general del debido proceso, garantiza en su Artículo 16 que todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia, y consagra la prohibición de expulsión y de devolución en su Artículo 33. El acceso a un procedimiento justo y efectivo, incluso sus plazos, constituye un fundamento básico del debido proceso, uno de los derechos más fundamentales a la condición humana. Por lo tanto, la limitación del debido proceso por plazos restrictivos constituye una vulneración de un derecho humano, que por ende equivale a discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en casos que se referían a procedimientos estrictamente administrativos tales como el caso *Yatama vs. Nicaragua*<sup>28</sup>, el caso *López Mendoza vs. Venezuela*<sup>29</sup>, los casos *Comuni-*

<sup>25</sup> Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.474Fondoesp.doc>, consultada el 2 de agosto 2012

<sup>26</sup> Véase Cantor p.p. 10.

<sup>27</sup> Véase Reino de España, Decreto 2817/84 (20 noviembre 1984), artículo 7; (hoy día reformado por el Decreto 4503/09 (19 noviembre 2009), Artículo 16. Véase también Cantor, p.p. 11.

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18 de 17 de septiembre de 2003. Citada en la sección II: Garantías del debido proceso de las personas solicitantes de refugio.

<sup>28</sup> Corte IDH, Caso *Yatama contra Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párrafos 147-164.

<sup>29</sup> Corte IDH, Caso *López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, párrafos 110-149.

dad Indígena XákmokKásekvs. Paraguay<sup>30</sup> y Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay<sup>31</sup>, el caso Vélez Loor vs. Panamá<sup>32</sup>, el caso de Haitianos y Dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana<sup>33</sup> y la Opinión Consultiva OC18 sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados<sup>34</sup>.

Asimismo, si bien no existe un plazo específico que se determine razonable para la presentación de la solicitud de refugio, la jurisprudencia internacional indica que estos plazos deben ser flexibles. Bajo los criterios de ACNUR, la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico no debería conducir per se a que la solicitud no reciba la debida consideración<sup>35</sup>.

Por ende, los plazos prescritos respecto al acceso al procedimiento deben ser, según ACNUR, flexibles y, aunque la presentación de una solicitud tardía puede influir en el análisis de credibilidad en ciertos casos<sup>36</sup>, no se debería negar sin consideración previa o análisis específico del caso<sup>37</sup>. Esto en vista del grave peligro, torturas o tratos degradantes o inhumanos al que podría ser expuesto un refugiado si fuera regresado a su país de origen<sup>38</sup>, en violación a la obligación de no devolución en virtud del Artículo 33 de la Convención de Ginebra, Artículo 3 de la Convención Contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, el Artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos. Asimismo se ha

clasificado a este principio como una norma jus cogens de derecho.

## SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS

A continuación se explica la estructura de la comisión en cada país y el plazo establecido en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado:

### I. BRASIL<sup>39</sup>

Nombre de la comisión: Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)

Legislación que la regula: Ley 9474 (1997)

Miembros permanentes de la comisión:

- o Ministerios del gobierno: Un representante de cada uno (tienen voto)
  - Ministerio de Justicia
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
  - Ministerio de Trabajo
  - Ministerio de Salud
  - Ministerio de Educación
  - Departamento de Policía Federal
- o Sociedad Civil (tiene voto)
  - Un representante de Caritas Arquidiócesis de Sao Paulo y Río de Janeiro

<sup>30</sup> Corte IDH Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrafos 132 – 138.

<sup>31</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 82.

<sup>32</sup> En este caso, la Corte reiteró que: "las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos". Corte IDH, Caso Vélez Loor vs Panamá, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, párrafo 108.

<sup>33</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18 de agosto de 2000, "Medidas Provisionales solicitadas por la CIDH respecto de la República Dominicana: Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana", Considerando, párrafo 4.

<sup>35</sup> ACNUR, Consultas Globales Sobre el Derecho Internacional, Procesos de Asilo: Procedimientos de Asilo Justos y Eficientes, EC/GC/O1/12, 31 de mayo de 2001, supra nota 32, párrafo. 20.

<sup>36</sup> Ídem

<sup>37</sup> Ídem

<sup>38</sup> Véase Jabari v. Turquía, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 10 de julio de 2000, supranota 74, párr. 38.

<sup>39</sup> Véase Ministerio de Justicia de Brasil, Extranjeros – CONARE; República Federativa do Brasil, Lei nº 9.474, de 22 de Julio de 1997. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/O801>. Información extraída el 02 de agosto de 2012; e información proveída por IDMH.

- o Naciones Unidas (sin derecho a voto; solo tiene voz)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

La CONARE es un órgano colegiado interministerial, dependiente del Ministerio de Justicia con representantes del gobierno, la sociedad civil y Naciones Unidas. Se creó mediante la Ley 9474, aprobada el 22 de julio de 1997. Las competencias de la CONARE conforme el Art. 12, de la Ley 9474 (1997), son: (a) Analizar el pedido de declaración o reconocimiento, en primera instancia, de la condición de refugiado; (b) decidir la cesación, en primera instancia, de oficio o mediante el requerimiento de las autoridades competentes; (c) determinar la pérdida, en primera instancia, de la condición de refugiado; (d) orientar y coordinar las acciones necesarias y eficaces para la protección, asistencia y apoyo legal para los refugiados; (e) aprobar instrucciones normativas referidas a esta ley.

El CONARE puede valerse de cualquier fuente jurisprudencial o doctrinaria que le parezca útil, válida o adecuada. Es interesante observar el caso reciente de solicitud de asilo en Brasil de haitianos: al llegar a Brasil, un gran número presentaron solicitudes de asilo. Luego de analizar un número de solicitudes la CONARE estableció que dichos pedidos eran infundados. Así, en base a la conclusión del EXCOM 30<sup>40</sup>, y una Resolución del Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que trata específicamente sobre casos humanitarios, se transfirió el análisis y decisión de todos los casos a CNIg. De este modo,

dichos casos de haitianos se beneficiaron con el acceso a la residencia permanente por motivos humanitarios. Es importante subrayar también que además de la Ley 9474/97, que es bien completa, hay resoluciones de CONARE y de CNIg con orientaciones específicas para el trámite y el debido proceso de refugio.

El caso de Brasil se destaca por la participación tripartita en la toma de decisión en el procedimiento de determinación de refugiado. En este momento, la organización con representación titular en las reuniones con la comisión es Caritas Arquidiócesis Río de Janeiro. No obstante, es importante rescatar que ésta actúa en representación de la Red de Organizaciones para Migrantes y Refugiados<sup>41</sup>, dedicadas a trabajar específicamente temas de refugio. Además, IMDH señala que existe un Grupo de Estudios que se reúne previamente a la reunión plenaria, analiza todas las solicitudes, evalúa si el proceso está bien instruido y elabora una opinión que después es llevada a la reunión plenaria. Es importante destacar que si bien sólo una organización es la que vota, son varios actores de la sociedad civil los que se encuentran involucrados directamente con participación en las reuniones de CONARE; instrucción en los procesos, entrevistas y opinión en la elegibilidad, colaboración en todas las mesas y con propuestas sobre políticas públicas o medidas administrativas a favor de los refugiados, según lo reportado por IMDH.

**Plazo para solicitar la condición de refugiado:** no existen plazos para realizar la solicitud de asilo.

<sup>40</sup> Se refiere a la Resolución N° 30 (XXXIV) sobre el Problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas, 1983, del 34° Período de sesiones del Comité Ejecutivo (EXCOM)

<sup>41</sup> La Red Solidaria para Migrantes y Refugiados, integrada por alrededor de 45 instituciones que mantienen comunicación constante. Entre las funciones de la Red están: ...proporcionar a las instituciones una articulación de apoyo recíproco en las acciones sobre refugio, intercambiar experiencias, reuniones de capacitación, debates, presentación de propuestas y de informaciones, producción de informes, así como plantear temas en conjunto sea para el gobierno, sea para ACNUR, sea para las organizaciones mismas, es decir, para la sociedad civil. (véase la Red en [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)). Algunas de las organizaciones más representativas que tratan temas de refugio en Brasil, y con mayor cercanía al gobierno por la labor que desempeñan, según informa IMDH son: Caritas Arquidiocesana de Río de Janeiro, Caritas Arquidiocesana de Sao Paulo, Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos, Associação Antonio Vieira, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Caritas Arquidiocesana de Manaus, Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB y Pastoral da Mobilidade Humana de Tabatinga

## 2. COLOMBIA<sup>42</sup>

Nombre de la comisión: Comisión Asesora para la determinación de la Condición de Refugiado

Legislación que la regula: Decreto 4503 (2009)

Miembros permanentes de la comisión:

- o Se conforma exclusivamente de funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores:
  - Presidente de la comisión: Viceministro de Asuntos Multilaterales
  - Viceministro de Relaciones Exteriores
  - Director de Asuntos Jurídicos Internacionales
  - Director de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
  - Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano

El Ministerio de Relaciones Exteriores recibe las solicitudes de la condición de refugiado las cuales son analizadas por la Comisión Asesora para la determinación de la condición de Refugiado. La Comisión Asesora emite una recomendación sobre cada caso, la cual no es vinculante para el Ministro de Relaciones Exteriores, quien toma la decisión sobre el caso: *“El expediente, junto con la recomendación adoptada por la Comisión Asesora para la determinación de la Condición de Refugiado, se enviará al Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, con el propósito de que se profiera la Resolución en el sentido que determine este funcionario”*<sup>43</sup>.

Todos los miembros de la Comisión son funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. La facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes de Colombia reporta que en la Comisión Asesora, hay un mayor enfoque en la seguridad nacional en los últimos años, puesto que recién se dividieron las oficinas competentes de migración en el país<sup>44</sup>. “Migración Colombia” es de reciente creación (2011), antes solo había una agencia (Central de Inteligencia) competente de seguridad en migraciones. A partir del 2011 se escindieron en dos divisiones y se hizo claro que “Migración Colombia” se enfoca más que todo en lo que es la seguridad y control. A pesar de esta división de oficinas, los funcionarios siguen siendo los mismos.

En Colombia, la Comisión puede invitar a “un miembro de una institución nacional o internacional, que participará con voz y sin derecho a voto”<sup>45</sup>.

**Plazo para solicitar la condición de refugiado:** De conformidad con el Art. 5 del Decreto 4503 (2009) el plazo para solicitar asilo es de 60 días calendario.

## 3. COSTA RICA<sup>46</sup>

Nombre de la comisión: Comisión de Visas Restringidas y Refugio

Legislación que la regula: Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 (2010)

<sup>42</sup> ACNUR, Base de datos Legal, Colombia. Información disponible en: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=77>. Información extraída el 02 de agosto de 2012; República de Colombia, Decreto número 4503 de 2009. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/normas/2009/d45032009.htm>. Recuperado el 02 de agosto de 2012; e información proveída por la facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, Colombia

<sup>43</sup> Art. 15: Decreto 4503, 2009

<sup>44</sup> véase Decreto 4062 del 2011

<sup>45</sup> Véase República -de Colombia, Decreto 4503, artículo 30 (2009).

<sup>46</sup> Véase: [http://www.ocu.ucr.ac.cr/Leyes/Ley\\_Administracion\\_Publica.pdf](http://www.ocu.ucr.ac.cr/Leyes/Ley_Administracion_Publica.pdf) Ley General de la Administración Pública; <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf> Ley General de Migración y Extranjería; y <http://www.dhr.go.cr/foromig/documentos/Reglamento%20Refugio.pdf> Reglamento de Personas Refugiadas, información extraída el 02 de agosto de 2012; e información proveída por ACAI, Costa Rica.

Miembros permanentes de la comisión:

- o Ministro de Seguridad Pública o su representante.
- o Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su representante.
- o Ministro de Relaciones Exteriores y Culto o su representante.

La Comisión de Visas Restringidas y Refugio tiene a su cargo la determinación del otorgamiento de visas restringidas y mediante resolución debidamente fundamentada, resolverá la aprobación o denegatoria de la condición de refugio.

En Costa Rica, “a juicio de la Comisión y cuando se estime conveniente se podrán invitar a aquellas instancias de las cuales sea necesaria su opinión técnica jurídica.”<sup>47</sup> Si bien se prevé dicha participación, la organización social, ACAI señala que no se han constatado invitaciones, en particular al ACNUR.

**Plazo para solicitar la condición de refugiado:** no existen plazos para realizar la solicitud de asilo.

#### 4. ECUADOR<sup>48</sup>

Nombre de la comisión: Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as

Legislación que la regula: Decreto 1182 (2012)

Miembros permanentes de la Comisión: Una persona designada por los siguientes Ministerios:

- o El que preside la Comisión: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
- o Ministerio del Interior
- o Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

El Art. 15 del Decreto 1182, establece la creación de la Comisión, que funciona bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión para determinar condición de los Refugiados en el Ecuador. Las personas designadas por cada Secretaría de Estado con representación en la Comisión, tendrán sus respectivos suplentes y serán designados por Acuerdo Ministerial.

La Comisión puede invitar a su seno a otros delegados de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, garantizando el principio de confidencialidad, quienes no contarán con derecho a voto. A las sesiones de la Comisión podrá ser invitado también un representante del ACNUR, en calidad de observador, que no tendrá derecho a voto<sup>49</sup>.

En Ecuador, se prevé la creación, de manera excepcional, de Comisiones temporales, a fin de dar consideración a situaciones que demanden atención prioritaria. Estas Comisiones tendrían un funcionamiento simultáneo, con iguales atribuciones y composición.

**Plazo para solicitar la condición de refugiado:** se establecen 15 días luego de la entrada al país para solicitar asilo<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Véase DECRETO N° 36831-G, artículo 98 (2011).

<sup>48</sup> Véase República del Ecuador, Reglamento para la aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados; República del Ecuador, Decreto ejecutivo 1182; en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604>, información extraída el 2 de agosto 2012.

<sup>49</sup> Véase República del Ecuador, Decreto 1182, artículo 15 párrafos cuarto y quinto.

<sup>50</sup> Plazo para solicitar la condición de refugiado: se establecen 15 días luego de la entrada al país para solicitar asilo[1]. [1] Art. 27, Decreto Ejecutivo 1182, 2012. Cabe recalcar que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, normativa que regula todos los procesos administrativos, dispone en su artículo 118, numeral 1, que, en vista de que el artículo 1182 no expresa otra cosa, se entiende que los plazos se cuentan en días hábiles, es decir, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. Además, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la aceptación por silencio administrativo.”

## 5. MÉXICO<sup>51</sup>

Nombre de la comisión: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Legislación que la regula: Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011).

La COMAR para el desarrollo de sus funciones cuenta con un Órgano Administrativo Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Entre otros temas relativos al refugio, le compete a la Secretaría de Gobernación efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado. La COMAR es un órgano intersecretarial creado mediante un Acuerdo Presidencial, conformado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social.

Antes había una mayor participación de ACNUR y la sociedad civil, pero a partir de la publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011), ya no se pueden involucrar. Sin Fronteras I.A.P, México hace parte del grupo dedicado a la elegibilidad en procesos de determinación de la condición de refugiado, con la oportunidad de opinar sobre los casos sin derecho a votar.

**Plazo para solicitar la condición de refugiado:** La persona solicitante de asilo debe presentar su solicitud dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país<sup>52</sup>. Sin embargo, el Artículo 19 del Reglamento de la Ley establece que se dará trámite, de manera excepcional, a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite

que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

## B. DERECHO A ACCEDER INFORMACIÓN (EXPEDIENTE)

El artículo 13 de la Convención Americana comprende la obligación positiva del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder. Este derecho el derecho al acceso a información es un derecho umbral que permite ejercer eficazmente el derecho a preparar una defensa y tutelar las garantías judiciales. En términos del proceso de determinación de la condición de refugiado, el derecho a la información debe garantizar acceso al expediente de la persona solicitante de asilo puesto que el expediente contiene el análisis y las conclusiones sobre el caso y la motivación subyacente de resoluciones negativas. El expediente es una fuente de información que poseen las autoridades competentes de la determinación de la condición de refugiado (agencias administrativas en los países que cubre este informe). Sin este documento, el solicitante no podrá preparar un recurso de impugnación como lo protege su derecho al debido proceso.

## SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS

### I. BRASIL

IMDH reportó que el refugiado o solicitante sí tiene acceso al expediente procesal aunque la Ley 9474/97 no lo refiera, pero siempre en las dependencias del CONARE. En el caso de Brasil, la autoridad que se responsabiliza por el acceso

<sup>51</sup> Gobierno Federal de México, COMAR. Información disponible en: [http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/La\\_creacion\\_de\\_la\\_COMAR](http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR) Información extraída el 02 de agosto de 2012; Estados Unidos Mexicanos, Ley sobre Refugiados y Protección complementaria. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8150> Información extraída el 02 de agosto de 2012; e información proveída por Sin Frontera I.A.P, México

<sup>52</sup> Art. 18, Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011).

del expediente es el Coordinador General y Secretaria del CONARE.

## 2. COSTA RICA

ACAI reportó que las personas refugiadas o solicitantes tienen derecho a acceder a la totalidad de su expediente administrativo, si así lo solicitan, y que además pueden extender un Poder Especial para esos efectos a quienes ellos autoricen. El expediente está físicamente en la Unidad de Refugiados. El artículo 191 de la Ley General de Migración y Extranjería establece que los expedientes administrativos de migración son públicos; sin embargo en la práctica este derecho se restringe por el principio de confidencialidad. Conforme la aplicación del artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública, que establece que no habrá acceso a las piezas del expediente cuyo conocimiento pueda comprometer información confidencial de la parte o cuando el examen de dichas piezas confiera a la parte un privilegio indebido o una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración, a la parte o a terceros, dentro o fuera del expediente.

Instancias como el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Dirección de Inteligencia (DIS) tendrán acceso al expediente de una persona interés de la Unidad de Refugiados si existe alguna investigación abierta. Sin embargo, se le restringe el acceso al formulario de la solicitud y a la entrevista, documentos que podrán obtener únicamente por orden de un juez. De esa manera se resguarda el principio de confidencialidad.

## 3. COLOMBIA

Según lo reportado por la facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, la situación de Colombia parece ser un poco más complicada, puesto que la normativa es “profundamente confusa” en este tema. El

hallazgo en breve es que la persona refugiada tiene acceso parcial a su expediente. El Artículo 24 del Decreto 4503, modificado por el Artículo 1° del Decreto 85 de 2010 establece que “*los documentos relacionados con el trámite de refugio, tienen carácter reservado,*” y hace referencia a la norma que regula esta confidencialidad, el Artículo 4° del Decreto 274 de 2000. Este artículo, que establece los principios rectores del servicio exterior y la carrera diplomática y consular, establece en su numeral 9° el deber de *confidencialidad*, que es la reserva sobre asuntos que la requieran e incluye la información de los archivos del Ministerio. Una petición formal a la autoridad, por lo tanto, no lograría obtener copia de los documentos reservados.

Esto implica, entonces, que la totalidad del expediente, con excepción de los documentos entregados por el solicitante, las resoluciones, y el acta de la entrevista (si el solicitante solicita una copia al momento de su realización) son tratados como documentos reservados por el Ministerio, incluso frente al mismo solicitante. Por ello, el solicitante no conoce, entre otros, el Acta de la reunión de la Comisión Asesora donde se analiza, considera y decide su caso. Esto trae un grave problema en materia de motivación de la decisión.

Ordinariamente, la resolución solo transcribe una parte de las consideraciones del Ministerio para negar la condición de refugio, y está pobremente motivada. Por ello, la decisión definitiva está fundamentada en un documento (el acta de la reunión de la Comisión Asesora donde se estudió el caso) que el solicitante no puede ver, y por lo mismo, no puede controvertir, haciendo inútil el recurso de reposición. Esto implica una grave vulneración del principio de *motivación de la decisión* y del *derecho de contradicción* como parte del derecho al debido proceso.

Cabe destacar que en la práctica, la única manera de que el solicitante conozca (parcialmente) lo contenido en el acta de la reunión es a través

de la interposición de acciones constitucionales fuera del procedimiento regular de refugio, en el marco de un proceso judicial de acción de tutela o de derecho de petición de información, si el juez ordena al Ministerio aportarle una copia del acta para ser considerada como prueba. Aún en ese caso, el solicitante sólo conocerá las partes del acta que sean transcritas en la sentencia, no el documento como tal. En un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción administrativa, sería posible solicitar el descubrimiento de esa prueba para todas las partes. Sin embargo, este procedimiento tiene una duración promedio de más de cinco años, por lo que en la práctica nunca ha sido intentado por un solicitante; sería demasiado difícil para un refugiado esperar durante tanto tiempo sin apoyo estatal ni derecho a trabajar.

La facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes de Colombia reportó un conflicto de leyes en cuanto al tema del acceso a la información. La ley de hábeas data regula el derecho a tener acceso a los datos personales (*“cualquier pieza de información vinculada a una o varias personas determinadas o determinables o que puedan asociarse con una persona natural o jurídica”*)<sup>53</sup>. Las excepciones (alistadas en el artículo 2) son de seguridad nacional, registros de cámaras de comercio, registros delictivos y de naturaleza estadística., así como aquellos que *“circulan internamente y no se suministran a otras personas jurídicas o naturales”*<sup>54</sup>. A pesar de que el Acta y el resto del expediente podrían estar en principio dentro de esta última categoría, la prueba de que no son de *“circulación interna”* es que pueden ser solicitados y exhibidos en el marco de un proceso judicial, por lo que la reserva en contra del mismo solicitante no tiene fundamento.

#### 4. ECUADOR

AAE reportó que la Constitución Política del Ecuador del 2008 prescribe el derecho a la información en sus artículos 76 y 92, y que esta norma constitucional aplica en todo el territorio. En los casos de solicitud de asilo, la autoridad competente para el derecho al acceso del expediente es la Dirección de Refugio (parte del Ministerio de Relaciones Exteriores). Cabe destacar que la Constitución del Ecuador en el artículo 76, numeral 7, literal d, garantiza el acceso a la información en todos los procedimientos por parte de los interesados. Así mismo, en el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012 se establece: *“Durante todo el desarrollo del trámite, se garantizará a los/las solicitantes de refugio y a los/las refugiados/as reconocidos/as, el acceso al procedimiento, el derecho al debido proceso y el acceso a sus expedientes a pedido de la parte interesada.”*

AAE reporta que ha encontrado que en muchos casos, no les es posible para las personas solicitantes pedir y acceder a sus expedientes dentro del corto plazo para apelar: cinco (5) días hábiles<sup>55</sup> y solo tres (3) días hábiles para la persona que es inadmitida a trámite (ver: sección Procesos acelerados o abreviados), aunque en algunos casos, siempre con asesoría legal, se la logrado una prórroga para presentar el escrito legal, a fin de contar con el expediente. Sin embargo, no es una práctica regular y diseminada.

#### 5. MÉXICO

Sin Fronteras I.A.P reportó que la persona refugiada y la solicitante sí tienen derecho a acceder a su expediente bajo el reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2012), lo cual establece en su artículo 20 que la persona solicitante y, en su caso, su representan-

<sup>53</sup> República de Colombia (2008), Ley Estatutaria 1266, artículo 3, literal E.

<sup>54</sup> Ídem, artículo 2 (Colombia).

<sup>55</sup> Decreto Ejecutivo 1182 de 2012, artículo 48.

te legal, tendrán acceso al expediente. Además, existe este derecho también en la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual establece en su artículo 6° que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Debido a que el procedimiento para el reconocimiento de la condición de Refugiado es ante la COMAR, esta autoridad es quien elabora y resguarda los expedientes. El Instituto Nacional de Migración (INM) tiene los expedientes migratorios<sup>56</sup> de las personas solicitantes de asilo que están en detención. Sin Fronteras I.A.P expresó una preocupación por la poca claridad en este tema, ya que el INM tiene los expedientes administrativos migratorios, y la COMAR exige que la representación se lleve a cabo en ese organismo y no en este órgano desconcentrado. Esto provoca que las personas solicitantes de asilo que se encuentran en detención no puedan acceder a su expediente.

Aunque se garantiza el derecho a acceder al expediente en la ley nacional y constitucional, Sin Fronteras I.A.P reportó además que esto no siempre se cumple. En la práctica, si un solicitante de asilo acude solo, es decir sin su representante legal, éste no tiene acceso a consultar el expediente. Para los representantes legales también existe dificultad para tener acceso a los expedientes por alegarse cuestiones de seguridad nacional.

### **C. DERECHO A RECURRIR LA DECISIÓN NEGATIVA DE PRIMERA INSTANCIA: RECURSOS DE IMPUGNACIÓN Y PLAZOS**

Cabe destacar que esta sección es sobre el derecho a recurrir decisiones negativas de primera

instancia, es decir durante el proceso regular de determinación de la condición de refugiado. Aquí es importante distinguir entre los distintos recursos de impugnación disponibles en los países que integran este informe: recurso de reposición, revisión o revocatoria (un recurso de primera instancia contemplado por la normatividad en ciertos países) y el recurso de apelación (recurso de segunda instancia para impugnar una decisión de primera instancia).

El recurso de reposición o revisión o revocatoria, según las normativas nacionales en cada uno de los países del informe<sup>57</sup>, procede contra actos administrativos, y se presenta a efectos de que el mismo órgano de la administración que hubiere dictado la decisión reconsidere la misma, por lo cual conforma un recurso horizontal o de primera instancia.

Por una parte, una apelación de segunda instancia, hasta por su naturaleza, se la hace usualmente a una autoridad jerárquicamente superior. Este tipo de recurso es relevante en un contexto en el que la Comisión para la determinación de la condición de refugio (de primera instancia) ha examinado y admitido la petición de un solicitante de asilo y, después de la entrevista de dicho solicitante, la misma Comisión le niega al solicitante la condición de refugiado. En este caso, una apelación de tal negación se puede dirigir a una autoridad jerárquica superior para la revisión de segunda instancia.

Los órganos de protección del Sistema Interamericano se han pronunciado sobre la protección de los derechos de los migrantes en diversas oportunidades, en donde se incluye el derecho a acceder a la vía judicial. En todos los países de este informe se puede recurrir una decisión mediante una apelación o, alternativa-

<sup>56</sup> Expedientes que se abren a efecto de seguir un procedimiento administrativo migratorio que determine si la persona tiene o no regular estancia en el territorio mexicano.

<sup>57</sup> En Colombia: Art. 50. Recursos en la Vía Gubernativa, Código Contencioso Administrativo, 1984; en Ecuador: Art. 174, Estatuto el Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva de Ecuador, 2002; en México: Art. 39, Ley de Refugiados y Protección Complementaria, 2012; en Costa Rica, Art. 118, Ley General de Migración y Extranjería, 2009.

mente, puede acudir a la vía judicial. Con respecto al derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>58</sup>, en tal sentido: “...la obligación de los Estados no es sólo negativa de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.”

**En relación a los plazos** (referirse a la sección II. Garantías del debido proceso de las personas solicitantes de refugio y A. Mecanismos nacionales: Foro y plazos para la determinación de la condición de refugiado).

## SITUACIÓN ACTUAL Y HALLAZGOS

### I. BRASIL

En caso de una decisión negativa, el solicitante de asilo tiene la opción de apelar en sede administrativa. De conformidad con el Artículo 29 de la Ley Nacional de Refugiados (Ley n. 9474/97), los recursos de apelación también se deben presentar dentro de los 15 días de la notificación, ante el Ministerio de Justicia. En virtud de sus artículos 31 y 40, una decisión del Ministerio de Justicia es definitiva y no está sujeta a apelación, sino que se notificará a CONARE y al Depar-

tamento de Policía Federal para las medidas de vencimiento.

IMDH ha señalado que no hay provisión de apelación al Poder Judicial, puesto que todo el trámite y la decisión se realiza en área administrativa. Sin embargo, es posible acceder al poder judicial con base al derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial.

### 2. COLOMBIA

La facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes observa que, en Colombia, no existe la figura de apelación en sede administrativa. Por tanto el recurso que se interpone es el de reposición<sup>59</sup>, es decir, un recurso que se ejerce ante el mismo funcionario, pidiéndole que modifique, aclare o complemente su decisión. Cabe destacar que hasta la fecha, no existen pruebas de que un recurso de reposición interpuesto bajo el Decreto 4053 de 2009 haya modificado la decisión inicial. Ello demuestra la inoperancia de este mecanismo para la garantía de los derechos de los solicitantes.

De conformidad con la ley nacional, efectivamente contra las decisiones de los Ministros, no procede el recurso de apelación. El derecho a apelar implica poder cuestionar la decisión ante una autoridad superior a la que tomó la decisión en primer lugar<sup>60</sup>, y que sin embargo, por el diseño institucional del Decreto 4503 de 2009, la decisión es una resolución expedida por un Ministro<sup>61</sup>, y los Ministros no tienen superior jerárquico, acorde a lo establecido en el Art. 50 del Código Contencioso Administrativo. La jurisprudencia nacional, desconociendo los estándares internacionales, ha indicado que la falta del recurso de apelación no es una vul-

<sup>58</sup> Véase su informe, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Resumen Ejecutivo, párrafo 1. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/Accesodesci-ii.sp.htm>*

<sup>59</sup> Véase Ídem, Artículo 16.

<sup>60</sup> Véase República de Colombia, Código Contencioso Administrativo Artículo 50.

<sup>61</sup> Véase Ídem, Artículo 15.

neración del debido proceso, puesto que es acorde a la legislación nacional<sup>62</sup>. Dado que no se puede apelar en sede administrativa y solo se puede presentar el recurso de reposición, la legislación colombiana determina que es posible “apelar” por vía judicial, aunque se reportó que estas acciones son mecanismos complejos que se demoran varios años<sup>63</sup>, durante los cuales el solicitante no puede trabajar ni recibe asistencia estatal. En ese contexto, debe destacarse una novedad en la jurisprudencia colombiana. En febrero de 2012, el Consejo de Estado decidió el primer caso de refugiados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>64</sup>, una acción judicial tendiente a buscar que los jueces cambien las decisiones tomadas por las autoridades administrativas, como en este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto no había ocurrido anteriormente precisamente porque es un procedimiento ordinario de larga duración, por lo que no es idóneo para las personas a las que se ha negado la condición de refugiado, ya que no tienen estatus legal en el país una vez que finaliza el procedimiento y expira su respectivo período de 30 días para salir del territorio nacional. Esta nueva jurisprudencia de 2012 reafirma lo concluido anteriormente con respecto a la inoperancia de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho para los casos de refugiados, ya que se interpuso la acción en diciembre de 2004 y hasta ahora hay una sentencia en firme, casi ocho años después. Esta sentencia, a pesar de negar las pretensiones del accionante, establece un precedente importante en las materias tratadas en ella.

En Colombia, el plazo para interponer el recurso de reposición (no de apelación) es de 5 días después de notificada la decisión inicial<sup>65</sup>. Una

vez se interpone el recurso dentro del plazo legal de 5 días, la persona continúa cubierta bajo la condición migratoria de solicitante de asilo, la cual legaliza su estadía en el país y prohíbe su deportación o expulsión.

### 3. COSTA RICA

La Comisión de Visas Restringidas y Refugio resolverá la aprobación o denegatoria de la condición de refugio, emitiendo la resolución de primera instancia. Si una solicitud resultará denegada, de conformidad con el Artículo 118 de la Ley General de Migración y Extranjería (LGME), Ley Especial No. 8764, las personas solicitantes de la condición de refugiados cuentan con los recursos administrativos ordinarios de: (1) Revocatoria, interpuesto ante la misma Comisión y (2) el recurso de Apelación en Subsidio. La Dirección General es la encargada de remitirla al Tribunal Administrativo Migratorio. Según el Artículo 225 de la LGME, y el Artículo 133 del Reglamento de Personas Refugiadas, los recursos de revocatoria y apelación deberán interponerse en un plazo de tres días hábil es a partir de la notificación.

La LGME dispuso la creación del Tribunal Administrativo Migratorio, en su Artículo 25, como órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Gobernación. En particular, y de conformidad con el Artículo 29 de la LGME, el Tribunal Administrativo Migratorio es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de

<sup>62</sup> Véase *CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA. EXPEDIENTE 25000-23-25-000-2002-1893-0127, sentencia del 27 de marzo de 2003. C.P. María Elena Giraldo Gómez; y la Sentencia T-704/03. De la Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.*

<sup>63</sup> Según las observaciones de UA-BJ, típicamente se demoran más de cinco años.

<sup>64</sup> Véase *CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00210-00.*

<sup>65</sup> Art. 16 Decreto 4503, 2009

refugio. ACAI lo percibe como una instancia muy importante en el proceso de determinación de la condición de refugiado, sobre todo porque los jueces que lo componen han mostrado respetar los derechos humanos.

Otro aspecto importante incorporado en la Ley de Migración es la de la participación de dos organizaciones de Sociedad Civil vinculadas al tema migratorio, con voz y con voto, incluidas en el Consejo Nacional de Migración, órgano asesor del Poder Ejecutivo y de la Dirección General de Migración y Extranjería.

ACAI de Costa Rica señala ciertas complicaciones relacionadas a la temporalidad de los procesos de apelación. La Ley General de Migración y Extranjería establece un plazo de 3 meses para la resolución de cada uno de los recursos administrativos<sup>66</sup>. Sin embargo, el plazo para la resolución de un recurso de revocatoria se extiende un poco más de lo establecido. Asimismo, el plazo para una resolución respecto a una apelación sobrepasa bastante más de un año, pese a que el Artículo 226 establece que los recursos citados no requerirán redacción especial; para su correcta formulación bastará que de su texto se infiera, claramente, la petición de revocar o apelar el acto que se objeta. Sin embargo, el plazo de 3 días para plantearlos es un tiempo a todas luces insuficiente para su estudio profundo y consensuado. Asimismo las resoluciones de denegatoria en muchos casos no contienen la debida fundamentación de la denegatoria, por lo que su análisis y defensa se torna muy complejo.

Según el Artículo 25 de la LGME, lo resuelto por el Tribunal Administrativo Migratorio agotará la vía administrativa<sup>67</sup>. Posterior a agotar la vía

administrativa, existe la posibilidad de recurrir a la vía judicial por medio de un Contencioso Administrativo.

Desde lo judicial, ACAI reporta que la Comisión Nacional para el Mejoramiento del Acceso a la Justicia (CONAMAJ), instancia responsable de dar cumplimiento a las Reglas de Brasilia para garantizar una atención adecuada a casos complejos de poblaciones vulnerables y una búsqueda de respuestas a las necesidades de estas poblaciones dentro del Sistema Judicial Costarricense incorpora dentro de la conformación en el Subcomité de Migrantes y Refugiados, a dos organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en el tema de Migración y Refugio, con la finalidad de que participen con voz y voto en dicho espacio. Ello es una muestra de la democratización de la justicia y esta solo es posible cuando es accesible a todas las personas sin distinción de ninguna clase. Esta instancia está encargada de elaborar y sugerir los lineamientos particulares para los procesos de información, capacitación, divulgación y sensibilización hacia adentro y hacia fuera del Poder Judicial, lo cual es de gran importancia. En el 2010, fue aprobada por la Corte Plena la propuesta de política de acceso a justicia para población migrante y refugiada<sup>68</sup>.

#### 4. ECUADOR

En Ecuador el derecho a apelar se aplica a través de la Constitución; el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ER-JAFE) y el Decreto Ejecutivo 1182 (Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio) de 2012. De conformidad con el

<sup>66</sup> República de Costa Rica (2009), *La Ley General de Migración y Extranjería*, artículos 227 y 228. Disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf>. Información extraída el 03 de agosto de 2012.

<sup>67</sup> Véase también el Artículo 141 del Reglamento de Personas refugiados, diciendo que: "La resolución del Tribunal administrativo Migratorio tendrá carácter de cosa juzgada material según las disposiciones del artículo 120 del Código Procesal Contencioso Administrativo. En virtud de lo anterior será improcedente la readmisión a trámite de la solicitud que no incorpore nuevos elementos, hechos o circunstancias que valorar..."

<sup>68</sup> Referirse a <http://www.conamaj.go.cr/images/libros/pdf/032.pdf>, revisada el 2 de agosto 2012

Artículo 17 del Decreto 1182 se podrá interponer recurso de apelación, en sede administrativa, frente a las resoluciones de la Dirección de Refugio y de la Comisión. Siendo competente para la resolución de estos recursos, en segunda y definitiva instancia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. El Ministro deberá resolver dentro del plazo de dos meses a partir de la fecha de interposición del recurso. La resolución de las solicitudes de refugio en segunda instancia pone fin a la vía administrativa y el solicitante deberá ser deportado, conforme lo establece el Decreto<sup>69</sup>. De acuerdo con el artículo 48 del Decreto Ejecutivo 1182 de 2012, la apelación deberá ser interpuesta dentro del término de cinco días a partir del día siguiente de realizada la notificación.

Por otra parte de conformidad con el Artículo 174 de ERJAFE, los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa, también podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración. Cabe destacar que contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso, sino que podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso administrativa, a elección del recurrente. En particular, son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.

Asimismo, por lo dispuesto en el Artículo 50 del Decreto Ejecutivo 1182, cuando la solicitud de refugio hubiere sido negada definitivamente, la resolución que se dicte en última instancia será susceptible del recurso extraordinario de revisión. La sola presentación del recurso extraordinario de revisión no da lugar a la obten-

ción de la condición de solicitante de refugio y por tanto, la persona es sujeta a deportación, salvo que la Administración determine la admisibilidad a trámite, por la existencia de las causales indicadas en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>70</sup>.

Transcurridos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, únicamente se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión. En el contexto de los derechos del debido proceso, y el derecho de las personas a la defensa, la Constitución asegura en el Artículo 76, No. 7 literal m) que, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos. Además, su Artículo 173 prescribe: “*Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial*”.

## 5. MÉXICO

Según el Artículo 25 de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (LSRPC)<sup>71</sup>, y el Artículo 59 de su Reglamento<sup>72</sup>, si una resolución de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado fuese negativa, el extranjero podrá interponer el recurso de revisión para impugnar la resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación respectiva, directamente ante la autoridad que emitió el acto impugnado. En otras palabras, conforme a la normativa antes mencionada, una negativa de reconocimiento de la condición de

<sup>69</sup> Véase Art. 47 del Decreto 1182

<sup>70</sup> Véase Art. 50 y 51 del Decreto 1182

<sup>71</sup> Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011) en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8150>, revisada el 12 de agosto 2012

<sup>72</sup> Reglamento de La Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria (2012) en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8339>, revisada el 12 de agosto 2012

refugiado puede combatirse a través del recurso de revisión administrativa contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, dicho procedimiento no es el adecuado para apelar esa decisión pues la instancia revisora al ser la misma, COMAR, no realiza una revisión adecuada de los casos, lo que hace que el recurso no sea efectivo. Asimismo, la apelación debería ser calificada por una autoridad diferente de aquella que emitió la decisión. Esto no sucede en el recurso de revisión. Si el recurso de revisión se confirma, procede el amparo de los derechos del refugiado.

El reglamento de la LSRPC establece en su Artículo 60 que en las cuestiones de tramitación del procedimiento en materia de reconocimiento de la condición de refugiado, así como del recurso de revisión, el reglamento se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, Sin Fronteras reportó que uno de los problemas a los que se enfrentan los solicitantes de asilo en México es que la Ley no estipula el plazo para resolver el recurso de revisión, lo cual no es un recurso efectivo ya que resulta en un procedimiento excesivamente largo. Por lo cual, durante dicho procedimiento, los solicitantes de asilo no cuentan con un permiso temporal de trabajo, lo que dificulta su situación socioeconómica en México y les impide ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales. Además, si la persona solicitante de asilo desea interponer un recurso de apelación o un recurso judicial y está en detención, ésta es prolongada por tiempo indefinido en detención hasta obtener la resolución, la cual puede prolongarse hasta por un año o más dependiendo la complejidad del caso.

Sin Fronteras I.A.P. señala que existe la posibilidad de interponer un juicio ante un tribunal que depende o pertenece al ejecutivo federal: tribu-

nal federal de justicia fiscal y administrativa, ante la confirmación de la resolución por la revisión. Si la sentencia en este tribunal tampoco es favorable, existe la posibilidad de solicitar revisión ante el poder judicial.

## D. PROCESOS ACELERADOS O ABREVIADOS

Esta práctica se discute desde el año 1983, cuando el EXCOM publicó la Conclusión 30, sobre “El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas”<sup>73</sup>. El Comité llegó a esta conclusión porque reconoció que las solicitudes que “indudablemente no tenían razones válidas” para ser consideradas tales con arreglo a los criterios de la Convención del 1951 y que “constituían un grave problema en varios Estados,” puesto que esas solicitudes “constituyen una carga para los países afectados y van en detrimento de los intereses de los solicitantes que tenían razones válidas para pedir el reconocimiento como refugiados.”

Entonces, el Comité Ejecutivo propuso que los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado incluyeran una “disposición especial para tramitar de manera expedita aquellas solicitudes que a todas luces carezcan de fundamentos como para justificar un examen completo en todas las etapas del procedimiento.” Se califican estas solicitudes como “claramente abusivas” o “manifiestamente infundadas,” y se definen como aquellas que son “claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa al estatuto de los refugiados ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo.”

<sup>73</sup> Véase EXCOM 30 (1983)

Si bien el Comité Ejecutivo recomienda el uso de procedimientos expeditos en el proceso de determinación de la condición de refugiado en estos casos especiales, también reconoce que la clasificación de una solicitud como manifiestamente infundada o abusiva de manera errónea podría tener “graves consecuencias” para el solicitante y que hay una “necesidad de que esa decisión estuviera acompañada de las **garantías de procedimiento adecuadas.**” Por lo tanto, recomiendan en el mismo documento una serie de salvaguardias para proteger solicitantes y prevenir abusos y decisiones erróneas:

- i) *Al igual que en el caso de todas las solicitudes de determinación de la condición de refugiado o de otorgamiento de asilo, al solicitante se le debe dar la oportunidad de tener **una entrevista personal completa con un funcionario plenamente competente** y, en la medida de lo posible, **con un funcionario de la autoridad competente para determinar la condición de refugiado;***
- ii) *El carácter manifiestamente infundado o abusivo de una solicitud debe ser establecido por la **autoridad normalmente competente** para determinar la condición de refugiado;*
- iii) *El solicitante no aceptado debe tener ocasión de que la decisión negativa sea examinada **antes** de ser rechazado en la frontera o de ser expulsado del territorio por la fuerza. En caso de no existir arreglos de esa índole, los gobiernos deben dar consideración favorable a su estable-*

*cimiento. El procedimiento de examen puede ser más sencillo que el aplicable en el caso de las solicitudes rechazadas que no hubieran sido consideradas manifiestamente infundadas o abusivas<sup>74</sup>.*

(Énfasis añadido). En América Latina, el uso de los procesos acelerados en el proceso de determinación de la condición de refugiado se inició en el año 1998 en Panamá, donde se publicó por primera vez en la región una ley nacional que detalla procedimientos distintos para manejar “solicitudes de reconocimiento abusivas o infundadas”<sup>75</sup>. De la misma manera países como Ecuador y Colombia en año 2009, mediante decreto presidencial, incluyeron en su legislación sobre refugiados figuras similares<sup>76</sup>. La inclusión de procesos rápidos, de procesos acelerados o abreviados es reciente en los procesos de determinación de refugio en región Latinoamericana, es fundamental resaltar que estas medidas se toman por argumentos internos de cada país y en muchos se alega la seguridad nacional como justificativo para restringir cada vez más los procesos de reconocimiento de refugio.

En todo caso, los procesos acelerados o abreviados deben garantizar el debido proceso<sup>77</sup>, la CIDH señala que “si bien los Estados tienen la facultad de disponer distintos procedimientos para evaluar solicitudes que sean “manifiestamente infundadas”, tal facultad no puede vaciar de contenido las garantías mínimas del debido proceso”<sup>78</sup>.

Actualmente hay por lo menos seis países en América Latina que han implementado procesos acelerados o expeditos de determinación de la

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> República de Panamá (1998), Decreto Ejecutivo No. 23 aprobado el 10 de febrero de 1998, Capítulo VIII

<sup>76</sup> República del Ecuador (2009), Decreto Ejecutivo No. 1635 - actualmente derogado y reemplazado por el Decreto 1182 (2012) - Disponible en [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4913:registro-oficial-no-565-martes-7-de-abril-de-2009&catid=298:abril&Itemid=530#No1635](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4913:registro-oficial-no-565-martes-7-de-abril-de-2009&catid=298:abril&Itemid=530#No1635). Información extraída el 02 de agosto de 2012.; República de Colombia (2009) Decreto Ejecutivo No. 4503.

<sup>77</sup> ver: Sección Garantías del Debido Proceso en el Determinación de la Condición de Refugiado

<sup>78</sup> Comisión Interamericana DDHINFORME No. 136/11 - CASO 12.474 FONDO FAMILIA PACHECO TINEO. BOLIVIA. 31 de octubre de 2011, párrafo 160

condición de refugiado: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador<sup>79</sup>, Panamá<sup>80</sup> y Venezuela<sup>81</sup>. Los detalles de los procedimientos expeditos varían entre países. Este informe analiza los procesos expeditos de Colombia, Costa Rica y Ecuador.

## SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS ABREVIADOS O ACELERADOS EN: COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR

### I. COLOMBIA

El artículo 11 del Decreto 4503 de 2009 prevé el procedimiento acelerado para las solicitudes que puedan ser manifiestamente infundadas o claramente abusivas, haciendo remisión expresa a “las directrices estipuladas por el Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Los párrafos del Artículo 11 explican qué se considera una solicitud manifiestamente infundada o claramente abusiva:

*Cuando se identifique un caso, durante la recepción de la solicitud o una vez iniciado el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, que pueda ser considerado como **manifiestamente infundado o claramente abusivo**, el tratamiento del caso quedará sujeto a*

*lo previsto en el artículo 12 del presente decreto [...] (Énfasis añadido).*

El Decreto 4503 define en el mismo artículo 11 las solicitudes que son manifiestamente infundadas o claramente abusivas:

**PARÁGRAFO UNO.** Se considerará una petición como **manifiestamente infundada** aquella que **no guarda relación alguna con los criterios establecidos para el reconocimiento de la condición de refugiado**. Se trata de solicitudes en las cuales no se manifiesta la existencia de un temor fundado de persecución o bien, aquellas en las que las razones para abandonar el país de origen o residencia habitual, sean claramente ajenas a los motivos convencionales.

**PARÁGRAFO DOS.** Se considerará una petición como **claramente abusiva** aquella cuya motivación principal consista en inducir a error o engaño a las autoridades encargadas del reconocimiento de la condición de refugiado.

*Se considerarán claramente abusivas aquellas peticiones en las que:*

a) El solicitante haya sido interceptado por las autoridades migratorias en el proceso de abandonar el territorio nacional;

<sup>79</sup> En El Salvador, de conformidad con el Decreto N° 918 de El Salvador, publicada en Diario Oficial N° 148, Tomo 356, el 14 de agosto de 2002, la Secretaría de la Comisión abrirá un expediente individual o colectivo si hubiere menores dependientes, e inmediatamente se lo remitirá a la Subcomisión de acuerdo a lo señalado en el artículo anterior. La subcomisión convocará a la persona interesada para realizar la entrevista confidencial que tendrá con el objeto de verificar los aspectos relacionados a su solicitud, y se realizará una entrevista de elegibilidad con cada mujer y hombre mayores de edad del grupo familiar, con la finalidad de declarar la admisibilidad o no de la solicitud.

<sup>80</sup> En Panamá, el Artículo 41 de su Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998, garantiza que, en caso que del estudio y evaluación de la declaración jurada, entrevistas, y documentos aportados por el solicitante, se estime que su solicitud es manifiestamente infundada o claramente abusiva, la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) desestimará en forma inmediata dicha solicitud. Si el solicitante alega que puede aportar, o aporte, información testimonial o documental adicional a su favor, ONPAR convocará al solicitante si lo considera conveniente, para que sustente su petición de refugio, a fin de que se pueda comprobar si existen elementos suficientes para que su petición sea admitida a trámite o sea desestimada.

<sup>81</sup> En Venezuela, el Artículo 17 de la Ley Orgánica Sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas dicta que la Comisión Nacional, en el lapso de noventa (90) días continuos, resolverá sobre la solicitud. Si la misma resulta negada, deberá motivarla, notificar por escrito al (a la) solicitante e informar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. De conformidad con su Artículo 18, si la solicitud es aprobada, la Comisión notificará al Ministerio del Interior y Justicia a fin de la expedición del documento de identidad correspondiente.

b) Se verifique por la Secretaría de la Comisión Asesora la presentación reiterada de solicitudes por la misma persona sin que se identifiquen nuevos elementos que la justifiquen;

c) Se compruebe la destrucción de documentación con la intención de engañar a las autoridades sobre sus datos personales o de identidad;

d) Se presente documentación de identidad falsa o adulterada y se insista sobre su autenticidad;

En estos procedimientos (Artículo 12), se realiza la entrevista, y posteriormente la decisión sobre si el caso debe ser acelerado recae sobre el presidente de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (el Viceministro de Asuntos Multilaterales, Decreto 3355 de 2009, Artículo 12.), quien puede sostener la decisión, remitiendo la recomendación al Ministro para que este expida la resolución, o rechazar la aplicación del procedimiento acelerado, retornándolo al procedimiento regular. De expedirse la resolución del caso bajo el procedimiento acelerado, el término para el recurso de reposición es tan solo de dos días hábiles posteriores a la notificación.

**Art. 12. El procedimiento acelerado** constará de los siguientes pasos:

1) Al igual que en el caso de todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, el solicitante tendrá la oportunidad de tener **una entrevista personal completa** con un funcionario de la Secretaría de la Comisión Asesora. Surtido el trámite de la entrevista, la Secretaría de la Comisión Asesora podrá conceptuar una petición como **claramente abusiva o manifiestamente infundada**. Dicho concepto no consistirá de un análisis legal completo como el realizado para el procedimiento ordinario sino de una breve

descripción sobre las razones tenidas en cuenta para esta calificación a la luz de las definiciones establecidas anteriormente.

2) El Presidente de la Comisión Asesora para la determinación de la Condición de Refugiado, ratificará o rectificará el concepto emitido por la Secretaría. En caso de ser ratificado emitirá la recomendación al Ministro de Relaciones Exteriores para que expida la correspondiente resolución. De ser rectificado el concepto de la Secretaría, el caso pasará al procedimiento ordinario.

3) Contra la resolución señalada en el numeral 2 del presente artículo, procede el recurso de reposición en el efecto suspensivo, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución en mención.<sup>82</sup>

En el procedimiento regular el estudio del caso para recomendar la decisión al Ministro proviene de la Comisión Asesora, un cuerpo colegiado que se reúne varias veces al año con este fin. Es preciso señalar que la ley no establece este periodo ni la frecuencia de reuniones de esta comisión que deben hacerse en un año, por lo que la duración del procedimiento es incierta. Por el contrario, en el procedimiento acelerado la recomendación proviene del Viceministro de Asuntos Multilaterales. Por tanto, al menos en teoría, la decisión es más expedita, porque no es necesario esperar a la reunión de la Comisión.

El estudio jurídico de la universidad de los Andes, señala que el reducido número de solicitudes de asilo que recibe el gobierno colombiano, los procedimientos acelerados de determinación de la condición de refugiado, si bien se contemplan en la legislación no constituyen tema de preocupación. En el procedimiento acelerado la recomendación proviene del Viceministro de

<sup>82</sup> Véase República de Colombia, Decreto 4503.

Asuntos Multilaterales, sin necesidad de esperar a la reunión de la Comisión. Sin embargo, dado que tanto en el procedimiento acelerado como en el ordinario la decisión final está en cabeza del Ministro de Relaciones Exteriores, no hay una diferencia particularmente sensible entre los dos trámites.

## 2. COSTA RICA

El Reglamento de personas Refugiadas (Decreto 36831-G) establece en el artículo 139<sup>83</sup>, el trámite sumario o expedito para las solicitudes de la condición de Refugio denominadas *Manifiestamente Infundadas o Claramente abusivas de Carácter Fraudulento*:

*“En el caso de que se detecten solicitudes de la condición de persona refugiada denominadas manifiestamente infundadas o claramente abusivas con carácter fraudulento, estas serán aceptadas para llevar a cabo el trámite sumario establecido en el artículo 144 de este Reglamento, en virtud del respeto por el derecho de petición que se debe garantizar a las personas usuarias, no obstante dicho procedimiento será realizado de forma expedita y en atención a las recomendaciones estipuladas en la normativa internacional en materia de refugio.”*

El artículo 4 del Decreto Presidencial 36831-G define las solicitudes **“manifiestamente infundadas o abusivas”** como “solicitudes de la condición de refugio que contravienen los criterios que se enmarcan en la definición de persona refugiada según la Ley de Migración y Extranjería y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su respectivo Protocolo de 1967.”<sup>84</sup> (Énfasis añadido) Así mismo, el Art. 140, del reglamento añade que “[...] para el procesamiento de este tipo de solicitudes,

*se realizará un primer acercamiento de la persona extranjera con un funcionario del Subproceso técnico en la materia, que de corroborar la improcedencia de la solicitud en apego al debido proceso y a las normas de derecho internacional, remitirá a la persona extranjera para ser entrevistada por un oficial de elegibilidad plenamente competente con la capacidad técnica y profesional para determinar precisamente el carácter abusivo o fraudulento de la solicitud[...].”*

Dentro del Decreto 36831-G establece en el Art. 140 que la decisión sobre el carácter abusivo o fraudulento tiene acceso a los recursos de revocatoria ante la Comisión y apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio. Así mismo, el artículo 144, garantiza la gratuidad del proceso y las garantías procesales y los derechos de la persona solicitante.

ACAI, organización de Costa Rica, acerca de los procesos acelerados mostró cierta inquietud frente al tema, y manifestó la necesidad de aclarar criterios de la figura de Solicitud Manifiestamente Infundada, Abusiva o Fraudulenta en su aplicación y que esta determinación se haga de manera cautelosa en el marco de las recomendaciones estipuladas en la normativa internacional en materia de refugio, como lo señala el propio reglamento. Esto dado que ACAI señala que en algunos casos de solicitud de asilo la aplican, no siendo esta su naturaleza.

## 3. ECUADOR

En Ecuador el trámite sumario o expedito de solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas, se conoce como proceso de “admisibilidad”. Actualmente, este proceso está regulado en el Decreto presidencial 1182, del 30 de mayo de 2012.

<sup>83</sup> Véase República de Costa Rica, Decreto 36831-G. en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8171>, revisada el 2 de agosto 2012.

<sup>84</sup> Véase Decreto 36831-G, artículo 4

El artículo 19 describe que “*Toda solicitud de la condición de Refugiado pasará por el proceso de registro y **admisibilidad** y será calificada por la unidad administrativa competente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*”<sup>85</sup>. Esta unidad administrativa es la Dirección de Refugio.

Según el Decreto Ejecutivo 1182, la admisibilidad permitirá dar trámite o no a la solicitud, y de ser encontrada inadmisibile el plazo para regularizar la situación migratoria o interponer recursos legales será únicamente de 3 días, así lo manifiesta el artículo 33 del mismo Decreto:

*“En caso de calificar la solicitud como **inadmisibile**, por ser **manifiestamente infundada o abusiva**, la Dirección de Refugio, declarará su inadmisión motivada, **sin que para ello sea necesaria resolución por parte de la Comisión.***

*Una vez calificada la solicitud como inadmisibile por ser manifiestamente infundada o abusiva, en la notificación de inadmisión se establecerá **un plazo de hasta 3 días** para interponer recursos administrativos, regularizar su calidad migratoria o para abandonar el país.*

*Cuando la solicitud de refugio hubiera sido inadmitida a trámite por ilegítima, el solicitante deberá abandonar inmediatamente el país.”*<sup>86</sup>

(Énfasis añadido).

El Decreto Ejecutivo 1182 establece que las solicitudes pueden ser consideradas: manifiestamente infundadas, abusivas o ilegítimas:

**Artículo 24.** La solicitud **manifiestamente infundada** es aquella que en su formulación

*presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiado/a vigentes en el Ecuador.*

**Artículo 25.** Las **solicitudes abusivas** son aquellas que pueden presentar elementos fraudulentos que involucran engaños o que evidencian manipulación del proceso para obtener beneficios personales, de terceros, o colectivos, al igual que aquellas en las que la persona solicitante, sin necesidad de protección internacional, invoca la institución del refugio para evadir la acción de la justicia o el cumplimiento de las leyes.

**Artículo 26.** Las **solicitudes ilegítimas** son las presentadas por personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano, de las características de las que ameritan la exclusión establecida en el artículo 10, no se admitirán a trámite por considerarse atentatorias a la seguridad o al orden público.<sup>87</sup>

Durante el proceso de admisibilidad, que no establece un plazo específico para su trámite, la persona recibirá una certificación de presentación de solicitud que le permitirá permanecer en el país, pero no se le otorga la calidad de solicitante de refugio<sup>88</sup>. Es importante recalcar que el Decreto Ejecutivo 1182 dispone, en su artículo 27, que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede ser presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) o, las autoridades competentes del Ministerio del Interior, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, en los lugares donde no existan Oficinas MRECI.

En el caso de Ecuador, AAE reportó que existen preocupaciones con respecto al proceso de

<sup>85</sup> Referirse al Decreto 1182 del 30 de Mayo del 2012 de la República del Ecuador

<sup>86</sup> Ídem

<sup>87</sup> Véase República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 1182.

<sup>88</sup> Artículo 32, República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 1182.

“admisibilidad” al establecer un procedimiento distinto al proceso regular de determinación y donde las decisiones son tomadas directamente por la Dirección de Refugio sin contar con una revisión por parte de la Comisión de Determinación de la Condición de Refugiado. Por otra parte, el proceso de admisibilidad se convierte en un filtro inicial en donde la persona solicitante no es considerada solicitante de la condición de refugiado<sup>89</sup>, puesto que si bien se le entrega un certificado de haberse presentado al procedimiento, la persona se encuentra en un evidente riesgo de devolución y con ello de violación de la Convención de 1951. Así mismo, preocupa

la figura de solicitudes ilegítimas, la cual automáticamente impide el acceso a procedimiento alguno a personas que se considera han cometido un delito grave en territorio ecuatoriano, según lo define el artículo 26 del Decreto 1182, por considerar que atentan a la seguridad y orden público. Esta disposición no hace referencia a otras obligaciones del Estado ecuatoriano, en particular a salvaguardar la vida e integridad física de estas personas, cumpliendo así con las garantías enunciadas en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el principio de no devolución.

<sup>89</sup> Artículo 32 República del Ecuador, Decreto Ejecutivo 1182.

### III. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ACCESO A SERVICIOS LEGALES PARA SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO

Es importante destacar el esfuerzo que hacen las organizaciones no gubernamentales en la región para apoyar con diversos tipos de servicios, como la asesoría legal gratuita durante la determinación de la condición de refugiado y el acceso a derechos en el país de acogida (por ejemplo: frente al derecho al trabajo, vivienda, seguridad social, etc.), acciones enfocadas a la integración y a la ayuda emergente luego de la llegada, entre otros. Esta participación se da en el marco de un estado de derecho democrático, que permite a actores de la sociedad civil intervenir en este tipo de acciones, y apoyan a los gobiernos en su tarea de garantizar los derechos humanos de las personas refugiadas.

En el caso específico de la determinación de la condición de refugiado, las organizaciones que han participado en este informe, cuentan con una serie de servicios gratuitos enfocados a facilitar el acceso al procedimiento que le permiten/facilitan a la persona refugiada y solicitante de la condición de refugiado ejercer de manera efectiva los derechos que le reconoce la Convención de 1951.

En el caso de Brasil, además la sociedad civil tiene un rol importante en el proceso de determinación de la condición de refugiado, ya que participa directamente en el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE). En este caso, IMDH, así como Cáritas, Arquidiócesanas de Río de Janeiro y de São Paulo, realizan una entre-

vista a las personas solicitantes y preparan una opinión (parecer) la cual fundamenta el voto de la sociedad civil, y es presentada ante todos los miembros de la CONARE, para que pueda ser considerada dentro del proceso de elegibilidad. De la misma forma, actúa en recursos administrativos pero únicamente con asesoría para que sus clientes puedan prepararlos, más no como representación formal, conforme lo reportado por IMDH.

Con base a la información entregada por las organizaciones que participaron en el informe, se han identificado varios aspectos en los que las organizaciones intervienen durante el proceso de determinación de la condición de refugio:

- 1) Orientación legal frente al procedimiento y sus derechos
- 2) Acompañamiento durante la presentación de la solicitud
- 3) Asesoría legal en primera instancia
- 4) Desarrollo de recursos administrativos de reposición o apelación
- 5) Recursos judiciales. Algunas organizaciones realizan otras actividades vinculadas al acceso a derechos en general y la integración. (Ver Anexo I: Información sobre las organizaciones involucradas).

	IMDH Brasil	La facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, Colombia	ACAI Costa Rica	AAE Ecuador	Sin Fronteras I.A.P México
Orientación legal	✓	✓	✓	✓	✓
Acompañamiento durante la presenta- ción de la solicitud	✓	✓	✓	✓	✓
Asesoría legal en primera instancia	✓	✓	✓	✓	✓
Apelaciones/ Recur- sos administrativos	✓	✓	✓	✓	✓
Recursos judiciales en relación al proce- dimiento		✓	✓	✓	✓
Otras acciones de acceso a derechos, litigio estratégico, integración, entre otras	✓	✓	✓	✓	✓

Para desarrollar su trabajo las organizaciones de la sociedad civil aspiran contar con canales de diálogo que beneficien la articulación de estrategias que aporten hacia mejoras en los sistemas de determinación de la condición de refugiado en cuanto al acceso al procedimiento, al derecho a la defensa y otros aspectos del debido proceso en un contexto democrático. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han expresado lo siguiente:

Con respecto a la relación entre las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el informe y los gobiernos de sus respectivos países, dichos organismos observan que en general existen canales de colaboración y diálogo; aunque los mismos puedan ser fortalecidos. En Brasil, el modelo tripartito fomenta dicha colaboración. De igual forma, ACAI expresa que en Costa Rica existe un verdadero diálogo con el

gobierno, entendiendo que hay temas que tienen que llevar su proceso y que posiblemente no se den los resultados esperados a corto plazo. La facultad de derecho y el consultorio jurídico de la Universidad de los Andes, Colombia, manifiesta que la sociedad civil no participa activamente en el tema de refugio.

En el caso de Asylum Access Ecuador se manifiesta que en lo posible se ha tratado de mantener una comunicación abierta con la Dirección de Refugio, a fin de realizar su trabajo de asesoría legal gratuita. Sin embargo, este es aún un proceso en construcción, que requiere ser fortalecido. Sin Fronteras I.A.P expresa que si bien hay oportunidades de participación, el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno mexicano debe ser fortalecido.

## IV. CONCLUSIONES

### CON RESPECTO AL FORO Y A LOS PLAZOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIO

1. De los países de este informe, solo dos no establecen un plazo para que las personas puedan solicitar asilo (Brasil y Costa Rica). Los plazos establecidos en Colombia (sesenta días calendario), México (treinta días hábiles) y Ecuador (quince días), como se mencionó anteriormente. Pese a que la Convención de 1951 no establece un estándar específico para acceder al procedimiento, los estándares internacionales indican que, a fines de garantizar un acceso a un procedimiento justo y efectivo y garantizar el debido proceso y la no discriminación, estos plazos deben ser flexibles.

2. En los cinco países, las decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado (primera instancia) están a cargo de una Comisión perteneciente a la Rama Ejecutiva. Por lo general, se trata de comisiones interministeriales, los diferentes ministerios que componen estas comisiones llegan a decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado por votos; un voto por representante de cada ministerio, con las excepciones de Brasil y Colombia. En el caso de Brasil se incluye en la toma de decisión a la sociedad civil y el ACNUR participa con voz pero sin voto; y en el caso colombiano la Comisión está conformada únicamente por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. La composición de cada comisión varía entre los cinco países, pero un miembro constante es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las personas que representan a los Ministerios en las Comisiones no son necesariamente funcionarios fijos. Estas personas podrían estar sujetas a cambios en sus funciones dentro de sus Ministerios.

4. En cuanto a otros miembros no estatales, Ecuador, Colombia y Costa Rica prevén en su normativa la posibilidad de la participación ya sea del ACNUR o de la sociedad civil, como observadores o proveedores de insumos técnicos, con voz pero sin voto. En el caso mexicano, la Comisión parece haberse alejado de la tradición de invitar a representantes del ACNUR y la sociedad civil, ya que anterior a la publicación de la ley sobre refugiados y protección complementaria (2011) hubo una mayor participación del ACNUR y la sociedad civil en las sesiones de la COMAR. Brasil podría considerarse como el país con las prácticas más progresistas con respecto a la conformación de comisiones de elegibilidad, con base a los países analizados, ya que la CONARE brinda membresía permanente a la sociedad civil (con derecho a voto), al ACNUR (solo con voz), e involucra a una gran variedad de instituciones gubernamentales (ministerios) que trabajan directamente con temas relacionados a los derechos fundamentales de los refugiados (trabajo, salud, educación y etc.).

5. Cabe destacar que, en cuanto a la membresía de las Comisiones, algunas organizaciones socias han reportado una preocupación por la parcialidad de la Comisión de su país. El caso más ejemplar es Colombia, cuya comisión consta exclusivamente de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como es señalado por la Universidad de Los Andes, la imparcialidad del sistema de determinación de la condición de refugiado en Colombia se ve gravemente perjudicada por el diseño institucional. La decisión es formulada enteramente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya labor principal es el mantenimiento de las relaciones internacionales. Por lo mismo, no es imparcial ni estrictamente apolítico a la hora de decidir las solicitudes

elevadas. Por ello, es evidente que la decisión recae mayoritariamente sobre una persona, el Ministro, vulnerando la garantía de imparcialidad. Es probable que el problema de parcialidad esté ocurriendo en otros países de la región de la misma manera, puesto que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un papel importante en todas las comisiones de los países que integran este estudio.

## **CON RESPECTO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO A APELAR**

1. De lo reportado por las organizaciones, en México, Costa Rica, Ecuador y Brasil se tiene acceso al expediente, a excepción de Colombia en donde estos documentos tienen carácter reservado. Sin embargo, las organizaciones han observado que un obstáculo para el acceso en la práctica de los expedientes son los cortos plazos para presentar un recurso de impugnación. Cabe recalcar que el acceso a la información pública no sólo debe contemplarse en la normatividad, también debe ser un derecho que puede tutelarse en la práctica, por lo cual se encuentra inextricablemente vinculado a los plazos concedidos a los solicitantes para apelar decisiones negativas, los cuales deben ser lo suficientemente largos para permitir acceder a los expedientes. En el caso de México se señala que existe una limitación frente al acceso a la información por parte de personas que han sido detenidas por su condición migratoria.

2. Si bien en todos los países del informe se prevén recursos de impugnación en sede administrativa, existen complicaciones relativas a la entidad que resuelve las apelaciones. En el caso de Ecuador, las apelaciones administrativas son analizadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. En México y Colombia se señala que no existe un recurso de apelación como tal, puesto que el recurso se presenta es ante el mismo órgano que toma la decisión, por tanto se trata de un recurso de

revisión. En el caso de Costa Rica, existe tanto el recurso de revisión ante la propia Comisión y el recurso de apelación que se presenta ante el Tribunal Administrativo Migratorio, como órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Gobernación, que recibe todo lo relativo a Recursos Administrativos de Apelación en Subsidio de la Dirección General de Migración y Extranjería.

3. Un tema común en todos los países es el plazo para presentar un recurso de impugnación. En los casos de Costa Rica y Ecuador, tres y cinco días (respectivamente) no son plazos suficientes. Los gobiernos deben calcular cuidadosamente el tiempo que la población de solicitantes de asilo necesitan para recibir la noticia de la decisión, conseguir representación legal o alguien quien le ayude con su apelación, conseguir el expediente completo y elaborar la apelación. Dentro de este cálculo, se debe tomar en cuenta todos los obstáculos especiales con los que se enfrenta esta población: altas tasas de analfabetismo, aislamiento geográfico, desconocimiento de los sistemas administrativos y su ubicación, pobreza, etc., y hacer los ajustes necesarios para evitar que el sistema de asilo sea perjudicial a los solicitantes más vulnerables. El derecho a apelar está subsumido por las garantías del debido proceso, así es necesario que la normatividad de refugio de cada país contemple un plazo razonable para que los refugiados puedan preparar un recurso de impugnación hacia una decisión negativa. Así, importante es considerar que el plazo debe conceder tiempo suficiente para acceder al expediente y solicitar asistencia legal, entre otros factores de importancia.

4. Si bien las legislaciones de todos los países del informe permiten el uso de la vía judicial como garantía de derechos, esta es una práctica poco utilizada, debido a los tiempos que toma un proceso en esta vía.

## CON RESPECTO A LOS PROCESOS ACCELERADOS O ABREVIADOS

Si bien, en Colombia, Costa Rica y Ecuador la normativa nacional de Refugio incluye procesos acelerados de determinación de la condición de refugiado para tratar **solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas**, se distingan algunas diferencias en la práctica de dichos procesos:

1. Se observa que en el caso de Colombia y Costa Rica, la persona solicitante de asilo tiene acceso a una entrevista de elegibilidad para luego determinar si es una solicitud manifiestamente infundada o abusiva. Por el contrario, en Ecuador se crea un proceso previo de “admisibilidad”, que se configura como un filtro por el

cual pasan todas las solicitudes de asilo que se presentan dentro del territorio, para ser revisadas de manera expedita directamente por la Dirección de Refugio y no la Comisión, como en el proceso regular, lo cual crea diferencias frente a las garantías al debido proceso en este nuevo sistema.

2. Se observa que en Colombia y Costa Rica la persona durante el trámite expedito es considerada solicitante de la condición de refugio. En el caso de Ecuador, el sistema de admisibilidad crea una condición previa a la condición de solicitante de asilo, lo cual crea dudas sobre salvaguardias al principio de no devolución con las que cuenta esta persona solicitante de admisión a trámite.

## V. RECOMENDACIONES GENERALES

- **GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO EN LOS SISTEMAS NACIONALES.**

Los gobiernos de la región deben garantizar que el proceso de determinación de la condición de refugiado sea transparente, imparcial y con plazos ágiles y razonables, en el marco de los instrumentos regionales e internacionales en materia de refugio y derechos humanos ratificados por los Estados, eliminando al máximo las consideraciones políticas. Se propone el desarrollo de un sistema de sistematización/registro de los casos, a manera de precedentes, a fin de acumular conocimiento y avanzar hacia decisiones más justas y eficientes.

- **PROMOVER LA PLURALIDAD DE LAS COMISIONES NACIONALES: HACIA EL MODELO TRIPARTITO BRASILEÑO.**

Se recomienda promover a nivel regional la transición hacia modelos de comisiones plurales que se desliguen de las autoridades diplomáticas (como en el caso de Colombia) o del Ejecutivo exclusivamente y avancen hacia comisiones de carácter técnico, apolítico e independiente. Dentro de los países de este informe, el caso de Brasil, aporta una nueva perspectiva de trabajo, al desarrollar un trabajo tripartito entre la sociedad civil, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) y el Gobierno. La región podría avanzar hacia un modelo estandarizado para la conformación de las comisiones de elegibilidad, lo cual convertiría a la región en pionera en dicho tema.

- **GARANTIZAR ACCESO A SISTEMAS ADECUADOS DE IMPUGNACIÓN.**

Se recomienda revisar los procedimientos de impugnación a fin de que estos garanticen el debido proceso. Como parte de la promoción de sistemas de impugnación se recomienda:

- o Tomar la experiencia del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, que constituye un órgano imparcial de apelación. Sería un paso positivo que los países de la región contaran con sistemas similares y que la persona solicitante de asilo tenga oportunidad de apelar decisiones negativas del proceso de determinación de la condición de refugiado por vía administrativa en órganos independientes y romper las trabas que encuentran las organizaciones frente a la figura del recurso de revisión.

- o Proveer plazos razonables como parte de las garantías del debido proceso. Los países de la región están acortando los plazos que se les den a los solicitantes rechazados a apelar decisiones de determinación de la condición de refugio. En los casos de Costa Rica y Ecuador, tres y cinco días (respectivamente) no son plazos suficientes.

- **LOS PROCESOS ACELERADOS DEBEN CUMPLIR CON GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO ESTABLECIDAS A NIVEL INTERNACIONAL.**

Se recomienda a los gobiernos que han introducido trámites expeditos, tomar las medidas necesarias para lograr que el proce-

so cumpla con las garantías del debido proceso en los términos en que éstas han sido detalladas por el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y las recomendaciones del ACNUR al respecto, y evitar condiciones de riesgo frente a la devolución. En esta línea, se recomienda también concretar el establecimiento de centros especializados para la recepción y atención de solicitantes de asilo, especialmente en zonas fronterizas y de mayor tránsito de migrantes.

- **LOS PROCESOS DE DETERMINACIÓN DE REFUGIO EN ECUADOR Y COLOMBIA DEBEN SER REGULADOS A TRAVÉS DE LEYES NACIONALES.**

En el caso de Ecuador y Colombia, cuya normativa en relación a la determinación de refugiado está regulada a través de un decreto ejecutivo, se solicita estos decretos sean reemplazados por una ley, aprobada por el poder legislativo, pues estos decretos regulan un derecho fundamental reconocido por ambas Constituciones, como es derecho al asilo. Esta norma debería establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, lo que supone la garantía de asistencia letrada para todas las personas solicitantes de asilo desde el inicio del procedimiento, la posibilidad de interponer el recurso de apelación en sede administrativa frente a la decisión de no conceder el asilo, así como la posibilidad real de acudir ante el Poder Judicial para cuestionar la decisión de la Administración.

- **PROMOVER POLÍTICAS REGIONALES Y NACIONALES INTEGRALES EN MATERIA DE REFUGIO.**

Desde las organizaciones que participamos en este informe creemos que es necesario

pensar en una política amplia, que incorpore lo nacional y una visión regional del tema. Las organizaciones recomiendan a sus estados avanzar en políticas públicas integrales en materia de refugio incorporada a programas nacionales de desarrollo y por tanto susceptibles de monitoreo y control sobre su gestión<sup>90</sup>. Las políticas integrales, van más allá de la legislación, implican avanzar hacia el respeto de los derechos humanos de la persona refugiada. Una política para las personas refugiadas no puede ser pensada aisladamente, sino en conjunto con una política para las migraciones, considerando, los flujos mixtos y la vulnerabilidad social de las personas refugiadas, quienes tienen un alto riesgo frente al crimen organizado, particularmente la trata de personas. Actualmente, Costa Rica se encuentra en el proceso de desarrollar un proceso participativo articulado entre sociedad civil y Gobierno y en consulta con la población refugiada. Esta experiencia podría servir de antecedente para la definición de una política regional sobre temas de determinación de la condición de refugiado, considerando que no es una tarea fácil, toda vez que atiende a los contextos particulares de cada uno de los países.

- **FOMENTAR EL DIÁLOGO DE LOS GOBIERNOS Y LA SOCIEDAD CIVIL.**

El trabajo coordinado entre la sociedad civil y gobiernos favorece el ejercicio de derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo y promueve espacios de protección. Se rescata el gran esfuerzo que hacen las ONG para ayudar a la población en situaciones de refugio que requiere de su asistencia.

<sup>90</sup> En el Ecuador en el año 2008 se lanzó la Política Ecuatoriana en Materia de Refugio del Gobierno Nacional de la República del Ecuador.

- **PROMOVER LA ARMONIZACIÓN DE LEGISLACIONES Y PRÁCTICAS NACIONALES, GARANTIZANDO COMPROMISOS TOMADOS A NIVEL REGIONAL E INTERNACIONAL.**

Recomendamos continuar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones de los países para fortalecer las estructuras de protección e integración de los solicitantes de asilo y refugiados. En este sentido, es necesario favorecer encuentros diálogos tripartitos, como se lo hecho anteriormente, para tratar y diseñar políticas regionales para las personas refugiadas (i.e: la CIREFCA, la Declaración de Cartagena, El Plan de Acción de México y la Declaración Brasilia).

## ANEXO I: INFORMACIÓN SOBRE LAS ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS

### Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI) - Costa Rica

Desde 1991 es una de las agencias socias implementadoras de los programas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Costa Rica.

En ACAI se desarrollan actividades interdisciplinarias con el fin de velar por la protección de la población solicitante de asilo y refugiada facilitando su integración local. Además se promueve el desarrollo de proyectos que permitan la satisfacción de las necesidades sentidas y expresadas por esta población e identificadas por el ACAI<sup>91</sup>. Se trabaja bajo el método de caso individual y grupos socio-educativos de manera integral, enfocándose en la búsqueda conjunta de soluciones ante los diversos aspectos que surgen en el proceso de inserción de las personas refugiadas en Costa Rica.

ACAI desarrolla programas en diferentes áreas de atención: legal, trabajo social, psicología, reasentamiento, capacitación, vivienda, micro crédito, oportunidades laborales y línea gratuita para información y contacto con la población.

ACAI es miembro fundador desde 1995 del Foro sobre Población Migrante y Refugiada cuya secretaría técnica está en manos de la Defensoría de los Habitantes. Se caracteriza por ser un espacio de interacción de carácter interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario integrado por instituciones estatales, de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instancias académicas, que por su mandato, competencias e interés tienen relación con el tema migratorio. Existen convo-

catorias ordinarias mensuales y extraordinarias cuando sea necesario.

Además desde 1996, también como miembros fundadores somos parte de la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (REDNAM), la cual está integrada por diferentes organizaciones civiles preocupadas por el bienestar de la población migrante y refugiada. Es un espacio de discusión e incidencia política, que busca generar propuestas integrales a través del trabajo conjunto y organizado de los miembros.

Los objetivos generales de REDNAM, son:

- a) Promover la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación;
- b) Contribuir en la formulación de políticas públicas para que incorporen, como eje transversal, el abordaje integral del fenómeno migratorio y su incidencia en el desarrollo nacional y,
- c) Promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como el cumplimiento de sus deberes.

A nivel internacional, REDNAM es parte de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones RROCM, donde propiciamos espacios de interlocución y coordinación a nivel centroamericano, participando también en la Conferencia Regional de Migraciones (CRM). Además a partir de octubre del 2011, ACAI es parte de la Coalición contra la Detención Internacional.

### Asylum Access Ecuador (AAE)

Coordinación con ONGs socias, análisis de la información, fuentes secundarias, elaboración y gestión del informe.

<sup>91</sup> ACAI, sitio web, <http://acaicr.wordpress.com>. Información extraída el 25 de julio del 2012.

AAE es una fundación ecuatoriana, sin fines de lucro, constituida en el 2008, de acción voluntaria e independiente. Su objetivo es hacer realidad los derechos de las personas refugiadas, en las leyes, políticas y prácticas. A través de una metodología basada en el empoderamiento y la participación social, AAE promueve que las personas refugiadas exijan sus propios derechos.

AAE trabaja a través de estrategias legales para defender y promover los derechos de las personas con necesidad de protección internacional a través de un enfoque de justicia integral, derechos humanos y género.

Las estrategias de la Fundación son:

- *Servicios legales:* Proporcionando información, orientación y asesoramiento en el proceso de determinación de refugio y acceso a derechos (trabajo y seguridad social, educación, vivienda, etc);
- *Enlace comunitario:* Trabajando con personas refugiadas, organizaciones sociales e instituciones públicas a través de la Educación en Derechos, promoviendo espacios de encuentro entre mujeres que permitan el empoderamiento y realizando varias actividades que facilitan la integración de las personas;
- *Litigio Estratégico:* Reduciendo la necesidad de asistencia jurídica a través de jurisprudencia que fortalezca los derechos de las personas refugiadas; Incidencia política: promoviendo estrategias de incidencia enfocadas al debido proceso en los procedimientos legales y participa en varias redes y movimientos locales, nacionales e internacionales por la defensa de los derechos de las personas refugiadas;
- *Construcción en movimiento:* Trabajando en coordinación con organismos de protección y a través de redes y foros de derechos humanos.

AAE está comprometida con un movimiento local, nacional e internacional por la defensa

de los derechos de las personas refugiadas. La fundación forma parte de una red internacional, Asylum Access Global, la Red de Asesoría Legal para Refugiados del Sur (SRLAN), la Coalición Internacional contra la Detención (IDC) y la Red Andina de Migraciones. Además a nivel nacional, forma parte de la Red Anti-Trata y las Mesas de Movilidad Humana. A nivel provincial, también forma parte de varias plataformas como la Red contra la vulneración de derechos en el Carchi, la Red Asociación Permanente de DDHH y la Mesa de Educación de Tulcán.

Además, participa activamente en las mesas de trabajo promovidas por el ACNUR en todas las provincias de intervención (Comité de soluciones duraderas, Servicios legales y Litigio estratégico, intervención comunitaria, etc.).

### **Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) – Brasil**

El Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) fue fundado en 1999. El IMDH es una entidad social sin fines de lucro, filantrópica, cuya misión es promover el reconocimiento de la ciudadanía plena de migrantes y refugiados, actuando en defensa de sus derechos, en la asistencia socio-jurídica y humanitaria, en su integración social e inclusión en políticas públicas, con especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

IMDH actúa en la acogida de solicitantes de refugio y en la búsqueda de políticas públicas para su protección e integración. Destacan se las siguientes tareas:

Articula y coordina la Red Solidaria para Migrantes y refugiados, que cuenta con 50 instituciones que trabajan con refugiados en todo el país, las cuales atienden la gran mayoría de solicitantes y refugiados del País. IMDH, además, presta asistencia y ofrece capacitación a los agentes de todas las entidades de la Red, la cual es funda-

mental, sobre todo considerando el tamaño continental de Brasil y las dificultades de acceso a territorios lejanos de frontera.

Participa, como consultor permanente, en 100% de las reuniones del Comité Nacional para Refugiados (CONARE), colaborando en la discusión, análisis y decisión todas las solicitudes de refugio de Brasil.

Realiza investigaciones, elabora y publica materiales y artículos de divulgación sobre el tema del refugio, para la difusión de conocimiento y sensibilización de la sociedad, en donde se destaca el “Cuaderno de Debates”, publicación anual de circulación nacional, que ya está en su 7° edición.

En 2012, el IDMH, atendió y brindó asistencia a 462 nuevas personas solicitantes de asilo y refugiadas.

### **Sin Fronteras I. A. P(SF) México**

Sin Fronteras es una organización civil creada en diciembre de 1995 por un grupo de activistas sociales y académicos, y su figura legal es la de Institución de Asistencia Privada (I.A.P.). Su trabajo está basado en la convicción de que la migración es un fenómeno complejo y antiguo que debe ser abordado mediante políticas integrales y multidisciplinarias. Tiene la convicción de que la sociedad civil debe jugar un papel fundamental en el tratamiento de la problemática migratoria: por un lado, ofreciendo servicios a las poblaciones migrantes y por otro lado, participando de manera activa en la creación de políticas y programas migratorios más adecuados<sup>92</sup>.

Sin Fronteras forma parte de la Coalición Internacional contra la Detención (IDC), Foro Migraciones, Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM), Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, Alianza Mexicana Por

los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM, participa como Foro Migraciones), Espacio de Diálogo Estratégico, Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Así mismo, Sin Fronteras creó la Red de Abogados Pro Bono, creada con el objetivo de contribuir a un efectivo acceso a la justicia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, ofreciendo servicios jurídicos gratuitos y de calidad a estas personas.

El Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM), es un espacio regional de convergencia para la construcción, promoción y seguimiento de una agenda compartida regional en materia de migraciones internacionales, conformado por El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y El Parlamento Centroamericano, PARLACEN; que busca contribuir a la elaboración, revisión, aprobación y vigencia de marcos jurídicos que normen e institucionalicen las políticas públicas en materia migratoria, con una perspectiva integral, es decir con enfoque de derechos humanos y el desarrollo.

### **Universidad de los Andes, Facultad de Derecho y Consultorio Jurídico. Colombia**

La Universidad de los Andes a través de su Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho, brinda atención jurídica gratuita a solicitantes de asilo. Este programa fue implementado mediante un acuerdo firmado con el Secretariado Nacional de Pastoral Social (Cáritas Colombia) y una carta de intención con ACNUR.

Los estudiantes de último año de Derecho, practicantes reconocidos por el Consejo Superior de la Judicatura (con derecho a ejercer la profesión bajo supervisión de abogados titulados del Consultorio) reciben un curso

<sup>92</sup> Sin Fronteras, sitio web, <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/>. Información extraída el 25 de julio del 2012.

de capacitación por parte de ACNUR de ocho semanas, tras las cuales se ocupan de asesorar a los solicitantes de asilo y adelantar los trámites ante la Comisión asesora para la determinación de condición de refugiado, así como de presentar los recursos judiciales a los que haya lugar. La atención es prestada en las instalaciones de Pastoral Social y bajo su dirección.

La facultad de Derecho de la Universidad de los Andes es miembro fundador de la Red Latinoamericana de Migraciones, conformada en 2010 por un grupo de entidades académicas y de la sociedad civil con el propósito de analizar las políticas migratorias y de refugio de los estados de la región, así como proponer alternativas para la gestión de los flujos migratorios basadas en el respeto a los derechos humanos. La red está conformada por las universidades colombianas de los Andes y Javeriana, la universidad canadiense de York, la universidad española Pontificia de Comillas, el Secretariado Nacional de Pastoral Social de Colombia, el Servicio Jesuita de Refugiados, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración de México, la Scalabrini Migration Network, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Fundación Esperanza Ecuador-Colombia y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) de Colombia.

La red ha organizado varios seminarios en Colombia y Canadá, si bien más centrados en aspectos relativos al desplazamiento interno que sobre el refugio. Así mismo ha promovido el desarrollo de investigaciones como el libro “Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina”, publicado por la Scalabrini Migration Network en 2011, donde se

analizan las respuestas estatales frente a la migración forzada y voluntaria en Argentina, Brasil, México y Colombia.

La red, al ser en esencia flexible e informal, no tiene una estructura definida, más allá de estar codirigida por Roberto Vidal, profesor de la Universidad Javeriana y Beatriz Sánchez, profesora de la Universidad de los Andes.

Por otra parte el programa de atención jurídica gratuita a los solicitantes de asilo puede considerarse en sí mismo una red, en la que también participa el Consultorio Jurídico de la Universidad Javeriana. En este caso los textos del convenio y de la carta de intención establecen las responsabilidades de las partes. La comunicación entre estas es permanente y fluida y semestralmente hay reuniones para evaluar el desarrollo del programa.

**U.S. Committee for Refugees and Immigrants (USCRI):** apoyo en la compilación de fuentes secundarias y gestión del informe.

Nuestra misión es la de proteger los derechos y atender las necesidades de las personas en migración forzada o voluntaria en todo el mundo y avanzar en políticas públicas justas y humanas, facilitar y proporcionar directamente los servicios profesionales, y la promoción de la plena participación de los inmigrantes en la vida comunitaria.

USCRI establece alianzas con grupos de la sociedad civil de todo el mundo para defender los derechos de las personas desplazadas. Juntos, podemos defender, proteger y proporcionar servicios directos a las personas en migración forzada o voluntaria en todo el mundo.

## ANEXO 2: PROCESO DE DESARROLLO METODOLÓGICO:

AAE y USCRI cumplen con el rol de crear la metodología del estudio, manejar las relaciones con las organizaciones socias y la información proporcionada por las mismas; buscar y organizar fuentes secundarias; hacer el análisis de la información provista por las organizaciones colaboradoras y escribir el informe. Las organizaciones colaboradoras Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), Asylum Access Ecuador (AAE), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Sin Fronteras (SF) y la Universidad de los Andes, Facultad de Derecho y Consultorio Jurídico (UA) tienen el papel de proveer información sobre el marco normativo internacional, las leyes nacionales sobre los temas de determinación de la condición de refugiado que aborda el informe y el papel y experiencias de la sociedad civil en sus respectivos países.

Inicialmente se identificaron nueve organizaciones en nueve países de enfoque para el informe (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela). La inclusión de Argentina, Panamá y Venezuela, no fue posible, dado que a pesar de su interés en el proyecto, no se pudo coincidir en los tiempos con las organizaciones interesadas. Por lo expuesto, el informe preliminar cuenta con la colaboración de cinco organizaciones socias para coleccionar información sobre sus países respectivos. Cada organización está especializada en temas de derecho de refugio, y trabaja tanto en temas de servicios legales directos como en proyectos de incidencia política, así también, colabora como parte de redes nacionales e internacionales y publicaciones académicas. Las cinco organizaciones colaboradoras fueron seleccionadas por su vasta experiencia asistiendo a personas refugiadas, su trabajo legal y académico, y su

disponibilidad de colaborar activamente con el proyecto. Es importante destacar que los países que forman parte del informe representan a subregiones importantes de América Latina, y son países con índices significativos de flujo de población refugiada y de reasentamiento.

Se decidió limitar el alcance del informe a lo que está establecido en la norma de cada país, en vez de incluir lo que sucede en la práctica, esto dado por plazo de tiempo y la limitación de fondos. Además, AAE, USCRI consideramos que era la opción más factible en el momento para incentivar un discurso a nivel regional. La información que se presenta en este informe viene principalmente extraída de los datos que las cinco organizaciones colaboradoras han facilitado, además de leyes nacionales y fuentes secundarias. AAE y USCRI desarrolló una metodología a través de cuestionarios y entrevistas vía Skype para captar datos de cada organización colaboradora sobre sus respectivos países. Esta metodología se desarrolló basada en las preguntas de investigación, aprobadas por miembros del equipo de AAE antes de enviarlas a los puntos de contacto en las cuatro organizaciones colaboradoras. Una vez recibidas las respuestas de cada organización sobre la situación en su país, se analizó la información y se hicieron listas de preguntas de seguimiento para aclarar información confusa o escasa con cada organización participante. Todos estos intercambios de información se realizaron por vía electrónica, aprovechando tecnologías de comunicación como comunicados de correo electrónico, conferencias vía Skype, documentos Google compartidos y formularios Google.

AAE y USCRI se encargaron de analizar y organizar la información de los cuadros y las fuentes secundarias. AAE fue responsable de manejar los intercambios y comunicados entre las ONGs socias, escribir los primeros borradores del informe y preparar la versión final.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Sección Protegiendo a los Refugiados*, Declaración de Cartagena. Disponible en [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=2302](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2302). Información extraída el 25 de julio de 2012.

ACNUR, *Statistical Online Population Database*, disponible online en <http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>. Información extraída el 20 de junio de 2012.

ACNUR, (1983), *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, No. 30 (XXXIV) disponible online en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>. Información extraída el 25 de julio del 2012.

ACNUR (1994), *Review of the CIREFCA Process*. Disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3bd410804&query=Review%20of%20the%20CIREFCA%20Process>. Información extraída el 27 de julio de 2012.

ACNUR (2007), *Guía Práctica para funcionarios de DAS – Recomendaciones de tratamiento ante solicitantes de la condición de refugiado*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/4aa0da519.pdf>. Información extraída el 06 de agosto de 2012.

ACNUR, (2008) *¿Qué es el Plan de Acción de México?* Disponible en <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general>. Información extraída el 27 de julio de 2012.

ACNUR (2010), *Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8133.pdf?view=1>. Información extraída el 03 de agosto de 2012.

ACNUR (2011), *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*. Disponible en: [http://www.acnur.es/PDF/7526\\_20120511131557.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf). Información extraída el 03 de agosto de 2012.

ACNUR, 2012 *Regional Operations Profile – Latin América - Statistical Snapshot*, disponible online en <http://www.unhcr.org/pages/49e45be46.html>. Información extraída el 20 junio de 2012.

ACNUR (2012) *Regional Operations Profile – Latin América, “Honduras,”* disponible online en <http://www.unhcr.org/pages/49e492686.html>. Información extraída el 25 de julio de 2012.

ACNUR (2012), *Base de datos Legal, Colombia*. Información disponible en: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=77>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

ACNUR (2012), *Statistics and Operational Data*. Disponible en <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>. Información extraída el 14 de noviembre de 2012.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, abierto para firmas el 19 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.hrweb.org/legal/cpr-prot.html>. Información extraída el 5 de noviembre de 2012.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, abierto para firmas el 19 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>. Información extraída el 5 de noviembre de 2012.

Cantor, D J 'European Influence on Asylum Practices in Latin America: Accelerated Procedures in Colombia, Ecuador, Panama and Venezuela' in Helene Lambert et al (eds.), *The Global Reach of European Refugee Law* p.p. 1-2, 9-10, 13 (Cambridge: CUP, 2012)

Conf. Podestá Costa, L.A. y Ruda, José María (1985) *Manual de Derecho Internacional Público*, Tomo I, pág. 488, edit. Tea, Buenos Aires, Argentina.

Estados Unidos Mexicanos, *Ley sobre Refugiados y Protección complementaria*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

Gobierno Federal de México, COMAR. Información disponible en: [http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/La\\_creacion\\_de\\_la\\_COMAR](http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR). Información extraída el 02 de agosto de 2012.

Goodwin - Gill, G (2008) *Convention Relating to the Status of Refugees Protocol Relating to the Status of Refugees*, United Nations Audiovisual Library of International Law. Disponible en [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/prsr/prsr\\_e.pdf](http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf). Información extraída el 20 de junio de 2012.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Biblioteca Digital de IIDH*. Disponible en [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=e53389b1-08a5-4a7d-a7b6-77e14d2ea3c5&Portal=IIDH](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=e53389b1-08a5-4a7d-a7b6-77e14d2ea3c5&Portal=IIDH). Información extraída el 27 de julio de 2012.

Instituto de Migrações e Direitos Humanos, *sitio web*, disponible en: <http://www.migrante.org.br/IMDH/>. Información extraída el 20 de junio de 2012.

México *Declaration and Plan of Action to Strengthen the International Protection of Refugees in Latin America*, México City, 16 de noviembre de 2004. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,AMERICAS,,424bf6914,0.html>. Información extraída el 26 de julio de 2012.

Ministério da Justiça do Brasil (2012), *Extranjeros – CONARE*. Información disponible en: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Información extraída el 24 de julio de 2012.

Organización de los Estados Americanos (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm). Información extraída el 28 de julio de 2012.

Organización de los Estados Americanos (1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en [http://132.247.1.49/pronaledh/index.php?option=com\\_content&view=article&id=43:protocolo-san-salvador&catid=13&Itemid=26](http://132.247.1.49/pronaledh/index.php?option=com_content&view=article&id=43:protocolo-san-salvador&catid=13&Itemid=26). Información extraída el 27 de julio de 2012.

Reino de España, (1994), *Ley 9/1994, de 19 de mayo de 1994, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo de 1984*, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-I1608>. Información extraída el 03 de agosto de 2012.

República de Colombia (2008), *Ley Estatutaria 1266*. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley\\_1266\\_2008.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley_1266_2008.html). Información extraída el 03 de agosto de 2012.

República de Colombia (2009) *Decreto numero 4503*. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/normas/2009/d45032009.htm>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República de Costa Rica (2009), *Ley General de Migración y Extranjería no. 8764*. Disponible en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf>. Información extraída el 03 de agosto de 2012.

República de Costa Rica (2011) *Decreto N° 36831-G - Reglamento de Personas Refugiadas*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,CRI,,4fffe64d2,0.html>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República de Panamá (1998) *Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 del octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias*. Disponible en <http://imprasc.net:29572/Basededatoslegal/Legislacionnacional/Documents/Panam%C3%A1/Refugiados/Decreto%20que%20desarrolla%20Ley%20No.5.pdf>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República del Ecuador (1992), *Reglamento para la aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados*. Disponible en [http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/reglamentos/reglamento\\_refugiados.pdf](http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/reglamentos/reglamento_refugiados.pdf). Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República del Ecuador (2009), *Decreto Ejecutivo No. 1635*. Disponible en [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4913:registro-oficial-no-565-martes-7-de-abril-de-2009&catid=298:abril&Itemid=530#No1635](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4913:registro-oficial-no-565-martes-7-de-abril-de-2009&catid=298:abril&Itemid=530#No1635). Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República del Ecuador (2009), *Acuerdo Ministerial 003 del 11 de enero de 2009*.

República del Ecuador (2012), *Decreto ejecutivo 1182*, Ecuador. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8604.pdf?view=1>. Información extraída el 02 de agosto de 2012.

República Federativa do Brasil (1997), *Ley n° 9.474, de 22 de julio de 1997*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0801>. Información extraída el 02 de agosto de 2012;

Sin Fronteras, *sitio web*, disponible en: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/>. Información extraída el 25 de julio del 2012.

Vallejo, H & Rodríguez, S (2001) *El debido proceso disciplinario*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike.