

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

México, Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011:

Artículo 2.IV.

“Protección Complementaria:

Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Nicaragua. Ley Migración y Extranjería (2011):

“Artículo 220. Protección Complementaria.

De conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se **podrá** otorgar visas humanitarias a aquellas personas que **sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata** de personas en particular mujeres, niñas y niños, lo que será regulado en el reglamento de la presente Ley”.

Declaración de Brasil (2014):

Apreciamos las buenas prácticas en la región de regular la protección complementaria y el otorgamiento de visas humanitarias para personas que no califican necesariamente como refugiados bajo la Convención, pero que puedan también beneficiarse de respuestas de protección

Cuadro 31

Las formas complementarias de protección permiten regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, artículos 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, 13 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura...).

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

La definición regional de refugiado, veíamos al comienzo de este trabajo, ampara a personas que sin calificar bajo la definición clásica necesitan protección internacional porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada u otras de las circunstancias previstas por la definición ampliada.

En otras regiones una protección similar es llamada subsidiaria o complementaria, pero en América Latina, por protección complementaria tiende a entenderse aquella acordada a quienes sin calificar como refugiados -ni bajo la Convención de 1951 ni bajo los criterios de la Declaración de Cartagena- tienen necesidad de protección internacional porque de ser devueltos su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (por ejemplo, legislación mexicana).

[Ley de Migración de Brasil \(2017\)](#), [Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador \(2017\)](#) y en Guatemala el [Código de Migración \(2016\)](#) son las últimas legislaciones en que visas humanitarias son reguladas.

Leemos en la Opinión Consultiva 21 (2014) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

217. (...) la prohibición de devolución establecida en el artículo 22.8 de la Convención ofrece una protección complementaria para extranjeros que no son solicitantes de asilo o refugiados en casos en que su derecho a la vida o libertad se encuentre amenazado por los motivos enlistados.

219. (...) el principio de no devolución es exigible por cualquier persona extranjera sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado.

221. Respecto al riesgo a los derechos a la vida o libertad de la persona extranjera, es pertinente precisar que éste debe ser real, es decir, ser una consecuencia previsible. En este sentido, el Estado debe realizar un examen individualizado a fin de verificar y evaluar las circunstancias aducidas por la persona que revelen que pueda sufrir un menoscabo en su vida o libertad en el país al cual se pretende devolverla, es decir, a su país de origen o que siendo retornada a un tercer país, esa persona corra el peligro de ser enviada luego al lugar donde sufre tal riesgo. Si su narrativa resulta creíble, convincente o coherente en orden a que puede haber una probable situación de riesgo para ella, debe regir el principio de no devolución.

238. La Corte ha constatado que en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades. (Cuadro 31 anexo).

La denominación *protección complementaria* la encontramos en México y en Nicaragua. En ocasiones las leyes prevén situaciones análogas a la protección complementaria (por ejemplo Chile, cuadro 31 anexo).

La Ley mexicana sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011 reza:

“Artículo 2.IV. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su **vida, se vería amenazada** o se encontraría en peligro de ser sometido **a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**”.

En primer término se examinará si la persona califica como refugiada, manda con acierto el reglamento (2012) de la ley mexicana:

“Artículo 48. (...) El otorgamiento de la protección complementaria **sólo** podrá ser considerado una vez que se haya determinado el **no reconocimiento de la condición de refugiado**”.
(Ver cuadro 31 anexo).

La ley mexicana de Migración (2011) concede residencia permanente al beneficiario de protección complementaria, al apátrida y al asilado político:

“Artículo 54. Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos:
I. Por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y **protección complementaria** o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables”.
(Cuadro 31 anexo).

Puesto que esa ley crea la categoría de “visitante por razones humanitarias” y *autoriza* a la administración a amparar a las personas no específicamente indicadas, no se descarta que la protección por razones humanitarias pueda llegar a ser muy considerable:

“Artículo 52. (...)

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional (...)

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.

También la **Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria** o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración”.

Bajo la rúbrica “visa humanitaria” (cuadro 32 anexo) se extiende protección a otras categorías de personas. Artículo 74 de la Ley mexicana de migración:

“cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido” (cuadro 31).

En Nicaragua es potestad de la administración otorgar “visa humanitaria” a víctimas de la violación de los derechos humanos y en Costa Rica ha sido establecida una categoría migratoria especial para protección por razones humanitarias (cuadro 32 anexo):

Nicaragua. Ley de Migración y Extranjería (2011):

“Artículo 220. Protección Complementaria.

De conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se **podrá** otorgar visas humanitarias a aquellas personas que sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas en particular mujeres, niñas y niños, lo que será regulado en el reglamento de la presente Ley”.

En 2013 fue publicada la Ley de Migración boliviana, según la cual:

ARTÍCULO 30. (PERMANENCIA TEMPORAL). Es la autorización para permanecer en el país hasta un máximo de tres (3) años. Podrá ser concedida a las personas migrantes extranjeras que habiendo ingresado legalmente al territorio nacional, así lo soliciten, de acuerdo a las siguientes categorías:

4. Permanencia temporal humanitaria de un (1) año, otorgado a personas migrantes extranjeras que por razones de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas no puedan cumplir con los requisitos establecidos por la presente Ley y su reglamentación para obtener permanencia temporal

No siempre es factible deslindar la protección complementaria del otorgamiento de las denominadas “visas humanitarias” (cuadro 32).

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

Por “visas humanitarias” suele entenderse que la administración tiene la potestad de conferir alguna forma de protección o de categoría migratoria a una categoría abierta de personas que no son refugiadas ni beneficiarias de protección complementaria (cuando alguna forma de esta última existe). Las hay, con diferentes alcances, en Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Jamaica, Costa Rica, Venezuela y México (cuadro 32).

Costa Rica. Ley de Migración y Extranjería (2009):

“Artículo 6 La formulación de la política migratoria estará orientada principalmente a lo siguiente: (...)

6) Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente un peligro de ser sometida a **tortura o no pueda regresar a otro país, sea o no de origen, donde su vida esté en riesgo**, de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales debidamente ratificados”.

“Artículo 93.

La Dirección General **podrá** autorizar el ingreso al país y la permanencia en él de personas extranjeras, mediante categorías migratorias especiales, con el fin de regular situaciones migratorias que, por su naturaleza, requieran un tratamiento diferente de las categorías migratorias”.

“Artículo 94.- Serán categorías especiales, entre otras, las siguientes (...):

12) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los determinados en el Reglamento de la presente Ley”.

La ley chilena sobre refugiados (2010) establece:

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

La protección en los términos enunciados precedentemente comprenderá, asimismo, cualquier forma de devolución hacia las fronteras de un país donde estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

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

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

El derecho argentino regula las visas humanitarias con detalle:

Recopilado por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, ACNUR

Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

Disposición 72.033/2007, Procedimientos y requisitos respecto de tramitaciones que queden comprendidas en lo previsto en el inciso m) del Artículo 23 de la Ley N° 25.871:

“Art. 3º — Cuando a un extranjero **se le haya denegado el otorgamiento de refugio** y deba evaluarse su situación migratoria, la autoridad llamada a resolver tendrá especial consideración en aquellos casos en que la autoridad competente en materia de refugio haya informado que se configuran **razones humanitarias** para la permanencia del extranjero en el territorio nacional y el mismo no se encuentre comprendido en otra subcategoría migratoria”.

La Ley argentina de Migraciones No. 25.871 (2003) dispone:

Artículo 23 m): “Se considerarán "residentes temporarios" todos aquellos extranjeros que invoquen **razones humanitarias** que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial”.

Artículo 29. “(...) La Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones **humanitarias o de reunificación familiar**, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo”.

Artículo 34. “(...) Se podrá autorizar la entrada al país de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de **índole humanitaria**, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por la Argentina”.