

El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener
The Mexican Asylum System: Between Protecting and Control

Eduardo Torre Cantalapiedra,¹ María Dolores París Pombo² y Eduardo Elías Gutiérrez López³

RESUMEN

En un contexto de restricción tanto de los flujos migratorios irregulares como de necesitados de protección en el Norte global, el objetivo de este artículo es analizar la implementación de las políticas de refugio mexicanas tras los cambios legales de 2011. Con base en la revisión documental y las estadísticas de los registros administrativos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), se analizan los obstáculos que encuentran quienes requieren de protección internacional para que se les otorgue la condición de refugiado, o en su caso, protección complementaria. Mientras que la legislación mexicana es generosa en cuanto a la posibilidad de otorgar estas protecciones legales, el análisis de su puesta en marcha permite dar cuenta de prácticas de bloqueo, disuasión e inmovilización que –en la lógica de la contención– dificultan, así como con frecuencia impiden, alcanzar protección internacional.

Palabras clave: 1. refugiados, 2. protección internacional, 3. protección complementaria, 4. México, 5. Centroamérica.

ABSTRACT

In a context of restriction of both irregular migration flows and those in need of protection in the global North, the objective of this article is to analyze the implementation of Mexican refugee policies after the legal changes of 2011. Based on the documentary review and the statistics from the administrative records of COMAR, the obstacles encountered by those who require international protection to be granted refugee status, or, in this case, complementary protection (*protección complementaria*), are analyzed. While Mexican legislation is generous in terms of the possibility of granting these legal protections, the analysis of their implementation allows us to account for practices of blocking, deterrence and immobilization that - in the logic of containment - make it difficult, as well as with often prevent, achieve international protection.

Keywords: 1. refugees, 2. complementary protection, 3. international protection, 4. Central American, 5. Mexico.

Fecha de recepción: 28 de abril de 2020

Fecha de aceptación: 14 de agosto de 2020

Fecha de publicación: 15 de abril de 2021

¹ El Colegio de la Frontera Norte, México, e.torreca@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4074-3752>

² El Colegio de la Frontera Norte, México, mdparis@colef.mx, <https://orcid.org/0000-0003-1714-2112>

³ Universidad Autónoma de Baja California, México, elias.gutierrez@uabc.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0002-9171-8813>



INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa, cada año cientos de miles de personas extranjeras –incluyendo una proporción importante de personas necesitadas de protección internacional– han cruzado el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos (El Colef *et al.*, 2019), ya sea para internarse de manera irregular en aquel país o para solicitar asilo u otra forma de protección humanitaria. En respuesta a estos flujos, el gobierno estadounidense ha presionado durante décadas a su contraparte mexicana para que imponga medidas de control migratorio. La presión política y económica se ha intensificado durante la administración de Donald Trump (2017-2021) y se enfoca más que nunca en imponer restricciones a la llegada de personas necesitadas de protección internacional por su frontera sur. El gobierno de Estados Unidos ha buscado que México sea un tercer país seguro para así poder rechazar a quienes solicitan asilo, bajo el argumento de que debieron haber solicitado anteriormente tal protección en territorio mexicano.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador –que asumió la presidencia en diciembre de 2018– no ha aceptado firmar ningún acuerdo de tercer país seguro –lo cual permite que las personas extranjeras que transitan por México preserven la opción de solicitar asilo en Estados Unidos–; en contraste, cedió ante presiones como la amenaza de una subida progresiva de los aranceles, en mayo de 2019, y redobló esfuerzos para contener la migración irregular –lo que obstaculizó en los hechos alcanzar el territorio estadounidense para solicitar el asilo. Además, desde enero de 2019 el gobierno mexicano ha aceptado la devolución temporal a su territorio de solicitantes de asilo para que esperen ahí durante meses el desarrollo de sus procesos en alguna corte estadounidense, mediante un programa denominado “Protocolos de protección al migrante” (o MPP por sus siglas en inglés).⁴

Las opciones de regularización de personas que ingresan a México sin documentos se limitan casi únicamente a los solicitantes de la condición de refugiado. Es decir, la gran mayoría de migrantes deben transitar el país de manera irregular, bajo el riesgo de ser detenidas y deportadas por las autoridades mexicanas.⁵

En este contexto de políticas restrictivas en México y Estados Unidos, se ha observado que en los últimos años un creciente número de personas, aunque todavía minoritario, ha optado por establecerse en territorio mexicano –ya sea desde que salen de sus países de origen o tras desistir de alcanzar su destino inicial en Estados Unidos (Torre

⁴ Los solicitantes de asilo bajo este programa se presentan en la garita el día de su audiencia en la corte y son conducidos ante el juez por las autoridades migratorias estadounidenses. Después de la audiencia, son devueltos al territorio mexicano.

⁵ Resulta paradójico que la alternativa a la deportación que el gobierno ofrece a la mayor parte de los migrantes sea el refugio, cuando México no se reconoce a sí mismo como tercer país seguro.

Cantalapiedra, 2020); la obtención de la condición de refugiado en México ha sido uno de los mecanismos para lograrlo. Pese a todo, la mayoría de las personas migrantes y de las personas necesitadas de protección internacional sigue prefiriendo alcanzar Estados Unidos como lo han hecho por décadas (El Colef *et al.*, 2019).

Para atender a las personas que deciden solicitar protección internacional, México ha desarrollado en los últimos años varios instrumentos jurídicos para otorgarles un estatus legal y otro tipo de apoyos para su integración. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011, reformada en 2014, –que por claridad denominaremos Ley sobre Refugiados–, estipula los supuestos bajo los cuales se reconoce la condición de refugiado a una persona extranjera que lo solicite, o en su caso, la protección complementaria (PC). Como lo han señalado otros autores (Fassin, 2015), más allá del contenido de las leyes, el otorgamiento de la condición de refugiado depende generalmente de intereses políticos y económicos, así como de decisiones administrativas. Además, las políticas de refugio tienden a subordinarse a las políticas migratorias y a las relaciones intergubernamentales. En este sentido, la tendencia tanto en Estados Unidos como en otros muchos países de Europa y del mundo occidental en materia de refugiados es hacia la incongruencia y la hipocresía; pese a sus compromisos legales han optado por obstaculizar de diversas maneras el acceso a la protección internacional y deportar a los demandantes de refugio/asilo rechazados (Arango, 2019). La pregunta fundamental es ¿cómo ha sido la puesta en marcha de la nueva legislación mexicana en un contexto de exclusión de quienes buscan/requieren protección internacional y de presiones/influencia del gobierno de Estados Unidos para que México realice la contención de flujos migratorios?

En este contexto de restricción, tanto de los flujos migratorios irregulares como de las de los necesitados de protección internacional, el objetivo de este artículo es analizar la implementación de las políticas de refugio mexicanas tras los cambios legales de 2011. Para su logro este trabajo está dividido en tres secciones. Primero, se debate sobre quiénes son los refugiados y –en un sentido más amplio– las personas necesitadas de protección internacional, así como se las ubica en los debates actuales respecto a las medidas restrictivas con los refugiados/asilados emprendidas por diversos países. Segundo, se analizan sucintamente dos instrumentos jurídicos recogidos en la Ley sobre Refugiados para amparar a personas extranjeras necesitadas de protección internacional que llegan hasta el territorio nacional: la condición de refugiado y la PC. Tercero, con base en la revisión documental, las estadísticas sobre solicitantes de refugio⁶ y las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), así como en trabajos de campo

⁶ Se retoman los datos de las estadísticas elaboradas por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UMPRIP) de la Secretaría de Gobernación (Segob) a partir de los registros administrativos de la COMAR.

- 4 El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener
Torre Cantalapiedra, E., París Pombo, M.D. y Gutiérrez López, E. E.

previamente realizados, se analizan los obstáculos que encuentran quienes requieren/buscan protección internacional para que se les otorgue la condición de refugiado, o en su caso, PC, y cómo estos varían en función de los orígenes nacionales de los solicitantes.

Las personas necesitadas de protección internacional en un mundo de restricción

Los refugiados son aquellas personas que cumplen con determinadas condiciones establecidas en las legislaciones nacionales e internacionales que les dan derecho a ser objeto de una protección especial en el país de destino (Espinar Ruiz, 2010). Por lo tanto, el refugio es una construcción legal que, como tal, varía de un país a otro en función de los tratados internacionales que ratifican y la manera en que los desarrollan en su legislación nacional. En cualquier caso, esta figura guarda similitudes entre los diferentes países, pues la mayoría de ellos, incluido México, son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en Ginebra y del Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Se suele distinguir entre: i) refugiados que cuentan con el reconocimiento de un determinado Estado o del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ii) refugiados *de facto*, aquellos quienes cumplen con las condiciones establecidas en la Convención y su Protocolo pero que por diversas razones no gozan de tal reconocimiento en el país de acogida: no lo solicitaron, lo solicitaron y les fue denegado, el Estado en cuestión no reconoce esta figura jurídica, entre otras.

Entre los refugiados definidos en términos de la Convención de 1951 y los migrantes llamados “voluntarios” existe un área gris de personas que tienen necesidades de protección tan válidas como los “refugiados de Convención” (McAdam, 2006; Betts, 2013). Para atender a esas personas, diversos países han optado tanto por ampliar el concepto de refugio como por utilizar otros instrumentos de protección adicionales.

En el ámbito latinoamericano algunos países, entre ellos México, han adoptado la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que extiende el concepto de refugio. Además, algunas legislaciones nacionales han incorporado instrumentos que otorgan una protección igual o menor a la que se da a quien es reconocido con la condición de refugiado, pero que pueda ser extendida a personas que no alcanzan a cumplir con los estándares legales marcados para el otorgamiento del refugio (McAdam, 2006; Espinar Ruiz, 2010); este es el caso de la PC en la legislación mexicana.⁷ Otros factores de expulsión que han ganado cada vez mayor presencia en el debate sobre el refugio son el cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales o antropogénicos.

⁷ En este trabajo empleamos el término protección internacional para referirnos no sólo a los instrumentos que confieren un mayor grado de protección –el refugio y el asilo político–, sino al instrumento que se suma a los anteriores –la PC.

En cualquier caso, se excluye del paraguas de la protección internacional a personas con necesidades acuciantes, por ejemplo, quienes huyen de la extrema pobreza –salvo que al mismo tiempo estas personas tengan otras características que encajen con los parámetros por los que se otorga protección internacional.

Aquellos que cumplen los requisitos tienen cada vez más complicado lograr protección internacional, pues la mayor parte de los países desarrollados han privilegiado el control migratorio sobre sus obligaciones en materia de refugio/asilo. En Europa ha existido por décadas un retiro progresivo de los compromisos de la Convención de Ginebra de 1951, bajo el falaz argumento de que la mayoría son inmigrantes económicos (Fassin, 2015). Este mismo discurso ha sido enarbolado por Estados Unidos al menos desde los años ochenta (Aguayo Quezada, 1986) y ha llegado a su culminación durante el gobierno de Donald Trump. Éste ha promovido una agenda política contra los solicitantes de asilo que llegan por la frontera sur de aquel país.

Los Estados del Norte global interponen una combinación de obstáculos que pretenden evitar que quienes buscan/requieren protección internacional lleguen a sus territorios, disuadir que siquiera lo intenten, e inclusive, negar en los hechos el asilo/refugio a quienes lo alcanzan (Gammeltoft-Hansen y Tan, 2017; Fitzgerald, 2019). Así los países han externalizado sus fronteras mediante presiones y acuerdos para que los países de origen y tránsito detengan tanto a los migrantes irregulares como a los necesitados de protección internacional. En este sentido, se ha acuñado el término *neo-refoulement* para referir al retorno que se hace de quienes buscan refugio/asilo y otros migrantes hacia regiones de los países de tránsito u origen antes de que alcancen los territorios donde podrían realizar sus reclamaciones, siendo entendidos estos como un problema más de seguridad que de protección a los refugiados (Hyndman y Mountz, 2008). Otro de los mecanismos ha sido la creación de zonas de contención o de amortiguamiento (Fitzgerald, 2019). Para la Unión Europea, estas zonas se han establecido al sur del Mediterráneo; en el caso de Estados Unidos, México ha fungido como país de contención de los flujos indeseados.

Además, los sistemas de detención y deportación de los países de destino que pretenden desincentivar la migración irregular también disuaden a los solicitantes de asilo de realizar sus peticiones (Hyndman y Mountz, 2008; Amnistía Internacional, 2008). En los centros de detención se establecen largas esperas mientras se resuelven sus casos, bajo la amenaza de ser deportados a sus países de origen en caso de que fallen sus reclamaciones. Las largas esperas son un mecanismo privilegiado de disuasión en las políticas de asilo del Norte global, no sólo cuando los solicitantes están bajo detención, sino también cuando las esperas se producen en situaciones de vulnerabilidad de los solicitantes, sin acceso a servicios básicos y en territorios peligrosos (París Pombo, 2020).

Algunas de las barreras más difíciles de superar para los solicitantes de refugio/asilo están incluidas en las propias políticas de protección internacional; consisten en imponer a los solicitantes de asilo procesos administrativos o jurídicos largos, costosos y tortuosos,

muchas veces sin acompañamiento legal y sin apoyo económico. En estos procesos prevalece casi siempre la sospecha sobre el testimonio del solicitante; de tal manera que la desconfianza se ha tornado en la tónica que domina el examen de las solicitudes de asilo o de refugio –como resultado, sólo una minoría de las peticiones es reconocida legalmente con la condición de refugiado (Fassin, 2015).

Antes que instrumentos de protección, algunos autores han hecho lecturas de los sistemas de refugio/asilo en clave de ser instrumentos a favor de la securitización de las migraciones. En este sentido, Gammeltoft-Hansen y Tan (2017, p. 29) hablan del “paradigma de la disuasión” instrumentado desde los países desarrollados e impuesto a los de tránsito: las respuestas principales ante el crecimiento de las migraciones forzadas consisten en impedir a toda costa que lleguen hasta sus fronteras personas necesitadas de protección internacional.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN LA LEY SOBRE REFUGIADOS

Desde la creación del Instituto Nacional de Migración (INM) en 1993, México ha ido construyendo complejos dispositivos para detener y deportar a personas en condición de movilidad. De manera paralela, ha creado leyes e instituciones para la atención de personas con necesidades de protección internacional. Sin embargo, la gran mayoría de las personas que huyen de sus países de origen por persecución o por violencia generalizada no ha podido acogerse a los mecanismos de protección en este país.

Breve repaso a los antecedentes históricos

La historia reciente del refugio en México se remonta a la década de los ochenta, con la llegada de grupos masivos de centroamericanos durante los conflictos armados en Guatemala y El Salvador, la creación de la COMAR en 1980, y la apertura de la oficina del ACNUR en 1982. En el caso de los refugiados guatemaltecos llegados en dicha década, la respuesta del gobierno mexicano fue variando: 1) en un inicio, en 1981, no aceptó que se tratase de refugiados y deportó a cerca de dos mil; 2) en 1982, aceptó la presencia del ACNUR en México y se conformaron campos de refugiados en Chiapas a los que, en ausencia de instrumentos legales *ad hoc*, se les regularizó mediante visas de visitante fronterizo no inmigrantes (FM8) que debían renovarse cada 90 días o como trabajadores agrícolas; 3) en 1984 reubicó a casi la mitad de refugiados en los campamentos a Campeche y Quintana Roo (Aguayo Quezada, 1986; Aguayo Quezada y O'Dogherty, 1986; Rodríguez Chávez, 2011). Tras la firma de los acuerdos de paz, miles de guatemaltecos decidieron regresar a sus comunidades de origen, mientras que otros se quedaron en México y obtuvieron la nacionalidad mexicana (Lerma Rodríguez, 2016).

Al tiempo que se formaban los campamentos en el sur del país, cientos de miles de personas originarias de Nicaragua, El Salvador y Guatemala se internaron en México,

buscando seguridad. Esta población, considerada como refugiados dispersos, quedó también bajo el mandato del ACNUR (París Pombo, 2017).

Paradójicamente, el reconocimiento de la figura de refugiado en la Ley General de Población en 1990, y su reglamentación en 1992, ocurrieron justo en los momentos en que disminuía la presión del refugio. Al mismo tiempo, durante esa década crecieron considerablemente tanto los flujos de migrantes centroamericanos que cruzaban por México para dirigirse a Estados Unidos, como las detenciones y deportaciones por parte del INM (París Pombo, 2017). En 2002, dos años después de la ratificación de la Convención de 1951 en México, la COMAR comenzó a analizar solicitudes de la condición de refugiado de manera individual mediante investigación (Rea Granados, 2016), adoptando la misma lógica de reconocimiento que siguen por lo general los países del Norte global. Pese a lo cual, la política de refugio mexicana siguió siendo particularmente restrictiva: entre 2002 y 2011 se sometieron a la COMAR 5 255 solicitudes de las cuales 1 186 resultaron positivas (Cobo y Fuerte, 2012, p. 63). Es decir, México reconoció con la condición de refugiado a un promedio de 118 personas cada año.

En 2011, el Congreso aprobó la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, misma que se analiza a continuación.

*Refugio y PC*⁸

El artículo 13 de la Ley sobre Refugiados señala los supuestos bajo los cuales se reconocerá la condición de refugiado. En sus tres fracciones recupera: la definición de refugio de la Convención de Ginebra de 1951 –incorporando el género como motivo de la persecución– (fracción I), la definición ampliada en la Declaración de Cartagena de 1984 (fracción II) y la definición de refugiado *sur place*⁹ (fracción III) (ACNUR y COMAR, 2012; Impacto Social Consultores, 2019). El Estado mexicano está compelido a reconocer la condición de refugio a toda persona extranjera que cumple con tales definiciones. Los tres supuestos implican necesariamente que la solicitud de la condición

⁸ Además del Refugio y la PC, la fracción primera del artículo 2 de la Ley sobre Refugiados incorpora el Asilo Político. A diferencia de la figura del refugio, el asilo político se otorga de manera discrecional por motivos políticos y sí puede solicitarse por vía diplomática. Dado que se trata de un instrumento cuya idiosincrasia es muy diferente a la del refugio, que son muy pocas las personas que obtienen protección internacional por esta vía y con un perfil político público, no tendremos en cuenta esta figura en el análisis que realizamos en este trabajo.

⁹ Un refugiado *sur place* es una persona que no era un refugiado al dejar su país de origen, pero pasó a serlo debido a circunstancias posteriores que le hacen temer ser perseguido si regresa a su país de origen.

de refugiado sea presentada en un puerto de entrada oficial mexicano o bien, cuando la persona extranjera ya se encuentre en territorio mexicano.

Cuando se haya reconocido la condición de refugiado en México, este beneficio migratorio de acuerdo con el artículo 12 de la Ley sobre Refugiados alcanza también al cónyuge, concubina, concubinario, parientes consanguíneos del cónyuge concubinario, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante y que de igual manera se encuentren en territorio nacional. En la inteligencia de que la condición de refugiado acorde a lo previsto por el artículo 54 de la Ley de Migración tiene los mismos efectos migratorios y legales que la residencia permanente en México.

La PC consiste en no devolver a una persona “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” (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011: fracción VII del artículo 2) a ciertas personas a las que previamente se les ha rechazado otorgar la condición de refugiado.

La determinación de que una persona es acreedora de PC debe ser notificada en la misma resolución que rechaza la condición de refugiado (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011, art. 30). En términos de condición migratoria, esta figura legal causa los mismos efectos jurídicos que el reconocimiento del refugio en México y las personas sujetas a esta protección se vuelven residentes permanentes. Sin embargo, se debe resaltar que la PC no goza de una serie de derechos que sí se confieren a quienes se les reconoce la condición de refugiado: por ejemplo, no tienen el derecho a la reunificación familiar, reconocimiento de la condición de refugiado por derivación a sus familiares y el acceso a servicios y programas públicos para facilitar su integración en los términos de la Ley sobre Refugiados (Sin Fronteras I. A. P., 2016). Además, la Secretaría podría retirar la PC cuando desaparezcan las causas que motivaron el otorgamiento de esta (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011, art. 32 II).

Procedimiento administrativo

Las personas extranjeras pueden solicitar la condición de refugiado en una de las cuatro oficinas de la COMAR (en Ciudad de México, Acayucan, en Veracruz, Tapachula, en Chiapas y Tenosique, en Tabasco). En el resto de las ciudades, los trámites vinculados con la condición de refugiado deben realizarse ante el INM, quien remite la información a la oficina de la COMAR más cercana. Las personas extranjeras también pueden solicitar refugio en las estaciones migratorias y aeropuertos (CEAR, 2018).

La COMAR deberá proporcionar a los extranjeros información sobre el derecho a solicitar la condición de refugiado y su procedimiento (Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, 2012: art. 15 I). El INM tiene la atribución de detectar a las personas que presumiblemente requieren protección internacional e

informarles sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado (Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, 2012, art. 16 I).

En principio todas las personas tienen un plazo de 30 días hábiles para realizar su solicitud después de haber llegado a territorio mexicano. Sin embargo, las personas pueden solicitar refugio después de estos 30 días si presentan una justificación por escrito y ésta es admitida por la autoridad.

Una vez realizada la petición de refugio, esta debe ser admitida por COMAR, quien entrega a la persona una constancia que le acredita como solicitante de la condición de refugiado y que, por lo tanto, acredita que se ha iniciado el trámite de la solicitud (ACNUR México, 2020). Desde el momento en que la persona manifiesta que quiere optar por solicitar refugio en México, no debe ser deportada (CEAR, 2018). Con esta constancia puede solicitar la tarjeta de visitante por razones humanitarias (TVRH) ante el INM, misma que permite al solicitante trabajar y moverse libremente por el territorio nacional por un año.

Durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, la persona debe permanecer en el estado en que realizó la solicitud y acudir semanalmente ante la COMAR o ante una oficina del INM para firmar una constancia de permanencia en el estado, en caso de no hacerlo durante dos semanas seguidas se entiende que el trámite ha sido abandonado (ACNUR México, 2020).

El solicitante deberá rellenar un cuestionario y pasar una entrevista que determina si el solicitante tiene miedo a la persecución bien fundamentado de acuerdo con lo señalado en la Ley sobre Refugiados.

Posteriormente, personal de la COMAR entrevista a la persona solicitante, estudia el caso y emite una resolución. Para emitir esta resolución la entidad dispone de un plazo de cuarenta y cinco días prorrogables a cuarenta y cinco días más y diez días para notificar la resolución al/a la solicitante. Es decir, que la máxima duración del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado/a prevista legalmente en primera instancia es de cien días (CEAR, 2018, p. 16).

En caso de que la resolución sea favorable, la persona tiene que acudir al INM para tramitar su residencia permanente en México como refugiado. En caso de que la resolución no sea favorable el solicitante de refugio puede interponer diferentes tipos de recursos (véase al respecto, Kerwin, 2018).

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO: LOS OBSTÁCULOS A LOS REFUGIADOS

La revisión documental y los datos de registros administrativos de la COMAR, en conjunto con la experiencia en campo, permiten afirmar que obtener la condición de

refugiado implica la superación de una serie de obstáculos, que varían según el origen nacional del refugiado, tanto para depositar la solicitud como a lo largo de todo el procedimiento. A continuación, repasaremos aquellos que consideramos de mayor relevancia.

Barreras de acceso a la solicitud

La política de contención que realizan las autoridades mexicanas, que tiene como objeto detectar a las personas extranjeras que cruzan de manera irregular en el país y deportarlas con premura, constituye una primera barrera para garantizar el derecho a solicitar refugio en México (Kerwin, 2018).

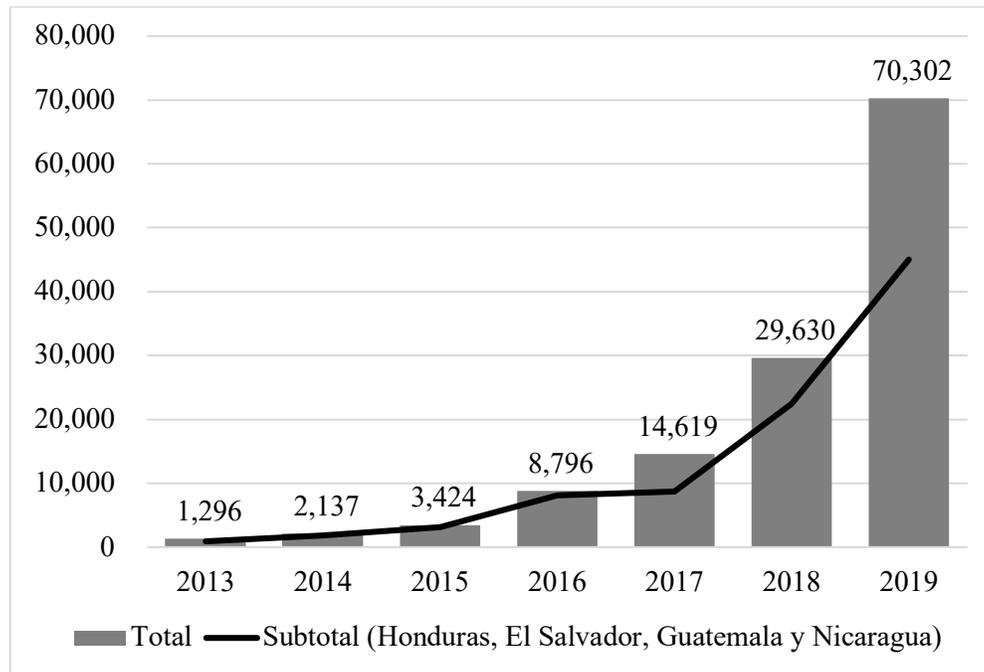
Amnistía Internacional (2018) encontró que las autoridades mexicanas habían devuelto a sus países de origen a solicitantes de refugio y personas que habían mostrado temores, poniendo con ello en grave riesgo sus vidas e integridad física. En contraste, estas mismas autoridades no habían realizado suficientemente la identificación de los posibles refugiados, ni les habían informado debidamente sobre su derecho a solicitar refugio en el país (Kerwin, 2018; Amnistía Internacional, 2018). Aun cuando son informados, al mismo tiempo se les desanima de seguir esta opción invocando las dificultades que tendrán para que su trámite prospere (Human Rights First, 2017).

La regla de solicitar refugio en 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de entrar en el país, ha supuesto un impedimento para que personas merecedoras del reconocimiento de la condición de refugiado logaran protección (Sin Fronteras I. A. P., 2016). Sobre este punto, ACNUR ha señalado que la mejor práctica es la de no establecer ningún límite temporal para solicitar el refugio (Unidad Legal Regional del ACNUR citado en Rea Granados, 2016).

Solicitudes realizadas

El número de solicitudes de refugio ha crecido de manera exponencial en el período de 2013 a 2019, destacando el hecho de que en sólo cuatro años la cifra pasó de 3 424 a 70 302 solicitudes (Gráfica 1). Las cifras serían posiblemente superiores si no existieran las barreras de acceso anteriormente señaladas, y como se argumenta a continuación, si el funcionamiento general del asilo tuviera menores trabas.

Gráfica 1. Solicitudes de refugio recibidas por la COMAR, 2013-2019*



* Los datos del año 2019 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UPMRIP, COMAR y Segob (2019, y 2020).

El aumento descrito es propiciado por la combinación de diversos factores, entre otros:

- 1) la situación que se vive en los principales países de origen de los solicitantes de Honduras, El Salvador y Venezuela, que contribuyen a que más personas necesitadas de protección lleguen a México.
- 2) Un mayor conocimiento del procedimiento entre las personas extranjeras, que posiblemente se debe a la difusión de esta figura por parte de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), del propio gobierno de México y los medios de comunicación, así como por la difusión de esta opción entre las redes sociales de los migrantes y refugiados –familiares, amigos, *coyotes*, entre otras– y por experiencias de movilidad previas. Con datos de las Emif Sur se mostró que hubo un crecimiento sustancial en el porcentaje de personas del NCA devueltas por autoridades mexicanas que declararon haber sido informadas sobre el derecho a pedir asilo, protección o refugio por tales autoridades, pues entre 2016 y 2019 pasaron de 6 a 31 por ciento (Bermúdez Lobera, 2020, p. 18).
- 3) Las políticas antiinmigrantes y en contra de los necesitados de protección internacional en Estados Unidos y las políticas de contención mexicana en apoyo a las mismas, promueve el establecimiento en México tanto de personas migrantes

como de quienes requieren de protección internacional (París Pombo, 2019; Torre Cantalapedra, 2020).

4) El uso del trámite de solicitud de la condición de refugiado para la obtención de documentos para transitar por México a Estados Unidos.

Otro aspecto a destacar en la gráfica 1, es que hasta el año 2016 la inmensa mayoría de las solicitudes correspondía a los tres países del NCA, pero desde 2017 varios países de fuera de esta región (especialmente de Sudamérica y El Caribe) comienzan a cobrar importancia. En consonancia, es pertinente analizar las cifras de solicitantes según los países de origen.

El país del que han procedido la mayor parte de las solicitudes es Honduras, que ha aportado año con año la cifra más alta de solicitudes y el 42.4 por ciento del total del periodo (Cuadro 1). Le sigue El Salvador, que de 2013 a 2017 mostró cifras de peticiones cercanas a las de Honduras, pero tuvo cifras mucho más bajas los dos últimos años; por ejemplo, en el año 2019 las solicitudes de la condición de refugiado de personas salvadoreñas fueron 8 991 (el 12.8%) frente a las 30 045 personas hondureñas (42.7%). En menor medida, Guatemala y Nicaragua participan también entre los principales países de origen de los solicitantes. Las cifras de solicitudes de esos cuatro países centroamericanos son un termómetro de la situación que viven sus ciudadanos en los países de origen. El tercer país que mayor aportación hace de solicitantes es Venezuela, lo que refleja el empeoramiento de la situación política en aquel país que comienza a observarse en 2016.

Para 2019, la cifra de peticiones de personas venezolanas fue la mayor en términos absolutos para esta población en el periodo analizado con 7 662 solicitudes. El caso de las solicitudes de las personas procedentes de Cuba debe entenderse en el contexto de la eliminación de la política de “pies secos, pies mojados” por la administración de Barack Obama en enero de 2017. Si bien, entre 2013 y 2016 las solicitudes anuales de personas procedentes Cuba no superaba la centena, en 2017 fueron 796. Sin embargo, esta palidece con lo que ocurriría sólo dos años después, tras un descenso de la cifra de peticiones en 2018, que de 214 solicitudes en un año ascendió a 8 677 solicitudes. Esto se explica porque en 2019 se puso fin a la entrega de oficios de salida con el que viajaban al norte del país para entrar por tierra a Estados Unidos, por lo que las solicitudes de refugio podrían ser una vía para obtener documentos legales con los que cruzar el país. En cuanto a las peticiones de las personas haitianas, se considera que tienen un patrón similar al descrito para las personas cubanas.

Cuadro 1. Solicitudes de refugio recibidas por la COMAR por país de origen, 2013-2019

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019*		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Honduras	530	40.9	1,035	48.4	1 560	45.6	4 129	46.9	4 274	29.3	13 678	46.2	30 045	42.7	55 251	42.4
El Salvador	309	23.8	626	29.3	1 476	43.1	3 494	39.7	3 708	25.4	6 193	20.9	8 991	12.8	24 797	19.0
Guatemala	47	3.6	108	5.1	102	3.0	437	5.0	676	4.6	1,347	4.5	3 758	5.3	6 475	5.0
Nicaragua	20	1.5	28	1.3	28	0.8	70	0.8	62	0.4	1,271	4.3	2 227	3.2	3 706	2.8
Venezuela	1	0.1	56	2.6	57	1.7	361	4.1	4 038	27.7	6 327	21.4	7 662	10.9	18 502	14.2
Haití	14	1.1	25	1.2	16	0.5	47	0.5	436	3.0	78	0.3	5 538	7.9	6 154	4.7
Cuba	98	7.6	96	4.5	37	1.1	43	0.5	796	5.5	214	0.7	8 677	12.3	9 961	7.7
Otros	277	21.4	163	7.6	147	4.3	215	2.4	613	4.2	522	1.8	3404	4.8	5 341	4.1
Total	1 296	100	2 137	100	3 423	100	8 796	100	14 603	100	29 630	100	70 302	100	130 187	100

* Datos preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UPMRIP, COMAR y Segob (2019 y 2020).

Largas esperas, restricciones en la movilidad y privaciones de libertad

Durante la sustanciación del proceso, todas las personas solicitantes de refugio en México tienen que hacer frente a largas esperas, y según el caso, a restricciones en la movilidad o privaciones de libertad. Para mayor claridad, diferenciamos entre solicitantes de estación –quienes están bajo detención en una estación migratoria, ya sea sólo una parte de sus procesos– y solicitantes de oficina –quienes están libres durante la sustanciación del procedimiento por haber dado comienzo a sus solicitudes directamente ante una oficina de la COMAR (o en su defecto del INM).

Al menos desde 2017, los tiempos de espera hasta obtener una resolución son superiores o muy superiores a los señalados en la ley (Human Rights First, 2017; CEAR, 2018). En la actualidad, la tramitación de la solicitud de refugio se demora por meses o incluso más de un año. Con datos de la COMAR obtenidos mediante una solicitud de transparencia, Asylum Access (2020, p. 10) señala “que 13,089 personas que solicitaron el asilo en 2018 se encontraban en espera de resolución a fecha 25 de octubre de 2019, incluyendo 6.230 personas que se encuentran esperando por tiempos superiores al año y 662 que se encuentran esperando por más de 18 meses hasta el momento”. En el caso de quienes solicitan refugio ante alguna oficina del INM, los trámites se demoran todavía más de lo habitual (Gutiérrez López, 2019). Los retrasos se atribuyen a la escasez de recursos con los que cuenta esta institución para hacer frente al creciente número de peticiones que se realizan.

Para los solicitantes de oficina, la espera empieza antes de iniciar el trámite, cuando la persona necesitada de protección internacional se acerca a las oficinas de la COMAR. En ese momento, recibe una cita para llenar su solicitud, misma que suele suceder varias semanas después. Con base en una encuesta llevada a cabo en Tapachula por CDHMC y El Colef (2020) entre solicitantes de la condición de refugiado entre noviembre 2018 y enero 2019, se estima que para 181 casos el tiempo promedio de espera fue de aproximadamente 24 días por solicitante. Cerca de la mitad de los solicitantes tuvieron que esperar más de un mes para “dar comienzo” a su trámite. Al igual que Estados Unidos, México tienen su sistema de *metering* o regulación del número de solicitudes que pueden comenzar el trámite diariamente.¹⁰

Una vez llenada la solicitud, la persona debe esperar todavía varias semanas antes de recibir la constancia de aceptación de la solicitud e iniciar trámites en el INM para obtener una TVRH, cuya obtención puede llevar varias semanas. A estos solicitantes de oficina los largos tiempos de espera y la dificultad de obtener recursos con la realización de actividades laborales orillan a miles de solicitantes a desistir o abandonar el proceso. En

¹⁰ Aunque se trata de una espera previa al comienzo del procedimiento, por claridad y por tratarse de un mecanismo de espera se incluyó en este apartado.

consecuencia, a quedarse viviendo de manera irregular en México o continuar el camino hacia el norte por rutas cada vez más peligrosas e inciertas, lo que implica el riesgo de que sean deportados a los países de origen donde su vida e integridad física estarían en peligro. La gran mayoría de las personas solicitantes deben buscar actividades remuneradas para obtener ingresos con los que sufragar el alojamiento y servicios básicos, lo que les conduce a empleos muy precarios en las regiones en las cuales están realizando su solicitud.¹¹ El requisito de la firma semanal ante la COMAR –o en su caso, ante INM–, constituye un grave problema para muchas personas, dado que muchas carecen de recursos económicos para trasladarse a las oficinas. Por otro lado, si el solicitante consigue un empleo, así sea informal, lo pierde muchas veces por faltar un día a la semana para ir a firmar a las oficinas de la COMAR.

Ese es el caso de Armando, quien llegó a México con la primera caravana de migrantes de finales de 2018, y aceptó la posibilidad que le daba el gobierno mexicano de solicitar asilo. Tras 20 días en un centro de detención, fue liberado y le entregaron una Clave Única de Registro de Población (CURP) para que pudiera trabajar y siguiera el trámite ante la COMAR en régimen de oficina. Así que Armando hizo el intento de quedarse en México, duró poco más de una semana en Tapachula antes de que abandonase su trámite de refugio y retomase el plan inicial de ir a Estados Unidos. La razón es una mezcla de la imposibilidad de lograr medios para subsistir en condiciones dignas y lo gravoso del procedimiento ante la COMAR:

Tenía que ir a conseguir un trabajo ahí en Chiapas, [...] por ir a firmar tenía que estar en migración y COMAR, perdí el trabajo, dormí bastante donde están las empresas de los buses, dormí bastante ahí, como tres noches, porque no tenía yo para pagar el hotel (Armando, comunicación personal, 31 de diciembre de 2018).

La inmovilización espacial que supone el trámite de refugio en una cierta entidad impide que puedan ir a otros estados de México, donde podrían tener más posibilidades de encontrar empleo y mayor seguridad. Aunque algunos consiguen el permiso de la COMAR para transferirse a otra oficina, la mayoría de los solicitantes se ve orillada a buscar trabajo en algunas de las regiones más empobrecidas e inseguras del país, como Chiapas, Oaxaca y Tabasco.

Una de las razones por las cuales se busca restringir la movilidad espacial de los solicitantes parece estar relacionada con prevenir que las personas extranjeras marchen hacia Estados Unidos –al menos, hasta que finalice el procedimiento. Debido a la ubicación geográfica de México, es difícil distinguir entre quienes piden refugio para establecerse en territorio mexicano y los que utilizan este proceso como una vía para

¹¹ Desde 2018, el ACNUR brinda a solicitantes un pequeño estipendio durante los tres primeros meses, aunque no todas las personas acceden a esa ayuda económica. En la ciudad de Tapachula, Chiapas, donde se concentran casi la mitad de las solicitudes, este organismo internacional también renta un hotel donde se alojan familias y personas en condiciones de particular vulnerabilidad, como personas LGBTTTI.

continuar su camino hacia Estados Unidos (Rodríguez Chávez, 2011). Ante la llegada de las caravanas de migrantes procedentes de Centroamérica, tanto en octubre 2018 (con el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto), como en enero de 2020, las autoridades mexicanas han indicado la posibilidad de que los migrantes permanezcan en México en calidad de trabajadores temporales dentro de la zona sur del país, y han promovido el refugio como una opción para quedarse en esa región.¹² En un contexto de fuertes presiones de Estados Unidos para que México controle los flujos migratorios, el gobierno mexicano responde tratando de retener a las personas en el sur del país con programas de empleo temporal y con el trámite de solicitud ante la COMAR.

Los solicitantes de la condición de refugiado que presentan su solicitud en un puerto de entrada, o que son detenidos por las autoridades mexicanas antes de comenzar su proceso, deben esperar la sustanciación de este al interior de una estación migratoria, a menos que alguna OSC haga las gestiones necesarias para solicitar el debido y legal traslado hacia algún domicilio que deba informar a las autoridades migratorias mexicanas. Desde 2016, un número creciente de solicitantes de la condición de refugiado obtiene su salida de la estación migratoria a través de un programa piloto de “alternativas a la detención” impulsado por el ACNUR en colaboración con OSC y albergues. En el marco de este programa, regularmente el INM remite al Alto Comisionado un listado de las personas que han solicitado protección internacional dentro de una estación migratoria y ya han recibido su constancia. ACNUR identifica a las que se encuentran en situación de vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas, personas de la comunidad LGBTTTI,¹³ etcétera), contacta con los albergues cercanos para averiguar las plazas disponibles y en función de ello comunica al INM el nombre de las personas a las que podrá aplicarse una alternativa a la detención en igual número de plazas disponibles (CEAR, 2018). Este programa ha sido sucesivamente expandido, pero el incremento de los solicitantes de refugio ha supuesto que estos espacios sean insuficientes (París Pombo, 2019).

Si bien los solicitantes que se encuentran en una estación migratoria pueden tener cubiertas sus necesidades básicas, están privados de libertad durante la sustanciación del proceso, y frecuentemente enfrentan condiciones muy precarias (sanitarias, abusos, etcétera) que han conducido a muchas personas necesitadas de protección internacional a desistir y aceptar su repatriación *voluntariamente* (Human Rights First, 2017).

¹² En octubre 2018, la administración de Enrique Peña Nieto impulsó el programa “Estás en tu casa” promoviendo la inserción de la población migrante en empleos temporales en Chiapas y Oaxaca, así como las solicitudes de la condición de refugiado en la COMAR; en enero 2020, se impulsó un programa muy similar, nuevamente promoviendo la realización del trámite ante la COMAR (Segob, 2018, 2020).

¹³ La abreviatura LGBTTTI refiere a lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.

Desistimiento y abandono

Las largas esperas bajo detención o en situaciones de alta vulnerabilidad de los solicitantes (sin medios de subsistencia, alojamiento, sin acceso a servicios, etcétera) desesperan a muchos solicitantes y promueven el desistimiento. En este sentido, los registros de la COMAR muestran que año con año un porcentaje importante de los solicitantes desiste mediante un escrito en el que declaran su deseo de no continuar con el procedimiento, o abandonan el trámite debido a inasistencias a las firmas semanales.

Con base en los datos de una solicitud de transparencia que incluye a 90 397 solicitantes de asilo desde el 1 de enero de 2018 hasta el 25 de octubre de 2019, Asylum Access México (2020) señala que 9 549 solicitudes fueron abandonadas, lo que supone 10.6 por ciento de las solicitudes totales, y que el número promedio de días entre la solicitud y el abandono fue de 149 días. 532 solicitudes fueron desistidas, lo que supone 0.5 por ciento de las solicitudes totales con un tiempo promedio entre la solicitud y un desistimiento de 54 días. Estas cifras de abandonos ya de por sí significativas serán considerablemente superiores, dado que 70.6 por ciento de los solicitantes todavía están pendientes de su resolución.

Otra fuente de explicación para los abandonos y desistimientos es el hecho de que una parte de los solicitantes lleva a cabo este trámite de solicitud de refugio con la intención de obtener documentos que les permitan cruzar regularmente el territorio mexicano; por lo tanto, si obtienen TVRH dejarán sus trámites para proseguir su viaje hacia Estados Unidos.¹⁴ No obstante, dado los tiempos para obtener una documentación de este tipo y lo farragoso de su tramitación, se trata posiblemente de una vía empleada como último recurso.

Carencias para la efectividad del debido proceso

Una cuestión clave respecto al debido proceso es la de contar con asistencia legal, sin embargo, muchas personas han tenido que navegar por el complejo sistema de refugio solas (Human Rights First, 2017). A pesar de que existen más de una docena de OSC consideradas como socias del ACNUR y que brindan acompañamiento legal a las personas solicitantes,¹⁵ el crecimiento acelerado de solicitudes dificulta cada vez más un acompañamiento legal por parte de estas organizaciones para la gran mayoría de los solicitantes.

¹⁴ Las TVRH permiten el libre tránsito sin estar en riesgo de ser detenidos y deportados y posibilita, de acuerdo con los recursos de cada uno, escoger los medios de transporte más seguros (Torre Cantalapiedra y Mariscal Nava, 2020).

¹⁵ Entre estas organizaciones se encuentran el Servicio Jesuita a Refugiados, Asylum Access, Sin Fronteras I. A. P., el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, entre otras.

Varias organizaciones han documentado procedimientos y resoluciones que incorporaban diversas violaciones al debido proceso como el incumplimiento de los plazos, entrevistas realizadas vía telefónica, entrevistas sin intérpretes calificados, intentos del personal de la COMAR por persuadir de que empleen representantes legales, notificación de las fechas de entrevista con poca anticipación, resoluciones con información de otros casos, resoluciones en las que no se habían hecho los estudios adecuados de los casos de acuerdo a los patrones de la PC, resoluciones mal fundamentadas jurídicamente, resoluciones que discriminan a mujeres y a menores de edad, entre otras (Rea Granados, 2016; Sin Fronteras I. A. P., 2016; Universidad Iberoamericana Ciudad de México *et al.*, 2017).

Reconocimientos de protección internacional

A comienzos del año 2020, sólo 37 076 de las 130 187 solicitudes planteadas ante la COMAR entre 2013 y 2019 habían sido resueltas (Cuadro 2); más de 20 000 personas obtuvieron la condición de refugiado y más de 5 000 la PC en México. La mayoría de las personas con resolución positiva provienen de Venezuela (8 779), seguida de Honduras (6 198) y El Salvador (4 671). Muy lejos quedan Guatemala (539) y Nicaragua (266). En lo que respecta a la PC, destacan Honduras (2 457) y El Salvador (2 338). De estos dos países de Centroamérica proviene también la mayoría de las resoluciones negativas (5 113 y 3 195, respectivamente).

Cuadro 2. Resoluciones emitidas por parte de la COMAR por nacionalidad y según tipo de resolución (total 2013-2019)*

País	Refugio	P.C.	No reconocidas	Total
Honduras	6 108	2 457	5 113	13 678
El Salvador	4 671	2 338	3 195	10 204
Guatemala	539	351	749	1 639
Nicaragua	266	274	148	688
Venezuela	8 779	15	156	8 950
Cuba	131	38	703	872
Haití	23	13	177	213
Otros	349	63	420	832
<i>Total</i>	20 866	5 549	10 661	37 076

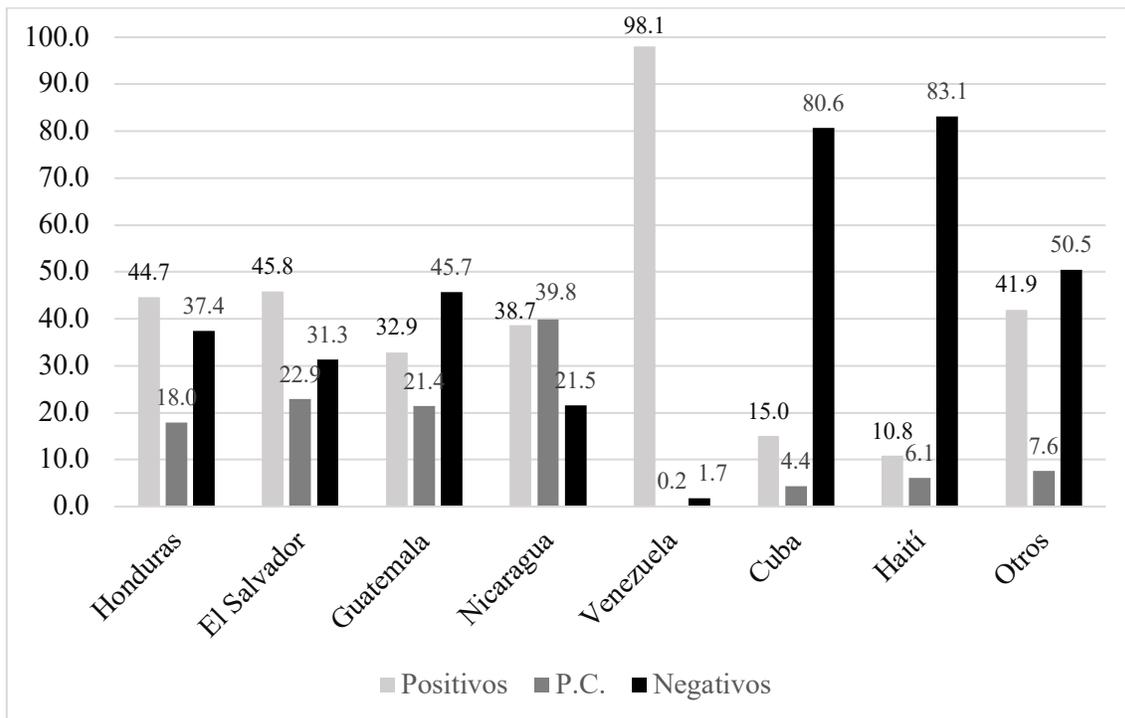
* Los datos son preliminares e incluyen todas las resoluciones realizadas en el periodo 2013-2019.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UPMRIP, COMAR y Segob (2019 y 2020).

Gran parte de la explicación de estas cifras se encuentra en la aplicación de criterios distintos para las diferentes nacionalidades. Como ya se señaló, a Venezuela se le aplicó la definición más amplia de la *Declaración de Cartagena* de 1984, lo que ha supuesto

que sus solicitudes sean reconocidas casi en su totalidad con la condición de refugiado (98.1%, Gráfica 2). Al resto de países se les aplica la definición más restrictiva de la Convención de Ginebra de 1951, lo que explica la alta tasa de resoluciones negativas. En el otro extremo, las personas cubanas y haitianas que terminaron el trámite –que son muy pocas– tienen porcentajes de rechazo muy elevados, superiores en ambos casos al 80 por ciento. En lo que respecta a las personas centroamericanas, se sitúan en un punto “intermedio”: como puede observarse, el porcentaje de resoluciones positivas para esta población oscila entre 32.9 por ciento de las personas nicaragüenses y 44.7 por ciento de las personas hondureñas. Cabe destacar que la PC adquiere una gran importancia en la protección internacional que se otorga a los países centroamericanos. En el caso de Nicaragua, incluso la PC fue otorgada en mayor grado a las personas nicaragüenses que la condición de refugiado.

Gráfica 2. Distribución porcentual de las resoluciones emitidas por parte de la COMAR por nacionalidad y según tipo de resolución (total 2013-2019)



* Los datos son preliminares e incluyen todas las resoluciones realizadas en el periodo 2013-2019.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UPMRIP, COMAR y Segob (2019 y 2020).

Este trato diferenciado según origen nacional no se puede explicar tan sólo en términos legales, sino que requiere tener en cuenta razones de política exterior e interna. Así durante la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se privilegió la figura del refugio para ciudadanos de Venezuela, al tiempo que el gobierno mexicano participó en

varias acciones de censura y sanciones contra el gobierno de este país. En relación con las personas originarias del Caribe, se facilitó su tránsito por México a través de oficinas de salida. En cambio, en el caso de las personas centroamericanas la política ha sido históricamente y hasta la actualidad obligarlas a permanecer en el sur del país durante meses o años, ya sea a través de dispositivos humanitarios –como los campos de refugiados en la década de los ochenta, o los largos trámites en la COMAR en la actualidad– o bien por medio de proyectos de inserción laboral temporal en los estados del sur de México.

CONCLUSIONES

El análisis de algunos de los instrumentos de la Ley sobre Refugiados permite observar que México cuenta con un reconocimiento del derecho al refugio que da continuidad a los avances que se llevan produciendo en la materia en el país desde los años ochenta, y que adoptó mecanismos de protección adicional como la PC. En contraste, quienes requieren/buscan protección internacional en México enfrentan una serie de obstáculos para lograrla, que son en mayor medida generados por la acción u omisión de acción de los actores estatales mexicanos a través de sus regulaciones, instituciones y acciones para gestionar los flujos de migrantes y refugiados. Se trata de una serie de prácticas de bloqueo, disuasión e inmovilización –en la lógica de la contención– que dificultan, y con frecuencia impiden, alcanzar protección internacional:

- 1) Ciertas políticas de control de flujos migratorios que detienen y deportan al mismo tiempo que bloquean el acceso al refugio.
- 2) Quienes logran realizar sus solicitudes de refugio tienen largas esperas –que no cumplen con la legislación– bajo detención y/o en libertad –pero en condiciones de precariedad y sin derecho al libre tránsito por el país. Este hecho, aunado a las altas tasas de rechazo suponen un factor disuasorio para muchas personas de comenzar el trámite y provocan que quienes los han comenzado se desesperen y desistan o abandonen el trámite para ser deportados, establecerse o transitar por México de manera irregular (estando sujetos a su eventual detención y deportación).
- 3) Muchos solicitantes tienen que afrontar el proceso sin asistencia de un abogado y deben soportar otras múltiples violaciones al debido proceso, lo que perjudica su posibilidad de éxito.

La apuesta de los gobiernos mexicanos –desde que se aprobó la Ley sobre Refugiados y hasta la fecha– parece consistir en su propia disfuncionalidad e incapacidad institucional; esto es a restringir en los hechos el número de personas que obtienen protección internacional y de alguna manera frenar o desacelerar los procesos de movilidad que involucran a quienes necesitan/buscan protección internacional. Aunque más de 20 000 personas han obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado, y

más de 5 000 obtuvieron la PC en el periodo 2013-2019, estas cifras palidecen al compararse con el fenómeno migratorio centroamericano y el tamaño poblacional de México, y muestran que la solidaridad en este rubro está lejos de los grandilocuentes discursos de las autoridades sobre la generosidad de México con las personas extranjeras y del sistema de refugio mexicano.

Otro hallazgo de este trabajo apunta a cierta dependencia del sistema de protección internacional mexicano a las políticas de contención de flujos migratorios en tránsito por el país. Las presiones e influencia que durante décadas ha ejercido el gobierno de Estados Unidos sobre México para que este último país realice la labor de contención, y de manera más explícita con la llegada a la presidencia de Donald Trump, parece haber tenido un efecto inclusive en el sistema de refugio mexicano. La manera en que éste inmoviliza a las personas en determinados estados y su lento funcionamiento, posiblemente se deba en parte a la preocupación de que las personas extranjeras solicitantes vayan a emplear este instrumento jurídico para lograr alcanzar el territorio estadounidense. En este sentido, futuras investigaciones deberán abordar en mayor profundidad las interconexiones entre las políticas de control migratorio y de protección internacional entre México y Estados Unidos. De igual forma es de interés investigar cómo los migrantes navegan entre unas y otras.

Al analizar el sistema de refugio mexicano, es patente que el control de la movilidad no sólo se ejerce mediante el control del espacio y la interposición de barreras físicas y humanas, sino también a través del manejo del tiempo. Es por ello que es recomendable que futuras investigaciones sobre las políticas para gestionar las migraciones internacionales hacia México y en tránsito por este país retomen la creciente literatura que aborda el fenómeno migratorio destacando la variable tiempo.

En los últimos años el rol de México como país de refugiados se ha acrecentado y se espera que siga creciendo a medida que Estados Unidos está debilitando su sistema de asilo, y exigiendo que los solicitantes primero pidan protección en los países de tránsito. Por lo tanto, resulta necesario incrementar la discusión sobre las cifras que México podría acoger, la forma en que opera el sistema que otorga la protección internacional, la manera en que se está atendiendo a los solicitantes e integrando a aquellos que adquieren la condición de refugiado o la PC, así como qué hacer con aquellos que son rechazados.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). México. (2020). *¿Cómo solicitar la condición de refugiado en México?* [página web]. Recuperado de <https://help.unhcr.org/mexico/solicitando-la-condicion-de-refugiado/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado-en-mexico/>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (ACNUR) y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). (2012). Los derechos humanos de las

- personas migrantes en las estaciones migratorias. En J. C. Calleros Alarcón (Coord), *La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos* (pp. 247-274). México: Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria/Subsecretaría de Población, migración y Asuntos Religiosos/Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración/ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Aguayo Quezada, S. (1986, 1 de noviembre). Los centroamericanos olvidados en México. *Nexos*, Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=4685>
- Aguayo Quezada, S. y O'Dogherty, L. (1986). Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo. *Foro Internacional*, 27(2), 266-295. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1054/1044>
- Amnistía Internacional. (2008). *La detención relacionada con la migración, motivo de preocupación en todo el mundo*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/56000/pol330042008spa.pdf>
- Amnistía Internacional. (2018). *México: Ignoradas y sin protección. La mortal devolución de personas centroamericanas solicitantes de asilo desde México*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4176022018SPANISH.PDF>
- Arango, J. (2019). Eficacia frente a principios. Políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 34-49. doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.34
- Asylum Access México. (2020). *Hoja informativa sobre el asilo en México*. Recuperado de <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO.pdf>
- Bermúdez Lobera, J. (2020). Análisis sobre los eventos de presentación y devolución de personas migrantes por parte del Instituto Nacional de Migración entre 2011 y 2019. *MovilidadES*, (4), 8-19. <http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/movilidades/4/>
- Betts, A. (2013). Survival Migration. En A. Betts (Autor), *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement* (pp. 10-28). Londres: Cornell University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b5cd.6>
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDHFMC) y El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). (2020). *Vulnerabilidad y precariedad en la frontera sur de México. La encuesta de derechos humanos de migrantes y solicitantes de refugio en Tapachula, Chiapas. 2018-2019*. Recuperado de <https://observatoriocollef.org/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-CDHFMC-COLEF-17feb2020.pdf>

- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2018). *México: Destino forzoso para personas refugiadas*. Madrid: Autor. Recuperado de https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/05/INFORME_MEXICO.pdf
- Cobo, S. y Fuerte, P. (2012). *Refugiados en México: Perfiles Sociodemográficos e intergración social*. México: Centro de Estudios Migratorios /Unidad de Política Migratoria/Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos/Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración/Secretaría de Gobernación-Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados/Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9167.pdf>
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de enero de 2011. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados_Proteccion_Complementaria_y_Asilo_Politico.pdf
- Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria*. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de febrero de 2012. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf
- El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Secretaría de Gobernación (Segob), Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), Consejo Nacional de la Población (Conapo), Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), Secretaría de Trabajo y Prevención Social (STPS), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2019). *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe anual de Resultados 2018*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/articulos/encuesta-sobre-migracion-en-la-frontera-sur-de-mexico-2004-2015-emif-sur?idiom=es>
- Espinar Ruiz, E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 5(1), 35-47.
- Fassin, D. (2015). La economía moral del asilo. Relexiones críticas sobre la “crisis de refugiados” de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, LXX(2), 277-290. Recuperado de <http://dra.revistas.csic.es/index.php/dra/article/view/477/481>
- Fitzgerald, D. S. (2019). *Refuge beyond Reach. How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Gammeltoft-Hansen, T. y Tan, N. F. (2017). The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 28-56. doi:<https://doi.org/10.1177/233150241700500103>
- Gutiérrez López, E. E. (2019). México: ¿espacio de tránsito, destino temporal o país de refugiados?. En N. González Martín (Coord.), *Caravanas Migrantes: las respuestas*

- de México* (pp. 43-49). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5804/6.pdf>
- Human Rights First. (2017, 18 de julio). *Dangerous Territory Mexico Still Not Safe for Refugees*. [Publicación en línea]. Recuperado de <https://www.humanrightsfirst.org/resource/dangerous-territory-mexico-still-not-safe-refugees>
- Hyndman, J. y Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, 43(2), 249-269. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x>
- Impacto Social Consultores. (2019). *ENPORE 2017. Encuesta sobre la Población Refugiada en México*. México: Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)/ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)/ Secretaría de Gobernación (Segob)/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UMPRIP). Recuperado de https://www.acnur.org/publications/pub_inf/5ddff2ca4/encuesta-sobre-la-poblacion-refugiada-en-mexico-enpore-2017.html
- Kerwin, H. (2018). The Mexican Asylum System in Regional Context. *Maryland Journal of International Law*, 33(1), 290-312.
- Lerma Rodríguez, E. (2016). “Guatemalteco-mexicano-estadounidenses” en Chiapas: Familias con estatus ciudadano diferenciado y su multiterritorialidad. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 85-124. Recuperado de <https://doi.org/10.17428/rmi.v8i3.616>
- McAdam, J. (2006). *Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection*. Australia: University of Sydney. Recuperado de <https://www.unhcr.org/research/working/42fb1f045/complementary-protection-beyond-states-deal-human-rights-protection-jane.html>
- París Pombo, M. D. (2017). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- París Pombo, M. D. (2019). *La crisis del refugio en México*. Tijuana: El Colegio de México. Recuperado de <https://observatoriocolef.org/boletin/la-tesis-del-refugio-en-mexico/>
- París Pombo, M. D. (2020). La extraterritorialización de la espera y la negación del derecho al asilo en Estados Unidos. *LASA Forum*, 51(2), 75-79. Recuperado de <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue2/Dossier2-2.pdf>
- Rea Granados, S. A. (2016). Retos actuales en la implementación de la ley sobre refugiados y protección complementaria en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVI, 373-348.

- Rodríguez Chávez, E. (2011). Asilo, refugio y otras formas de protección humanitaria en el México del siglo XXI. En K. Somohano y P. Yankelevich (Coords.), *El refugio en México. Entra la historia y los desafíos contemporáneos* (pp. 69-78). México: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados/Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación (Segob). (2018, 26 de octubre). *El Presidente Enrique Peña Nieto anuncia el Plan “Estás en tu casa” en apoyo a los migrantes centroamericanos que se encuentran en México*. México: Autor, Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-anuncia-el-plan-estas-en-tu-casa-en-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos-que-se-encuentran-en-mexico-180268?hootPostID=97986b618b4d2d255e90b9dd87766f5f>
- Secretaría de Gobernación (Segob). (2020, 17 de enero). *Atenderán INM y COMAR trámites de ingreso de personas migrantes en el sur del país*. México: Autor, Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/atenderan-inm-y-COMAR-tramites-de-ingreso-de-personas-migrantes-en-el-sur-del-pais?idiom=es>
- Sin Fronteras I. A. P. (2016). *Evolución y retos del Asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas*. México: Autor Recuperado de http://sinfronteras.org.mx/asiloporderecho.sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/InformeAsilo_2016_WEB.compressed.pdf
- Torre Cantalapiedra, E. (2020). Destino y asentamiento en México de los migrantes y refugiados centroamericanos. *TRACE. Procesos Mexicanos y Centroamericanos*, (77), 122-145. Recuperado de https://www.academia.edu/42010723/Destino_y_asentamiento_en_M%C3%A9xico_de_los_migrantes_y_refugiados_centroamericanos
- Torre Cantalapiedra, E., y Mariscal Nava, D. M. (2020). Batallando con fronteras: estrategias migratorias en tránsito de participantes en caravanas de migrantes. *Estudios Fronterizos*, 21, 1-21. [doi:https://doi.org/10.21670/ref.2005047](https://doi.org/10.21670/ref.2005047)
- Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Clínica Jurídica para Refugiados Alaíde Foppa y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A. C. (2017). *La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México*. México: Autores. Recuperado de <http://cdhfraymatias.org/web/wp-content/uploads/2017/06/LA-INTERPRETACION-Y-APLICACION-DEL-DERECHO-DE-LOS-REFUGIADOS-FINAL.pdf>
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación (Segob). (2019). *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2018*. México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Refugio>

26 El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener
Torre Cantalapiedra, E., París Pombo, M.D. y Gutiérrez López, E. E.

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), Secretaría de Gobernación (Segob). (2020). *Estadísticas de solicitantes de refugio en la COMAR al mes de enero de 2020*.