

# Notas sobre refugio en México

Nidia Cisneros Chávez\*

La figura de *refugio* es un estatus jurídico que protege los derechos humanos de personas que sufren de violencia o persecución dentro de su propio país, por conflictos internos o guerras internacionales que ponen en peligro su vida. Aplicar este mecanismo de protección en respuesta a una parte del fenómeno migratorio ha llevado múltiples esfuerzos y un largo tiempo en su definición por el constante cambio en las condiciones en las que se presenta; sin embargo, otorgar la condición de refugiado obedece a intereses políticos y económicos globales, además de decisiones administrativas locales, como lo explican diversos académicos y organizaciones civiles.<sup>1</sup> Este texto se encamina a describir la crisis actual del refugio en México con dos ejemplos que mantienen en vilo la actuación del gobierno mexicano al respecto, además de hacer un breve recuento sobre la conformación de esa figura.

Entre los primeros esfuerzos, hacia 1921, se creó un pasaporte otorgado como documento de identidad para quienes carecían de comprobantes de nacionalidad y que permitía su residencia en el país de recepción. En 1933, la Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados estableció los primeros lineamientos en materia de derechos civiles, pero fue hasta 1946, con la resolución especial A/45 de Naciones Unidas, cuando se establecieron los tres principios fundamentales del derecho al refugio: *a)* el refugio es un problema internacional; *b)* no debe haber repatriación forzosa; *c)* la repatriación debe ser voluntaria y con asistencia internacional.<sup>2</sup>

Otras definiciones para la vinculación entre Estados fueron la resolución 428 (v), de 1950, “Estatuto que regula la creación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados” (ACNUR), organismo especializado en la protección internacional con énfasis en la búsqueda de soluciones permanentes al refugio. Esta oficina opera, hasta hoy, como coadyuvante a los países interesados y brinda apoyo para la repatriación o asimilación voluntaria. En 1951 se estableció la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, con las siguientes características: que la persona está fuera de su país; que no puede o no quiere ampararse en las leyes de su gobierno; que tiene temores fundados de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a cierto grupo humano.<sup>3</sup> Sin embargo, esta definición sólo se aplicaba a personas cuya movilidad había ocurrido antes del primero de enero de ese año, con lo que su alcance fue limitado.

El constante cambio en la situación de quienes requerían protección fuera de sus países llevó a establecer el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967, el cual el límite temporal en la definición de refugio debido a que no se trataba de individuos, sino de grupos de personas, víctimas de conflictos violentos como los procesos independentistas africanos y asiáticos de los años cincuenta y sesenta.

Cada uno de estos ordenamientos atendió diversas características de protección a las personas o grupos solicitantes de refugio, robusteciendo la legislación para la protección humanitaria, que sigue sin poder aplicarse cabal y correctamente. Se han señalado, entre otras razones, intereses ajenos al valor humanitario, vacíos jurídicos locales o no acordes con la legislación internacional, y deben sumarse también coyunturas internacionales desfavorables a la aplicación de la figura del refugio.<sup>4</sup>

Como consecuencia del nuevo orden global, el mundo vive una crisis sistémica del Estado-nación que se ve cada vez más desplazado por un régimen de mercado transnacional. Es decir que la aplicación de políticas públicas se fundamenta en el multilateralismo y la integración regional, priorizando el intercambio comercial que favorece a ciertas regiones del mundo y desfavorece a otras, y deja sensibles consecuencias económicas y sociales como violencia y pobreza extremas que obligan al desplazamiento forzado.<sup>5</sup>

Desde el ámbito de la integración regional, las fronteras territoriales han tenido un papel muy importante en la administración de los flujos de personas con base en el discurso de la seguridad nacional, el cual comenzó a ser incorporado a la política migratoria internacional a raíz del ataque aéreo a las Torres Gemelas en Nueva York, ocurrido en 2001. Atribuido al grupo terrorista Al Qaeda, que operaba desde Afganistán, aquel suceso llevó a Estados Unidos a invocar su derecho de “legítima defensa” y a convocar con ello a sus aliados para detener la amenaza a la seguridad internacional por medio de la cooperación de todos los países, y con todo ello, garantizar la paz mundial. Seguridad nacional y cooperación internacional, entonces, formaron parte de la nueva política global, para lo cual se establecieron territorios seguros que frenaron la llegada masiva de refugiados a algunos países europeos, y principalmente a Estados Unidos. Esto es, se formaron amplias fronteras que filtraron los flujos legítimos de personas en busca de refugio. México se ha convertido en uno de esos territorios.

En agosto y septiembre de 2021, durante la pandemia por el SARS-CoV-2, se vieron forzados a movilizarse dos distintos grupos humanos en busca de refugio: por un lado, en Afganistán, la salida intempestiva de miles de ciudadanos que huían del

anquilosado régimen Talibán, que tomó el poder el 16 de agosto. Y por otro, migrantes haitianos provenientes de Chile y Brasil, con rumbo a Estados Unidos, se desplazaban en desbandada por su precaria situación en aquellos países a los que habían llegado entre 2010 y 2014. Numerosos grupos de ambas nacionalidades han llegado a territorio mexicano, entendido como ruta de paso, en busca de otro destino; pero el recibimiento y trato a cada contingente fue distinto.

Todos requieren del principio de no devolución e invocan la figura de refugio, pero en México el trato preferencial que se tuvo con los invitados afganos, más de 300 para finales de septiembre, no fue el mismo que con los cerca de 20 000 haitianos que buscaban cruzar el territorio nacional con una garantía de protección rumbo a Estados Unidos, donde supuestamente obtendrían refugio. El contingente haitiano procedente de Chile y Brasil en su mayoría carecía de documentos de identidad, pues tales habían vencido en ambos territorios; ellos argumentaban que su estancia en esos países se había vuelto crítica, sin posibilidad de obtener trabajo y vivienda.<sup>6</sup> Una vez en Tapachula, Chiapas, fueron interceptados e intimidados por la Guardia Nacional en un intento de disuasión para evitar que se internaran en México.<sup>7</sup>

Según cifras oficiales, las solicitudes de ayuda humanitaria de haitianos se han triplicado con respecto al 2020,<sup>8</sup> entre las cuales, de enero a agosto, se encuentran 2 590 de los procedentes de Chile y 1 243 de aquellos radicados en Brasil,<sup>9</sup> una contabilidad singular. El aumento de solicitudes de esos países sudamericanos en su mayoría fue requerido para menores de edad, es decir que se trata de los hijos de haitianos que ya contaban con refugio en aquellos países. De acuerdo con declaraciones de la cancillería mexicana, bajo tales condiciones, jurídicamente la solicitud de documentación humanitaria no era procedente puesto que ni los niños ni sus padres eran perseguidos y tampoco procedían de su país de origen, sino de un tercer país al que ya se habían acogido previamente. En conclusión, el gobierno mexicano no puede otorgar protección humanitaria pues las características no corresponden al perfil de refugio descrito en su legislación, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político vigente, que entre otras razones señala: que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no quiera acogerse a la protección de su país; que carezca de nacionalidad y que hallándose fuera de su país no pueda regresar a él; que huyeron de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad hubieran

sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturbaran gravemente el orden público.

Bajo estas características, los migrantes haitianos no cumplen el perfil de refugiado puesto que declararon haber salido de su país de origen en busca de mejores oportunidades económicas, una situación que no está prevista en la ley; por lo tanto, no es un supuesto en el que existan temores fundados de persecución, ni pone en riesgo su vida, libertad o seguridad. En realidad, su salida de Chile obedece a la promulgación de una nueva ley de migraciones, promulgada por el actual presidente Sebastián Piñera, que complica su residencia, pone en peligro su estancia y los medios de vida con los que escasamente contaban en ese país.

A finales de los setenta y mediados de los ochenta, una movilización similar ocurrió en México con el intempestivo y masivo arribo de nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos, desplazados por las guerras civiles en sus países y la consecuente represión a los movimientos guerrilleros que ocasionaron una política de exterminio. Se trataba de una nueva emergencia, un refugio *de facto*, lo han llamado, sin alcance en la legislación migratoria mexicana, que había omitido esa figura al aún no haber firmado en aquel entonces su adhesión a las convenciones sobre refugio.<sup>10</sup> Hasta ese momento México había extendido invitaciones de asilo a favor de ciertos grupos políticos y sociales, esto es, opositores perseguidos por gobiernos *de facto*, otorgadas de manera discrecional por la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con la postura gubernamental vigente, que se traducían como de interés nacional.<sup>11</sup>

De tal manera que la Ley General de Población de 1974, que regulaba la migración, no contemplaba un ingreso al país en esas circunstancias. El refugio *de facto* fue atendido, en primera instancia, por la oficina del Alto Comisionado y por la Secretaría de Gobernación, a través de la entrega de formas migratorias de no inmigrante que, de acuerdo con el artículo 42, permitían a los extranjeros internarse al país temporalmente.

Sin mecanismo de alojamiento en México, y en el contexto de la crisis centroamericana, en 1980 se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). La presión de organismos civiles y religiosos, junto con la organización en México del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, impulsaron nuevas estrategias en materia de refugio, así como la adhesión a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, que redefinía el grado de perturbación del orden público en el país de origen.

México formó parte de la comunidad adherente a las convenciones internacionales a partir de 1990, incorporando la figura del refugio en la Ley General de Población como categoría del estatus “no inmigrante”.<sup>12</sup> En esta nueva definición se agregó la característica de perturbación al orden público en el país de origen del refugiado, necesaria para una adecuada protección de movilidad masiva como la centroamericana, que hasta entonces seguía ocurriendo: “La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiera hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero al que se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado”.<sup>13</sup> Con esta incorporación se intentaba garantizar el refugio como un acto jurídico y, por lo tanto, de derecho, no atendido a la “buena voluntad”. Sin embargo, siguieron señalándose falta de procedimientos concretos, o criterios *a modo* de la Secretaría de Gobernación al momento de otorgar la protección humanitaria, lo que dejó en la ilegalidad a muchos de los solicitantes.<sup>14</sup>

Las figuras de asilo y de refugio fueron incorporadas en la Reforma a la Ley General de Población de 1996 con las siguientes definiciones: “En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho a solicitar asilo; por causas de carácter humanitario recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. Pero fue hasta 2011 cuando se creó la Ley de Migración, que definió al refugiado como “todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente”, además de promulgar específicamente la Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político, en la cual se establecen las características del refugiado, hoy en día.

En estos nuevos ordenamientos, destaca la figura de Protección Complementaria que otorga todas las garantías de derechos humanos fuera del territorio mexicano, con el principio de no devolución al país del que se sale huyendo. Este fue el caso de las cinco ingenieras en robótica afganas, rescatadas tras una llamada anónima vía la embajada de México en Teherán, Irán, y recibidas en el aeropuerto de la Ciudad de México el 25 de agosto de 2021. De acuerdo con declaraciones del propio canciller mexicano Marcelo Ebrard, quien notificó el suceso y en la cual reconocía el peligro que corrían como blanco de los ataques selectivos contra periodistas, maestros, personal humanitario y en general de profesionales mujeres, a las que buscaban casa por casa.

Hasta el 10 de septiembre de 2021, más de 300 ciudadanos afganos llegaron a México bajo Protección Complementaria y tendrán 180 días, si así lo deciden, para solicitar su condición de refugio en el país, con lo cual podrían recibir apoyo de las instituciones públicas en el ejercicio y respeto de sus derechos, como servicios de salud, de educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios y la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo, pudiéndose dedicar a cualquier actividad, siempre que sea lícita, entre otros beneficios.

### **A modo de conclusión**

La crisis del fenómeno migratorio de este año se agudizó. Para el caso del refugio como opción humanitaria, la respuesta ha sido insuficiente. Según el coordinador de la Comar, Andrés Ramírez,<sup>15</sup> por falta de alternativas migratorias y de creatividad para el establecimiento de nuevas estrategias como opciones al refugio, tales como documentos de libre tránsito, o trabajos temporales y la seguridad de no ser deportados.

Pueden señalarse tres observaciones como referencia a la actuación del gobierno mexicano en esta crisis. La primera, que el sistema de protección de derechos fundamentales de las personas sigue manteniendo un vacío para la correcta aplicación del refugio masivo, como en el caso de los haitianos. La segunda, la incongruencia del criterio de seguridad nacional que mantiene controladas las fronteras mexicanas ante el avance de migrantes indocumentados con rumbo a Estados Unidos, lo que se conoce como frontera extendida para la contención de migrantes. Y la tercera, una falta de presupuesto y disposición que hace imposible la operatividad de las instituciones de asistencia humanitaria. Por tanto, se deberían ampliar las características por razones económicas, donde el hambre, la pobreza y la falta de oportunidades sean temas de interés internacional y de atención prioritaria.

En ese sentido, es importante reconocer la necesidad de adecuación a la legislación mexicana al incrementarse estas razones para obtener la condición de refugiado que otorga el gobierno mexicano. Sin embargo, se requerirá un tiempo largo para su reformulación. Los sucesos de violación a los derechos humanos suelen ocurrir rápidamente, por lo que la actualización de los ordenamientos jurídicos debe ir a la par de estas problemáticas.

---

\* Dirección de Estudios Históricos, INAH.

<sup>1</sup> Eduardo Torre Cantalapiedra, María Dolores París Pombo y Eduardo Elías Gutiérrez López, “El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener”, *Frontera Norte. Revista Internacional de Fronteras, Territorios y Regiones*, vol. 33, 2021, recuperado de: <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>.

<sup>2</sup> Fernando Serrano Migallón, “*Duras las tierras ajenas...*” *Un asilo, tres exilios*, México, FCE, 2002.

<sup>3</sup> Cecilia Imaz, *La práctica del refugio en México*, México, Potrerillo ediciones (Refugio), 1995, p. 74; Fernando Serrano Migallón, *op. cit.*, p. 100.

<sup>4</sup> Declaraciones del coordinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Entrevista a Andrés Ramírez, *El País*, 6 de septiembre de 2021.

<sup>5</sup> *Cfr.*, Stephen Castles y Mark J. Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas / Instituto Nacional de Migración / Fundación Colosio / Miguel Ángel Porrúa, 2004.

<sup>6</sup> En Chile, el gobierno de Sebastián Piñera estableció nuevos trámites para la regularización de estos refugiados, a quienes solicita documentación que no poseen, como un certificado de antecedentes de Haití.

<sup>7</sup> El tema de la disuasión contra los migrantes se ha documentado por diferentes autores, entre ellos Joaquín Arango, “Eficacia frente a principios. Políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, noviembre de 2019, pp. 34–49, recuperado de: [doi.org/10.24241/AnuarioCIDOB-Inmi.2019.34](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOB-Inmi.2019.34).

<sup>8</sup> Se consideran en este caso nacionalidades como venezolanos, cubanos, hondureños, salvadoreños, guatemaltecos, hasta septiembre de 2021 se han recibido alrededor de 80 000 solicitudes de refugio. Debe agregarse que se han entregado tarjetas de visitante por razones humanitarias para extranjeros que han sido víctimas o testigos de algún delito; niñas, niños, adolescentes o asilados políticos, según el artículo 52, fracción V de la Ley de Migración; se entregaron hasta agosto de 2021 poco más de 26 000 tarjetas. Cifras publicadas por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

<sup>9</sup> Cifras publicadas por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. El 14 de octubre 2021, la Secretaría de Gobernación decretó solicitar nuevamente visas para ciudadanos brasileños, que habían sido eliminadas por acuerdo de los gobiernos de Dilma

---

Roussef y Enrique Peña Nieto. El documento señala que desde 2019 y hasta finales de septiembre de 2021 se rechazaron más de diez mil solicitudes de entrada al país de brasileños por presentar inconsistencias en el motivo de viaje, amparados en el Acuerdo para la Supresión de Visas entre México y Brasil. Señala además que las autoridades migratorias detectaron más de 38000 personas de esa nacionalidad en situación irregular con rumbo a Estados Unidos.

<sup>10</sup> Manuel Ángel Castillo y Mario Vázquez Olivera, “Los inmigrantes guatemaltecos en México. Antecedentes históricos y situación actual”, en Ernesto Rodríguez (coord.), *Extranjeros en México. Continuidades y aproximaciones*, México, Instituto Nacional de Migración / DGE Ediciones, 2010, p. 254.

<sup>11</sup> *Cfr.* Mónica Palma, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950–1990*, México, Instituto Nacional de Migración / INAH / DGE Ediciones, 2006, p. 337. La figura de asilo es distinta a la de refugio. En el caso de México, el asilo ha sido otorgado en las sedes diplomáticas, principalmente por motivos políticos, mientras que el refugio abarca un campo o plano más amplio de razones y hace referencia a la protección en el territorio.

<sup>12</sup> De acuerdo con Cecilia Imaz, la adhesión de México a las convenciones humanitarias se concretó tras el interés en su proyección de nación democrática, apegada a derecho y sensible a los derechos humanos. Aunque tampoco habría que olvidar la gran emigración de mexicanos a Estados Unidos. Cecilia Imaz, *op. cit.*, p. 82. El extranjero con forma migratoria de no inmigrante podía permanecer en el país sólo por tiempo determinado.

<sup>13</sup> Ley de General de Población, artículo 42, párrafo VI. Reforma del 17 de marzo de 1990. Se calcula que fueron muchos más los refugiados guatemaltecos de los registrados por la Comar.

<sup>14</sup> Cecilia Imaz, *op. cit.*, p. 71.

<sup>15</sup> Entrevista a Andrés Ramírez, *El País*, 6 de septiembre de 2021.