

Una aproximación a los vacíos de protección frente a la crisis humanitaria de personas refugiadas en México: la experiencia desde el terreno

ANDREA VILLASEÑOR DE LA VEGA*
CLAUDIA STEPHANY LEÓN ANG**

Resumen: *En este artículo se analiza el contexto actual de la situación de refugio en la región, realizando un repaso de la política en materia de protección internacional en México y analizando los vacíos de protección en el país, partiendo de una reflexión de los hallazgos proporcionados a través del trabajo de defensa y acompañamiento a la población solicitante de asilo desde el Servicio Jesuita a Refugiados México, con la finalidad de contrastar la realidad con los marcos normativos nacionales y la política de asilo en México.*

Palabras clave: *migración y refugio, violencia, acompañamiento a migrantes, Servicio Jesuita a Refugiados México, Centroamérica.*

Abstract: *This article looks at the current context of the refugee situation in the region, and reviews international protection policy in Mexico. It analyzes the gaps*

* Directora del Servicio Jesuita a Refugiados México, maestra en Género y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid y en Cooperación al Desarrollo por la Universidad de Comillas.

** Coordinadora de Incidencia del Servicio Jesuita a Refugiados México y maestra en Migración, Movilidad y Desarrollo por la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS), Universidad de Londres.

in protection that exist in the country, on the basis of a reflection on the experience of the Jesuit Refugee Service in Mexico in its work defending and accompanying asylum-seekers. The objective is to contrast reality with the national regulatory framework and Mexico's asylum policy.

Key words: *Migration and asylum, violence, accompaniment for migrants, Jesuit Refugee Service in Mexico, Central America.*

Desde finales de 2017 el número de personas que se han visto forzadas a huir de sus países de origen desde Centroamérica y que buscan en México la posibilidad de proteger su vida se ha incrementado de manera significativa. Desde octubre de 2018 los grandes éxodos centroamericanos que han caracterizado las nuevas formas de movilidad humana en la región presentan un paradigma migratorio distinto y diversos retos en materia de protección internacional.

En este contexto, el Servicio Jesuita a Refugiados México, organización católica internacional de carácter no gubernamental,¹ se estableció en Tapachula para dar respuesta y atención a la situación de refugio en la región. Desde el principio el trabajo se ha realizado de manera articulada con distintas organizaciones defensoras de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo en el sureste mexicano, así como a través de la coordinación de acciones de acompañamiento, defensa y monitoreo a diversas violaciones a derechos humanos cometidas contra estas poblaciones tanto en el centro de detención migratoria de Tapachula como en el marco de los éxodos centroamericanos desde octubre de 2018.²

1. Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y el Caribe. "Sobre Nosotros". Recuperado de <https://sjrlac.org/Nosotros>
2. Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano. Informe del Monitoreo de Derechos Humanos del Éxodo Centroamericano en el Sureste Mexicano: octubre de 2018-febrero de 2019. Recuperado de <https://observatoriocolef.org/articulos/informe-del-monitoreo-de-derechos-humanos-del-exodo-centroamericano-en-el-sureste-mexicano-octubre-2018-febrero-2019/>

Para miles de personas que buscan refugio México se ha convertido en uno de los principales países de destino de la región, junto con Costa Rica. Tan solo de 2014 a 2018 más de 55 mil personas han solicitado refugio en México,³ la mitad de estas solicitudes realizadas durante 2018. En los primeros cinco meses de 2019, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) ha recibido casi 25 mil solicitudes de la condición de refugiados, principalmente de personas provenientes de Honduras, Venezuela y El Salvador. De quienes buscan refugio en México, 78% son personas originarias de Centroamérica,⁴ no obstante, aunque en menor medida, México también se está convirtiendo en destino de población extracontinental proveniente de países de África y Asia.

La inestabilidad política, social y económica en Centroamérica continúa ocasionando que miles de personas tengan que huir de sus países cada mes. Los éxodos centroamericanos de los primeros meses de 2019 no son más que el reflejo de esta situación, que se intensifica con la violencia y las diversas violaciones a derechos humanos que, de manera sistemática, sufren las personas en sus lugares de origen.⁵

Honduras se encuentra sumida en una crisis política desde el golpe de estado en 2009, que se agudizó con la reelección ilegal e ilegítima de su presidente, Juan Orlando Hernández, en 2017.⁶ Estos factores han agravado una situación ya de por sí crítica, caracterizada por la desigualdad, la violencia estructural y la impunidad, que deja sin alternativas de vida segura a millones de personas.

3. Unidad de Política Migratoria. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México* 2018, Unidad de Política Migratoria, México, 2018.
4. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comar. Estadísticas de solicitantes de refugio en la Comar al mes de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros?idiom=es>
5. "Audiencia Regional de la CIDH: Situación de Derechos Humanos de las personas que integran la caravana de migrantes", Revista *Brújula Ciudadana*, núm. 105, 2019. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/82d74e_bd27a81bbc294d5c9ab7b718051e34fb.pdf
6. Organización de Estados Americanos. "Misión de Observación Electoral. Elecciones generales. Honduras. 26 de noviembre de 2017. Informe Final". Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf>

Por su parte, Latinoamérica se caracteriza por ser la región con la mayor tasa de homicidios en el mundo.⁷ En los países del norte de Centroamérica los niveles epidémicos de homicidios llegaron a una cúspide entre 2011 y 2016. Para 2017 la tasa nacional para Honduras fue de 43.6, para El Salvador de 60.1 y para Guatemala de 26 homicidios por cada 100 mil habitantes.⁸ Frente a este panorama los jóvenes son los más vulnerables a la violencia. El porcentaje de víctimas de homicidio en menores de veinte años en El Salvador y Guatemala es mayor que en cualquier otro lugar del mundo. Como consecuencia se han documentado niveles alarmantes de desplazamiento forzado interno en estos tres países, como lo ha sido el caso de Honduras, que presentó un incremento de 174,000 personas desplazadas internas entre 2004 y 2014.⁹

Este cúmulo de condiciones de violencia, conflictos e inestabilidad es la principal causa de los exilios forzados que caracterizan a la región y que, de continuar como hasta ahora, se podría convertir, si no lo es ya, en una de las mayores crisis humanitarias de personas en situación de movilidad forzada.

En México la Comar, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), es la institución gubernamental encargada para dar respuesta a estos éxodos forzados y ofrecer atención en materia de protección internacional a las personas solicitantes de la condición de refugiadas en el país. Esta comisión se estableció en 1980 en el marco del conflicto armado interno en Guatemala para atender a la población refugiada guatemalteca.¹⁰ En 1984 el estado mexicano firmó la Declaración de Cartagena, ampliando en 1990 la definición de refugiado a la legislación migratoria nacional de ese momento median-

7. Muggah, R. y Aguirre, K. "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures", Igarapé Institute, *Strategic Paper*, núm.33, abril de 2018. Recuperado de <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>

8. Grupo de Protección Regional del REDLAC. "Panorama de la Situación de Violencia y Protección", Consejo Noruego para Refugiados, junio y julio de 2018.

9. *Ibidem*.

10. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Comar. "La creación de la Comar", 27 de enero de 2011. Recuperado de http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR

te la Ley General de Población.¹¹ Sin embargo, no fue sino hasta el año 2000 cuando México ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 en el marco de Naciones Unidas,¹² y hasta 2011 cuando aprobó la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria —que en 2014 pasó a llamarse Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, año en el que se acordó la Declaración de Brasil—, con su reglamento publicado un año después.

Esto da muestra del gran rezago en el avance del diseño e instrumentación de los marcos normativos adecuados referentes a la protección internacional de personas refugiadas en México, pues tuvieron que pasar más de 30 años de espera para contar con una legislación nacional adecuada en esta materia y que atendiera a los compromisos internacionales y regionales adquiridos para la protección internacional de personas refugiadas.

La asignación del presupuesto público federal para la Comar no ha sido una prioridad para las distintas administraciones de gobierno. En tres años la Comar sufrió una reducción de 25% de su presupuesto, pasando de 27.7 millones de pesos en 2017 a 20.8 millones en 2019,¹³ como una clara muestra de falta de voluntad política para el fortalecimiento del sistema de asilo en México y la consolidación de una política de estado en materia de protección internacional, en un contexto en el que las solicitudes de refugio ante la Comar se han incrementado exponencialmente, pasando de 8,796 solicitudes en 2016 a 29,647 en 2018.

11. Cobo, S. y Fuerte, P. "Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social", Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, México, 2012. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1353/4/images/Cobo_2012_refugiados.pdf
12. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967, al 30 de junio de 2011. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>
13. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. "Análisis del Paquete Económico 2019". Recuperado de <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Ana%CC%81lisis-del-Paquete-Econo%CC%81mico-2019.pdf>

A pesar de que el estado mexicano cuenta con una normativa federal en esta materia, no se han garantizado las medidas necesarias, suficientes y efectivas para ofrecer una respuesta integral y adecuada al incremento de las solicitudes de la condición de refugiado en los últimos años, agravado por las políticas basadas en el reforzamiento de fronteras y la contención de la movilidad humana impuestas desde Estados Unidos y replicadas por el gobierno mexicano,¹⁴ provocando que los vacíos de protección sean cada vez mayores.

Los vacíos de protección (*protection gaps*) han sido clave para el análisis que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a escala internacional,¹⁵ haciendo un cruce, por un lado, entre la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y, por otro lado, la respuesta que los estados dan a las personas refugiadas. Fruto de este análisis es que se identifican *los vacíos* en términos de carencias, insuficiencias, disparidades y discrepancias en la aplicación de los estándares de protección internacional de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.

En función del acompañamiento que se proporciona en el Servicio Jesuita a Refugiados México se destacan algunos que resultan especialmente preocupantes en el contexto actual.

Un entorno de protección favorable para las personas refugiadas y solicitantes implica que estas sean admitidas y protegidas contra la devolución, con marcos normativos garantes de derechos e instituciones sólidas que las protejan. Sin embargo, además de las debilidades anteriormente señaladas que presenta la política en materia de protección internacional en México y de la poca capacidad institucional y

14. Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano, *et al.* “Comunicado. Día Mundial de las Personas Refugiadas. La conmemoración de las personas refugiadas más triste de México”, 20 de junio de 2019. Recuperado de https://sjrlac.org/campaign_detail?TN=PROJECT-20190621014545&L=3
15. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. “Vacíos en la protección. Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados”, Ginebra, 2008.

presupuestal de la Comar, la política migratoria de México, basada en la gestión de la movilidad humana mediante el control, la persecución y la detención como la regla, afecta directamente el derecho a solicitar asilo y recrudece la tragedia humanitaria que atraviesan miles de personas, en un gran porcentaje, con necesidades de protección internacional.

La práctica sistemática de la detención migratoria resultó en más de 138 mil personas privadas de su libertad en 2018 debido a su condición migratoria, esto es, un aumento de 48% de las detenciones en comparación con 2017.¹⁶ De estas, 89% corresponde a personas originarias de Centroamérica, sobre todo de Honduras, país de donde proviene más de la mitad de las solicitudes de refugio en México. Tan solo en el primer tercio de 2019 casi la mitad de las detenciones migratorias se realizaron contra la población hondureña, con más de 25 mil personas detenidas,¹⁷ a pesar de que el ACNUR señaló que el aumento de las solicitudes de refugio de personas de Honduras se incrementó 237% de enero a marzo de 2019,¹⁸ en comparación con el mismo periodo en 2018.

La dificultad para solicitar asilo en la frontera expone a mayores riesgos y limita el acceso al procedimiento, y la detención como norma implica que solicitantes inicien su trámite en total privación de libertad, que a pesar de que existe el Programa de Salidas de Estaciones Migratorias coordinado por el ACNUR, la Comar y el Instituto Nacional de Migración para acceder a una alternativa a la detención, lo cierto es que estos esfuerzos han resultado insuficientes. De octubre 2017 a octubre 2018 casi 2,400 solicitantes de asilo en detención migratoria

16. Instituto Nacional de Migración. “Boletín estadístico anual sobre eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según continente y país de nacionalidad. 2017-2018”, Unidad de Política Migratoria. Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos
17. Instituto Nacional de Migración. “Extranjeros presentados y devueltos, 2019”, Unidad de Política Migratoria. Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos
18. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. “Mexico. Fact sheet. Operational context”, abril de 2019. Recuperado de <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Factsheet%20Mexico%20-%20April%202019.pdf>

accedieron a esta posibilidad,¹⁹ cuando en ese mismo periodo 144,849 personas fueron privadas de su libertad.²⁰

El registro y la determinación de la condición de refugiado hace referencia a los procedimientos para distinguir a personas necesitadas de protección internacional y para ayudar a confirmar la condición de refugiado. En México la Ley sobre Refugiados contempla la figura de protección complementaria, sin duda un avance para la protección, aunque persisten algunas interrogantes en su aplicación, por ejemplo, en los casos de violencia de género, donde se hace necesario adecuar la definición de la causal de género en concordancia con las directrices del ACNUR para proteger de manera adecuada.²¹

Con la aplicación de otros instrumentos internacionales como la Declaración de Cartagena de 1984, ampliando la definición de refugiados que se retoma en la Ley sobre Refugiados en México²² y donde 89% de los casos que se han reconocido bajo esa definición se dio en 2016,²³ en su mayoría a población venezolana, bajo la causal de violencia masiva de derechos humanos. Además, preocupa que ha sido aplicada de manera discriminatoria para solicitantes de Honduras y El Salvador, ya que entre 2011 y 2016 han sido excluidos de su protección.²⁴

La libertad de circulación y el acceso a recursos legales tiene que ver con circular libremente en el territorio de acogida y no ser privado de la libertad de manera arbitraria. Sin embargo, la práctica de la detención sistemática y otras acciones establecidas para el control migratorio conllevan graves violaciones a los derechos humanos de las personas

19. Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, MIRPS. "Informe regional de seguimiento 2017-2018 por la Organización de Estados Americanos y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados". Recuperado de <https://www.acnur.org/5be46de64.pdf>

20. Instituto Nacional de Migración. "Boletín estadístico anual sobre eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según continente y país de nacionalidad, octubre 2017 a octubre 2018", Unidad de Política Migratoria. Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

21. Universidad Iberoamericana. *El género como causal del reconocimiento de la condición de refugiado en el sistema de asilo mexicano*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, enero de 2019.

22. Fracción II del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados.

23. Universidad Iberoamericana. *Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, septiembre de 2018.

24. *Ibidem*.

solicitantes de asilo en México, no solo por el hecho de privar de la libertad a personas con necesidades de protección internacional como medida punitiva al no contar con documentos migratorios sino también por el gran riesgo que representa la detención migratoria como antesala de la violación al principio de no devolución.

En México existen más de 58 centros de detención migratoria a lo largo del territorio nacional,²⁵ en donde en promedio son detenidas más de 150 mil personas cada año. Las condiciones de estos lugares han sido documentadas y denunciadas por diversas organizaciones de la sociedad civil y se caracterizan por el hacinamiento, la atención médica inadecuada y la alimentación deficiente, la desinformación, los castigos arbitrarios, amenazas, actos discriminatorios, detenciones prolongadas, así como por la práctica de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y actos de tortura.²⁶ A pesar de esto, durante los éxodos centroamericanos desde octubre 2018 se ha observado un aumento en las detenciones masivas incluso contra personas que han manifestado su interés en solicitar refugio en México y un temor fundado en regresar a su país.²⁷ También se habilitaron nuevos espacios improvisados por el gobierno a manera de extensiones de la Estación Migratoria Siglo XXI, como la Feria Mesoamericana que continúa habilitada para la detención de población extracontinental, con una capacidad de 1,600 personas. Esta situación que impide la libertad de circulación se ha exacerbado con el reciente despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur de México y su participación en redadas migratorias en lugares públicos en la ciudad de Tapachula.²⁸

25. Global Detention Project. *Mexico immigration detention profile*, 2013. Recuperado de <https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/mexico>

26. "Informe Alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México al Comité contra la Tortura de la ONU 2012-2019". Recuperado de <http://cmdpdh.org/project/informe-alternativo-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-mexico-al-comite-contra-la-tortura-de-la-onu-2012-2019/>

27. Documento colectivo de las organizaciones y redes de sociedad civil de la región de Centroamérica y Norteamérica. Audiencia Regional: Situación de Derechos Humanos de las Personas que integran la Caravana de Migrantes. 170 periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, 6 de diciembre de 2019.

28. Monitoreo a la Crisis Humanitaria de Personas Migrantes y Refugiadas. "Comunicado. Nueva

Una limitación adicional que restringe la libre circulación se establece en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados en su artículo 24, sobre la obligación que tienen las personas solicitantes de asilo de firmar cada semana como medio de verificación de la Comar de que la persona no ha abandonado el procedimiento, aunado al hecho de que, durante el tiempo que dure el procedimiento, las personas están obligadas a permanecer en el estado donde comenzaron la solicitud ante la Comar, imposibilitándoles mayor movilidad al interior del país.

Las necesidades básicas y los servicios esenciales implican asegurar la disponibilidad de alojamiento adecuado, agua limpia y condiciones sanitarias generales, suficientes alimentos para mantener un buen estado de salud, atención primaria de salud y educación. A pesar de que en el artículo 44 de la Ley sobre Refugiados se reconoce el derecho a la salud, a la educación y al trabajo, entre otros, para la población refugiada, en México no existe una política de estado en materia de acogida y de inclusión para las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Incluso las mismas organizaciones de la sociedad civil han emitido propuestas acerca de la importancia de contar con un Sistema Integral para Personas en Movilidad en México,²⁹ con la finalidad de tener un mecanismo de coordinación interinstitucional y de articulación entre diferentes sectores y actores sociales, así como entre los distintos niveles de gobierno, para el diseño y ejecución de una política integral en materia de movilidad humana, en la que las necesidades de las personas migrantes y refugiadas sean transversales en diversas dependencias gubernamentales y programas sociales. No obstante, esta propuesta aún no ha sido retomada del todo por la actual

caravana cae en detención bajo el engaño y el desgaste. Metapa de Domínguez, Chiapas”, 6 de junio de 2019. Recuperado de <https://foca.org.mx/blog/caravana-migrante-cae-en-detencion-bajo-el-engano-y-desgaste-comunicado/>

29. “Personas migrantes y refugiadas como prioridad para el gobierno: un sistema integral para personas en movilidad humana en México. 2019”. Elaborado por Alianza Américas; Colectivo por una Migración sin Fronteras; Grupo Articulador México del Plan Acción Brasil (GAM-PAB); Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria; Red Jesuita con Migrantes México; Red por las Migraciones y los Derechos Humanos en la Ciudad de México (Remideh CDMX), entre otras.

administración federal, y continúa existiendo una gran descoordinación entre las instituciones obligadas a garantizar el acceso a los diversos derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos para la población en contexto de movilidad humana en México, aunado a sistemas sociales débiles con poco presupuesto y a la discriminación institucional para proporcionar servicios de atención básicos.

Además de los distintos vacíos de protección en México identificados desde el trabajo de acompañamiento directo con la población solicitante de asilo y refugiada, a pesar de las mejores respuestas de hospitalidad mostradas durante el primero éxodo centroamericano en octubre de 2018 por las poblaciones locales a lo largo de la ruta migratoria en el país, comienzan a ser más evidentes y frecuentes los brotes de xenofobia y racismo contra la población extranjera proveniente principalmente de Centroamérica.³⁰ Esto se observa mediante los diversos mensajes de odio, discursos de criminalización y descalificación, lo que representa un gran obstáculo para *la participación de la comunidad, autogestión y autosuficiencia*, de forma que puedan ser partícipes de la vida comunitaria en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Nos encontramos ante nuevos desafíos y oportunidades, donde la participación de diversos sectores de la sociedad se hace indispensable para que la búsqueda de soluciones sea conjunta y sin olvidar que no se trata solo de migrantes, se trata de nuestra humanidad.³¹

30. Colectivo de Observación y Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano. “Informe del Monitoreo de Derechos Humanos del Éxodo Centroamericano en el Sureste Mexicano: Octubre 2018–Febrero 2019”. Recuperado de <https://observatoriocolef.org/articulos/informe-del-monitoreo-de-derechos-humanos-del-exodo-centroamericano-en-el-sureste-mexicano-octubre-2018-febrero-2019/>

31. Sección de Migrantes y Refugiados. Recuperado de <https://migrants-refugees.va/es/blog/2019/06/i8/se-trata-de-nuestra-humanidad/>