AUTORES

Alicia Gutiérrez González

TÍTULO

Evolución de la política migratoria y de asilo en México 2011-2021: globalización y derechos humanos

repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

No. 14, 2022, ene-ago pp. 47-69

Muuch' xíimbal. Caminemos juntos.

ISSN 2395–9819	DOI
ISSN	Handle repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

ENLACES

repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

ORCID:

Licencia de Atribución Creative Commons 4.0

CC BY 4.0

Este documento se puede descargar y compartir con otras personas, siempre que se reconozca su autoría.

Repositorio Institucional
REIMS

Universidad La Salle México

Evolución de la política migratoria y de asilo en México 2011-2021: globalización y derechos humanos

Alicia Gutiérrez González *

Resumen

El artículo analiza la evolución de la política migratoria y de asilo en México del 2011 al 2021. Se comentan la reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, así como las leyes y reglamentos publicados en materia migratoria en el 2011 y el 2012. La reforma puede verse como consecuencia de los procesos de globalización y protección de los derechos humanos en el mundo. Se explica el principio de no devolución consagrado en las leyes mexicanas y se presenta una estadística de las solicitudes de asilo en México del 2019 al 2021. Finalmente, el artículo menciona la importancia de evitar la migración establecida, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como en los programas existentes en la región.

Palabras clave
Política migratoria, política de asilo, globalización, derechos humanos, principio de no devolución.

Fecha de recepción:
noviembre de 2021

Fecha de aceptación:
noviembre de 2021

* Doctora en Derecho Europeo, Internacional, Ambiental y Económico por la Universidad de Gotinga, Alemania. Profesora-investigadora de la Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Orcid: 0000-0002-9896-9316, alicia.gutierrez@anahuac.mx

Evolution of migration and asylum policy in Mexico 2011-2021: globalization and human rights

Keywords

Migratory policy, asylum policy, globalization, human rights, principle of non-refoulement.

Abstract:

This article analyses the evolution of migration and asylum policy in Mexico from 2011 to 2021. It elaborates on Article 1 of the 1917 Political Constitution of the United Mexican States as ammended on June 10, 2011, and the laws and regulations on migratory issues 2011 and 2012. This reform can be seen as a consequence of ongoing worldwide processes of globalization and protection of human rights. It also explains the principle of non-refoulement enshrined in Mexican laws and presents statistics of the asylum applications in Mexico from 2019-2021. Finally, this article mentions the importance of avoiding migration as stated in the National Development Plan 2019-2024, as well as on preventing migration matters according to some existing programs in the region.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto dar una visión general de la evolución de la política migratoria y de asilo en México del 2011 al 2021. Explica que, debido a la globalización y a la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional, se llevó a cabo la reforma al artículo 1° constitucional el 10 de junio de 2011.

El artículo se divide en dos partes. La primera explica cómo la globalización ha logrado que los Estados se vean obligados a firmar tratados y convenios con el fin de garantizar y reconocer los derechos humanos de las personas en el mundo. También se mencionan, de manera breve, la Ley General de Población de 1974, la Ley de Migración del 2011 y su reglamento del 2012. En la segunda parte se comenta que, al convertirse México en un país de retorno y destino de migrantes, y no solo de origen y de tránsito, ha tenido que cambiar su manera de ver y tratar la migración, por lo que se aborda la Ley sobre Refugiados, Protección Com-

plementaria y Asilo Político del 2011, así como su reglamento de 2012. Se hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, ya que el tema migratorio es uno de los ejes rectores. Se muestra también una estadística de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) del periodo 2019-2021 con el número de solicitantes de asilo en México de países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), Cuba y Haití, por ser las poblaciones más relevantes para México en el aspecto migratorio. Finalmente, se enumeran algunos programas sociales existentes en la región encaminados a reducir la migración en la región.

Evolución de la política migratoria y de asilo

La globalización y la migración

La globalización ha cambiado la percepción de la migración en las últimas décadas, ya que, si bien es cierto que los flujos migratorios siempre han existido, las causas por las que las personas dejan sus lugares de origen ya no son solo las cuestiones políticas, económicas y sociales, sino también las ambientales, las migraciones forzadas y los desplazamientos. Puede decirse que mientras más globalizado esté el mundo, más movilización habrá, por lo que, sin lugar a dudas, los flujos migratorios, es decir, la libre circulación de personas, forma parte esencial de la globalización.

Es de suponerse que las migraciones van a continuar y aumentar, por lo que se necesitan acciones globales por parte de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que vayan más allá de las competencias soberanas de cada Estado (Edson, 2017). En otras palabras, se requieren soluciones jurídicas en las que la participación de la humanidad sea la clave y, por ende, no existan ni vacíos de protección ni estado de excepción (Edson, 2017).

Ahora bien, según datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) una de cada 30 personas es migrante y "en el 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3.6% de la po-

blación mundial" (oim, 2020b, § 3). Así las cosas, de acuerdo con el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020, el número de refugiados era de 25.9 millones; en cambio, en el informe del 2000, el número de refugiados era de 14 millones. Esto muestra cómo en 20 años se alcanzó casi el doble del número de refugiados internacionalmente. En lo que respecta al número de desplazados internos, estos pasaron de ser 21 millones según el informe del 2000 a 41.3 millones en el 2020 (oim, 2020a, p. 11). Otra vez casi se duplica el número de desplazados internos.

Al respecto, Jorge Durand (2017) comenta que "el proceso migratorio comprende tres dimensiones básicas: social, temporal y espacial" (p. 13) y señala que mientras existan la oferta y la demanda de mano de obra, el flujo migratorio continuará. Resulta que esto es cierto, los flujos migratorios van hacia donde existe prosperidad y seguridad, es por ello que los países desarrollados enfrentan cada vez más migraciones masivas de personas provenientes de países donde existen conflictos sociales, desplazados ambientales o, incluso, de migrantes económicos que buscan brindarles a sus hijos un mejor futuro fuera de sus lugares de origen. En suma, la globalización de la migración contribuyó al aceleramiento de la creación de políticas y normatividad en materia migratoria y de asilo en el mundo.

La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

México se había caracterizado por ser un país de origen y tránsito de migrantes, por lo que hasta antes del 2011 contaba únicamente con la Ley General de Población de 1974, que regulaba en su artículo 1° "los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".[1]

[1] Ley General de Población, 7 de enero de 1974, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf

Anteriormente, la Ley General de Población regulaba también parte de la migración y la inmigración, pero no era una ley que se enfocara única y exclusivamente en esos fenómenos. Con el paso del tiempo, esto cambió, ya que la globalización y los tratados, los protocolos y las convenciones internacionales e interamericanas de derechos humanos que México ha firmado a lo largo de los años lo obligan a cumplir con lo estipulado en dichos instrumentos internacionales. Lo anterior trajo como consecuencia que México reformara el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)[2] para cumplir con sus compromisos internacionales y garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la carta magna, así como en los tratados internacionales de los que México forma parte. Esta reforma posicionó a México dentro de los países que velan por la protección y respeto de los derechos humanos en el ámbito internacional. Cabe destacar que incluso la denominación del título del capítulo 1 de la CPEUM cambió, ya que el texto original era "De las garantías individuales" y en el reformado se titula "De los derechos humanos y sus garantías".

La reforma se llevó a cabo el 10 de junio de 2011 y a la letra reza:

> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar

[2] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma: 28 de mayo del 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

> los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La reforma trajo consigo una figura jurídica denominada *cláusula de interpretación conforme*. Al respecto, César Nava Escudero (2018) menciona:

> Esta cláusula representa ante todo una técnica interpretativa para la armonización de las normas nacionales y las internacionales sobre derechos humanos. Quedó consagrada en el párrafo segundo del artículo 1° de nuestra Carta Magna, y su texto guarda estrecha relación con los párrafos primero y tercero de ese mismo artículo. [...]
>
> Hay tres cuestiones trascendentales que se derivan del párrafo segundo del precepto constitucional mencionado. *Primero*, dicho enunciado jurídico no solo impone la armonización de la norma nacional y la norma internacional, sino que la interpretación misma que se haga de las normas relativas a los derechos humanos deberá favorecer "en todo tiempo a las personas la protección más amplia", según se establece en la última parte del párrafo segundo del citado artículo. Este es el principio *pro persona,* que representa una "clave de interpretación" dirigida hacia la protección más amplia de los derechos, y que igual se aplica para el caso de que en una norma haya dos o más sentidos posibles o para el caso de una colisión normativa. En ambos supuestos, se estará a la norma que más favorezca a las personas (pp. 113-114).

En este orden de ideas, "las normas sobre derechos humanos contenidas en cualquier tratado internacional de los que México sea parte tienen rango constitucional" (Nava, 2018, p. 116). Así las cosas, todas las personas gozarán de los derechos humanos estipulados, tanto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos que México ha firmado como en los que se encuentran consagrados en la CPEUM.

Otros dos artículos constitucionales que también fueron reformados el 10 de junio de 2011 y son relevantes para el presente caso son el artículo 11°, que señala: "Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo", y el artículo 33° que establece que "son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución". Al respecto, cabe mencionar que el artículo 30° estipula que la nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento o por naturalización. En México se invoca el *ius solis* o derecho de suelo si se nace en territorio mexicano o en embarcaciones o aeronaves de México, y se invoca el *ius sanguini* o derecho de sangre si los nacidos son de madre o padre mexicanos.

En el caso de la naturalización, los extranjeros pueden obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización. También pueden naturalizarse si la mujer o el hombre extranjeros contraen matrimonio con hombre o mujer mexicanos y tienen o establecen su domicilio dentro del territorio nacional.

La Ley de Migración de 2011 y su reglamento del 2012

La Ley de Migración[3] es considerada muy relevante en lo que se refiere a la regulación de la migración. El artículo 1° señala:

> Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Este artículo muestra con claridad la evolución de la política migratoria en México, ya que en la Ley General de Población de

[3] Ley de Migración, 25 de mayo de 2011, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf

1974 solo se regulan "los fenómenos que afectan a la población con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". En dicha ley existían varios artículos sobre la migración e inmigración, pero no era una ley destinada a regular la migración *per se*. En cambio, la Ley de Migración de 2011 regula de manera explícita "el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio mexicano y el tránsito y la estancia de los extranjeros en México".[4] El primer párrafo del artículo 2° de la Ley de Migración establece que México atenderá el fenómeno migratorio "de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes". Este párrafo fue reformado el 4 de mayo de 2021, debido a que México ya no es considerado solo como país de origen y tránsito de migrantes, sino que se ha vuelto un país de destino y de retorno de migrantes también. Es por esto que la legislación mexicana vigente incluye este párrafo con el fin de sentar las bases jurídicas para poder implementar *a posteriori* un enfoque integral que considere las causas estructurales y las consecuencias inmediatas y futuras de la movilidad internacional de personas.

Del mismo artículo 2° se desprende un párrafo que establece "la responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio". Esta responsabilidad compartida se ve reflejada en la Declaración Conjunta que México firmó con El Salvador, Guatemala y Honduras con el apoyo y acompañamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), alineada con el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ACNUR, 2018).

En la Declaración Conjunta se establece que los países involucrados en el tema migratorio deben atender las causas estructurales de la migración más allá de sus fronteras con una perspectiva regional e integral que impulse la cooperación y el cumplimiento

[4] La Ley de Migración del 25 de mayo del 2011 y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 27 de enero del 2011 se publicaron antes de la reforma al artículo 1° constitucional del 10 de junio del 2011.

de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 (ONU, 2015). Así las cosas, el objetivo último es que se atienda todo el ciclo migratorio bajo el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada, con pleno respeto y protección de los derechos humanos sin importar la condición migratoria (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). En este orden de ideas, se hace indispensable la cooperación entre los países avecindados para mejorar las condiciones en la región y lograr una migración segura y ordenada que garantice la protección de los derechos humanos, la inclusión y la cohesión social.

Es importante mencionar que al artículo 2° de la ley en mención se le adicionaron dos párrafos: (i) el interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género, y (ii), el párrafo sobre la convencionalidad, en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM. Esta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2021, *i. e.* diez años después de la publicación de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 2011 en atención a la reforma del artículo 1° constitucional del mismo año y a la evolución que ha tenido la política migratoria en México en los últimos años, que se refleja en la legislación vigente.

Ahora bien, la adición del párrafo sobre el interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género es relevante, ya que en los últimos años la migración de niños no acompañados y mujeres se ha incrementado. Al respecto, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) prevé que en el 2021 se rebasen las 100 mil solicitudes de asilo a México. El subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas, "indicó que en el 2020 los menores no acompañados varones y las mujeres (niñas, adolescentes y adultas) solicitantes de la condición de refugiado representaron el 48% del total y en el año 2021 al cierre de junio representaron el 51,59%" (Pérez, 2021, párr. 11).

Otro artículo de la Ley de Migración que merece ser mencionado es el artículo 3°, numeral XXVI, de la protección complementaria, que trata sobre la protección que la Secretaría de

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

Velia Cecilia Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaño (2016) comentan que la Ley de Migración:

> Se adhiere al lenguaje, al discurso trasnacional y a los acuerdos y tratados refrendados por la comunidad internacional. Sus virtudes van desde la minuciosidad y especificidad de la regulación de los procesos de internación y tránsito, hasta el reconocimiento de la particular situación de los grupos vulnerables, y desde el mandato acerca de la igualdad de trato y los derechos sociales, hasta el acceso a servicios para los migrantes sin importar su condición migratoria. Es una ley que refrenda el derecho al debido proceso y a la justicia para los migrantes, descriminaliza la inmigración irregular, fija las atribuciones de cada una de las autoridades migratorias más allá de la profesionalización y certificación de su personal, y tipifica los delitos migratorios (p. 117).

Tal y como lo comentan las autoras, esta Ley de Migración coloca a México en la esfera internacional como un país comprometido con la protección de los derechos humanos de las personas y, para el presente caso, de los migrantes y refugiados. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Migración (2012)[5] tiene por objeto:

> Regular [...] lo relativo a la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración; el movimiento internacional de personas;

[5] Reglamento de la Ley de Migración, 28 de septiembre de 2012. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

> los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.

Entre los valores y principios estipulados en la Ley de Migración de 2011 y en su reglamento de 2012 permea la protección de los derechos humanos. También se estipula la regulación del tema migratorio, la expedición de visas, la protección de los migrantes que transitan por territorio mexicano y la regulación del ingreso y salida de mexicanos y extranjeros. Por desgracia, esto no sucede en la práctica por falta de infraestructura, personal capacitado y recursos económicos.

Por otra parte, en los artículos 124° y 125° del Reglamento de la Ley de Migración, se señala un sistema de puntos para que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia permanente, pero los criterios se enfocan a "personas extranjeras o inversionistas con alta competencia en áreas como la ciencia, la tecnología, el deporte, las humanidades y las artes o aquellos que fortalezcan y fomenten el desarrollo y competitividad en el territorio nacional". Esta selección "privilegia a los altos niveles educativos, experiencia y calificación en áreas de ciencia y tecnología" (Bobes y Pardo, 2016, p. 55) y deja ver el interés de contar con migrantes que inviertan en México y se integren en corto plazo a la vida productiva del país y no necesariamente con la protección de personas que huyen de sus países en busca de una mejor forma de vida.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 y su reglamento del 2012

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011)[6] completa el vacío de la Ley General de Población

[6] Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 27 de enero de 2011. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/

(1974) y de la Ley de Migración (2011). El artículo 3° de la ley sobre refugiados tiene por objeto:

> Regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.

Este artículo fue reformado el 30 de octubre del 2014 para hacer frente a los constantes flujos migratorios. En el artículo 5° de la ley sobre refugiados se enumeran los principios y criterios en los que se funda la ley en mención y dentro de los principios más importantes se encuentran establecidos los siguientes:

(i) El principio de no devolución.
(ii) El principio de no discriminación.
(iii) El principio de interés superior del niño.
(iv) El principio de unificación familiar, entre otros.

Estos principios se alinean al contexto internacional y a los tratados internacionales de los que México es parte. Uno de los principios medulares en el ámbito internacional es el principio de no devolución que tiene su fundamento en el artículo 33° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951),[7] que establece claramente la prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*, en francés) y a la letra reza:

> 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de

uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados__Protecci_n_Complementaria_y_Asilo_Pol_tico.pdf

[7] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 17 de diciembre de 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=47160e532&skip=0&query=Convenci%C3%B3nn%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20los%20Refugiados

> territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

Esta Convención se llevó a cabo para dar protección a los refugiados después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que no incluye como refugiados ni a los desplazados por conflictos sociales ni a los desplazados por cuestiones ambientales. México se adhirió a dicha convención el 7 de junio del año 2000 y, por tanto, se obliga a respetarla y a cumplirla bajo el principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*.

Puede decirse que el principio de no devolución no ha sido respetado por la comunidad internacional a lo largo de los años, ya que miles de migrantes que han llegado a Europa y a los Estados Unidos son deportados de manera inmediata, sin que medie procedimiento alguno y sin importar que su vida o libertad corran peligro en sus países de origen o en los países que han denominado como *terceros países seguros*. Por desgracia, se aprecia un interés global por endurecer, cerrar y securitizar las fronteras argumentado seguridad nacional y emergencia sanitaria.

Ahora bien, el artículo 13° de la ley sobre refugiados establece lo siguiente:

> La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación

> masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Este artículo incorpora en su legislación la definición de *refugiado* prevista en la Declaración de Cartagena sobre refugiados[8] de 1984 "para considerar también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Con esta adopción al cuerpo legislativo, México no solo considera refugiados a los previstos por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, sino que adopta la protección complementaria para las personas que así lo necesiten, ya que el derecho de los refugiados consiste en proteger a todos aquellos cuyos derechos fundamentales son vulnerados en sus países de origen (Edson, 2017, pp. 73-74) y, por tanto, migran en busca de protección internacional.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria,[9] en su artículo 48°, también establece la posibilidad de lo siguiente:

---

[8] Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 22 de noviembre de 1984. Disponible en https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf

[9] Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 21 de febrero de 2012. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

> Otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de la Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Ley. El otorgamiento de la protección complementaria sólo podrá ser considerado una vez que se haya determinado el no reconocimiento de la condición de refugiado.

Cabe destacar también que los derechos y obligaciones de los refugiados se encuentran enumerados en el artículo 44° de la misma ley de refugiados. Esta señala que si existe miedo por parte de los extranjeros de regresar a su país de origen, entonces se solicitará la protección por parte del Estado mexicano, que se compromete a otorgarles a los refugiados el servicio de salud, educación, reunificación familiar, apoyo por parte de las instituciones públicas, así como a expedirles un documento que les acredite su legal estancia en el país. Es importante que esta situación se encuentre contemplada en la ley de refugiados, pero aún más que se implemente de manera adecuada.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento que se presenta cada sexenio en cumplimiento del artículo 26° de la CPEUM. Se elabora conforme a la Ley de Planeación y su finalidad es establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del gobierno mexicano que sentarán las bases para los programas sociales, especiales, institucionales y regionales, respectivamente. El PND 2019-2024 (2019) sitúa a la migración como uno de los principios rectores y señala tres estrategias de acción:

(i) Los programas sociales sectoriales para contener el flujo migratorio.

(ii) Los acuerdos entre los Estados Unidos y México, así como con los países del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y el Salvador).
(iii) Las medidas para garantizar el tránsito o la integración de migrantes a México.

En el subapartado "Migración: soluciones de raíz" del primer rubro sobre política y gobierno, el PND señala lo siguiente:

> El gobierno federal defenderá a los mexicanos en Estados Unidos con respeto a la soberanía del país vecino y con todos los instrumentos legales a su alcance; el principal de ellos es la red de consulados, que deberán operar como defensorías de los migrantes, en el marco de las convenciones internacionales y las propias leyes estadounidenses, a fin de prevenir o remediar las violaciones a los derechos de los mexicanos en la nación vecina.
>
> [...] atacará las causas profundas de la emigración mediante la creación de empleos dignos, el desarrollo regional, la edificación de un estado de bienestar y el impulso a los procesos de construcción de la paz. El propósito de esta política es que ningún ciudadano mexicano se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por pobreza, marginación, falta de perspectivas de realización personal o inseguridad.
>
> Se espera que los programas sociales sectoriales tengan una incidencia concreta en la mejoría de las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como "cortinas" para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte: el Tren Maya, el Corredor Transístmico y la Zona Libre de la Frontera Norte generarán empleos y condiciones de vida digna para atraer y anclar a quienes huyen de la pobreza.
>
> [...] buscará involucrar a Estados Unidos y a los países hermanos de Centroamérica que son origen de flujos migratorios crecientes. Al contrario de lo que se ha afirmado durante décadas, la emigración no es un asunto irresoluble, sino una consecuencia de políticas de saqueo, empobrecimiento de las poblaciones

> y acentuación de las desigualdades, y sus efectos pueden contrarrestarse con desarrollo y con bienestar. Mediante la negociación y el diálogo franco se buscará involucrar a los gobiernos de Estados Unidos y a los del llamado Triángulo del Norte centroamericano Guatemala, Honduras y El Salvador en la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo capaces de desactivar el fenómeno migratorio.
>
> El propósito final de esta política es lograr que todas las personas puedan trabajar, estudiar y tener salud y perspectivas en los lugares en los que nacieron, que no se vean forzadas a abandonarlos por hambre o violencia y que únicamente emigren quienes deseen hacerlo por voluntad y no por necesidad.
>
> [...] Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones.
>
> El Ejecutivo Federal aplicará las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por el territorio nacional o afincarse en él. Es preciso adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debida al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones, pero, sobre todo, es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad (PND, 2019).

Es muy revelador e importante que dentro del PND 2019-2024 se tenga como uno de los ejes prioritarios la migración. Como antecedente, pueden mencionarse las caravanas de migrantes provenientes del Triángulo del Norte, de Cuba y de Haití que cruzaron por México durante el 2018 y el 2019. Al respecto existe el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México que "involucra a 20 agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que operan en América Latina y el Caribe e incluye 15 programas temáticos y 114 proyectos listos

para arrancar" (ONU, 2021) y los programas sociales en la región como Sembrando Vidas o Jóvenes Construyendo el Futuro, que buscan mejorar las condiciones de las personas en la región.

Ahora bien, es lamentable que los Estados tiendan a endurecer sus leyes y políticas migratorias y de asilo en lugar de implementar medidas para incluir a los migrantes en la vida económica de los países. Así las cosas, el control y el cierre de fronteras para impedir la entrada de solicitantes de asilo se ha vuelto tendencia (Edson, 2017). Un ejemplo claro fue la política durante la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos, ya que mostró una innegable forma de securitización (Haas, Castles y Miller, 2020, p. 169) de la migración, en la que los migrantes eran considerados como una amenaza para la seguridad nacional. Otro ejemplo fue el cierre de la frontera México-Estados Unidos cuando inició la pandemia de covid-19 (enfermedad causada por el SARS-CoV-2) en marzo del 2020.

En aquel tiempo, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos invocaron el título 42 por emergencia sanitaria y emitieron una orden que establecía la prohibición de la entrada al país de personas sin autorización, inclusive de solicitantes de asilo (Gutiérrez, 2021). Desde entonces, se ha ejecutado una política de expulsión sumaria de personas detenidas tras cruzar la frontera sur de los Estados Unidos de manera irregular.

Esta política contraviene tanto lo dispuesto por los tratados internacionales de derechos humanos como por el marco legal vigente en los Estados Unidos, ya que los indocumentados son expulsados de forma expedita al país por el que ingresaron, ya sea Canadá o México, sin que exista un procedimiento legal de deportación (Gutiérrez, 2021). La llegada a la presidencia de Joe Biden el 20 de enero de 2021 dio tranquilidad momentánea a los solicitantes de asilo y, aunque la retórica ha cambiado, el título 42 se sigue aplicando (Gutiérrez, 2021). Por otra parte, el 1 de junio del 2021, el secretario del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés),

Alejandro Mayorkas, decidió finalizar el programa Quédate en México (DHS, 2021), en cumplimiento del mandato del presidente Joe Biden vía Orden Ejecutiva 14010; comentó que los Estados Unidos se enfocarán en la seguridad nacional fronteriza y pública.

En septiembre 2021, sin embargo, tras la llegada a los Estados Unidos de miles de personas de Haití, Alejandro Mayorkas dijo que algunos "migrantes haitianos podrían sumarse a los 12 mil 400 que ya fueron liberados en territorio estadounidense, donde unos 5 mil siguen detenidos tras haber cruzado la frontera con México, pidiendo asilo; unas 2 mil personas han sido deportadas en avión a Haití, 8 mil regresaron voluntariamente a México y 5 mil fueron trasladadas a centros de acogida" (*La Jornada*, 2021).

Al respecto, cabe hacer mención de que, si bien es cierto que el programa Quédate en México concluyó en junio del 2021, no menos cierto es que si esas 8 mil personas provenientes de Haití se quedan en México de manera voluntaria, se vuelve al esquema del programa extinto Quédate en México. En realidad, esas personas no se quedan voluntariamente, sino que se quedan para no ser deportadas a su país de origen vía expedita por los Estados Unidos, y tratarán, en un futuro inmediato, de cruzar la frontera, ya sea de manera legal o ilegal.

Solicitudes de asilo por país en México del 2019 al 2021

A continuación, se muestra una estadística de las solicitudes de asilo por país en México del 2019 al 2021, de personas de Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras. Estos fueron los grupos más representativos en México a lo largo de estos tres años.

Tabla 1. Solicitudes de asilo por país del 2019 al 2021 (personas)

País	2019	2020	2021
Honduras	30 107	15 454	29 699
Haití	5539	5957	18 883
El Salvador	9043	4042	4813
Guatemala	3783	3003	3308
Cuba	8686	5749	7375

Fuente: elaborada por la autora con datos de la Comar (2021).

Esta estadística muestra con claridad cómo las personas de los países del Triángulo del Norte, de Cuba y Haití son las que, en su mayoría, han dejado su país de origen, ya sea por razones políticas, económicas, sociales o ambientales. En el caso de Haití, esto se triplicó del 2019 al 2021. Honduras tuvo un descenso importante en el 2020, tal vez por la pandemia por covid-19, pero en 2021 volvió a duplicar su población migrante. Cuba se ha mantenido casi estable y las solicitudes de El Salvador y de Guatemala se redujeron casi al 50 por ciento, quizás por las visas que se han expedido o por la pandemia.

México se encuentra como país amortiguador (*buffer state*), pero no cuenta con los recursos para bridar asilo a un gran número de personas (Scott, 2019, p. 151), por lo que los flujos migratorios son un tremendo desafío.

Reflexiones finales

La política migratoria y de asilo en México evolucionó gracias a la globalización y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Tras la reforma al artículo 1° de la CPEUM, a la Ley de Migración y a la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, México se encuentra en teoría y en el discurso alineado a sus compromisos internacionales, pero en la práctica la realidad es otra. La falta de recursos, de personal capacitado y de infraestructura hace que a los solicitantes de asilo no se les pueda garantizar la protección de sus derechos humanos.

En la era de Donald Trump, el tema migratorio en Estados Unidos fue abordado como un asunto de seguridad nacional y la pandemia de covid-19 contribuyó para que el mandatario invocara el título 42 y deportara de manera inmediata a todas las personas que cruzaran la frontera de los Estados Unidos, so pretexto de emergencia sanitaria. Con la llegada a la presidencia de Joe Biden la retórica cambió. Sin embargo, el título 42 aún se aplica. Ahora bien, de los haitianos que ingresaron en septiembre de 2021 a los Estados Unidos, 2 mil fueron deportados a su país de origen y 8 mil decidieron de manera voluntaria solicitar asilo en México, según declaró Alejandro Mayorkas.

Esto indica que el extinto programa Quédate en México subsiste con esos 8 mil haitianos que se quedan en México. Estados Unidos cuenta con los recursos y con la infraestructura necesaria para proteger a los migrantes. Sin embargo, sigue deportando solicitantes de asilo y endureciendo su frontera. Un logro para México es haber incluido a la migración como una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; el otro es la cooperación con los países de la región para evitar la migración forzada. Sin paz y sin seguridad las personas seguirán emigrando.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2018, 17 de diciembre). *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. https://www.refworld.org.es/docid/5c781b294.html

Bobes, V. C. y Pardo, A. M. (2016). *Política Migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*. Flacso.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). (2021, agosto). La Comar en números. https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-282155?idiom=es

Durand, J. (2017). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. El Colegio de México.

Edson, L. W. (2017). *Introducción a los estudios migratorios: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*. Editorial Javeriana.

Gutiérrez, A. (2021, 22 de junio). Finaliza programa Quédate en México. *El Sol de México*. https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/finaliza-programa-quedate-en-mexico-6872525.html

Haas H., Castles S. y Miller, M. (2020). *The age of migration: international population movements in the modern world*. Guilford Publications.

La Jornada. (2021, 27 de septiembre). Haitianos liberados serán más de 12 mil 400: Mayorkas. *La Jornada*. https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/27/mundo/haitianos-liberados-seran-mas-de-12-mil-400-mayorkas/

Nava, C. (2018). La cláusula de interpretación conforme en el caso del derecho a un ambiente sano en México. En *Estudios ambientales* (pp. 113-114). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015, 25 de septiembre). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021, 20 de septiembre). *Entrega Cepal Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica y México*. https://www.ONU.org.mx/entrega-cepal-plan-de-desarrollo-integral-para-centroamerica-y-mexico/

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020a). *Informe sobre las migraciones en el mundo*. https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020b). *Sobre la migración*. https://www.iom.int/es/sobre-la-migración

Pérez, M. (2021, 14 de julio). Comar prevé que se rebase las 100,000 solicitudes de asilo a México durante el 2021. *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Comar-prevee-que-se-rebasen-las-100000-solicitudes-de-asilo-a-Mexico-durante-2021-20210714-0107.html

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND). 12 de julio de 2019. *Diario Oficial de la Federación*.

Scott, F. D. (2019). *Refuge beyond reach. How rich democracies repels asylum seekers*. Oxford University Press.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018, diciembre 10). *Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard*. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Sesión plenaria. https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf

U. S. Department of Homeland Security (DHS) (2021, 11 de febrero). Departamento de Seguridad Nacional (DHS) anuncia proceso para atender a individuos en México con casos pendientes bajo MPP. https://www.dhs.gov/news/2021/02/11/departamento-de-seguridad-nacional-dhs-anuncia-proceso-para-atender-individuos-en-m#

Ordenamientos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
Declaración de Cartagena sobre Refugiados.
Ley de Migración.
Ley General de Población.
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
Reglamento de la Ley de Migración.
Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.