



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

La gestión del refugio y otros mecanismos de protección  
internacional de flujos migratorios en Colombia y México:  
diagnóstico y propuesta de mejores prácticas

Tesis presentada por

**Mireya Magaña Gálvez**

Para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN  
INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México

2021

## CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

\_\_\_\_\_

Dra. Lorena Cecilia Mena Iturralde

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Rodolfo Cruz Piñeiro, lector interno
2. Dr. Daniel Millán Valencia, lector externo

## **Agradecimientos**

Mi agradecimiento especial a El Colegio de la Frontera Norte por permitirme estudiar y conocer más sobre el fenómeno de la migración. A lo largo de la Especialidad y Maestría en Migración Internacional tuve la fortuna de aprender de especialistas y maestros extraordinarios que ampliaron mi perspectiva y sensibilidad sobre este tema.

Este trabajo no sería posible sin la asesoría, dirección y mentoría de la Dra. Lorena Cecilia Mena Iturralde. Su experiencia, conocimiento, paciencia y dedicación me permitieron llevar a cabo esta investigación. Mi agradecimiento permanente por su generosidad.

Finalmente, gracias a mi adorado hijo Diego que me regaló muchas mañanas, tardes y noches para estudiar y prepararme.

## **Resumen**

La presente investigación muestra los resultados de un diagnóstico sobre las normativas, los contextos y procedimientos implementados en Colombia y en México para dar respuesta a poblaciones solicitantes de refugio o con necesidades de protección internacional que vienen recibiendo en los últimos años, con el fin de formular una propuesta de mejores prácticas. Para ello se recurrió a una metodología cualitativa basada en el análisis documental de distintas fuentes, como leyes, decretos, artículos periodísticos y académicos, en torno a la evolución de este derecho internacional y las políticas de ambos países al respecto. El estudio revela que Colombia y México se enfrentan a flujos mixtos, pero su tratamiento es diferenciado. En el caso mexicano hay una normativa avanzada en materia migratoria y de refugio, pero a la vez un enfoque de securitización por su ubicación geopolítica; en el caso colombiano, una tendencia a la asistencia humanitaria y a la regularización, pero un sistema de refugio débil. Así, se proponen cambios en las reglas del refugio y mayor apertura a la inclusión legal y social de las personas migrantes que garanticen la protección de sus derechos humanos.

Palabras Clave: Refugio, Colombia, México, Protección internacional, flujos migratorios.

## **Abstract**

This research shows the results of a diagnosis of the regulations, contexts and procedures implemented in Colombia and Mexico to respond to populations seeking refuge or in need of international protection that they have been receiving in recent years, in order to formulate a proposal of better practices. For this purpose, a qualitative methodology was used based on the documentary analysis of different sources, such as laws, decrees, journalistic and academic articles, regarding the evolution of this international right and the policies of both countries in this regard. The study reveals that Colombia and Mexico face mixed flows, but their treatment is differentiated. In the Mexican case, there are advanced migration and refugee regulations, but at the same time a securitization approach due to its geopolitical location; in the Colombian case, there is a tendency towards humanitarian assistance and regularization, but a weak refugee system.

Thus, we propose changes in the refugee rules and greater openness to the legal and social inclusion of migrants that guarantee the protection of their human rights.

**Keywords:** Refuge, Colombia, Mexico, international protection, migratory flows.

# ÍNDICE

Resumen .....	5
Introducción .....	9
Capítulo I. El refugio en el marco del derecho a la protección internacional y la gobernabilidad migratoria. Orígenes y aportes conceptuales .....	5
1.1. Introducción.....	5
1.2 Antecedentes conceptuales sobre el refugio.....	5
1.3. ¿Refugio o asilo? Precisiones sobre su naturaleza y alcances .....	11
1.4. Gobernabilidad frente al refugio: seguridad versus protección internacional .....	15
1.5 Conclusiones preliminares .....	21
Capítulo II. Caracterización del fenómeno del refugio en Colombia y México. Contexto general y aspectos normativos .....	23
2.1. Introducción.....	23
2.2. El caso de Colombia .....	23
2.2.1. Marco normativo en materia de refugio en Colombia.....	28
2.3. El caso de México.....	33
2.3.1. Marco normativo en materia de refugio en México .....	38
2.4. Conclusiones preliminares .....	42
Capítulo III. Diagnóstico sobre la gestión del refugio y otros mecanismos de protección implementados en Colombia y México .....	44
3.1. Introducción.....	44
3.2. Colombia: entre la asistencia y la regularización .....	45
3.2.1. El proceso para solicitar refugio en el país andino.....	46
3.2.2. Entre la debilidad institucional y el desinterés por optar al refugio .....	48
3.2.3. Mecanismos alternos de protección y/o de integración legal .....	51
3.2.4. Otros mecanismos de respuesta para atender los flujos.....	56
3.3. México: entre la contención migratoria y el refugio.....	60
3.3.1. Procedimiento para solicitar la condición de refugiado .....	61
3.3.2. Una capacidad institucional rebasada.....	64
3.3.3. Mecanismos alternos de protección y/o de acceso a derechos.....	67
3.3.4. Otros mecanismos de respuesta a la realidad migratoria.....	72

3.4. Comparación de ambos casos.....	75
Conclusiones y propuesta de mejores prácticas .....	79
i. Propuesta en el ámbito legal-normativo.....	81
ii. Propuesta en el ámbito operativo .....	83
iii. Propuesta de gestión de información.....	84
Bibliografía.....	87

## **Índice de cuadros, gráficas, mapas**

### Capítulo II

Gráfica 2.1. Solicitudes de refugio presentadas en Colombia por venezolanos (2013-2020).....	33
Tabla 2.1. Solicitudes de refugio en México por principales países de origen (2013-2020).....	42

### Capítulo III

Figura 3.1. Ubicación territorial de oficinas de Migración Colombia.....	50
Tabla 3.1. Evolución del Programa Especial de Permanencia (PEP) en Colombia.....	55
Figura 3.2. Ubicación de oficinas de la COMAR.....	62
Tabla 3.2. Otras razones para otorgar una TVRH.....	70

## Introducción

En lo que va del presente siglo, las dinámicas migratorias han venido experimentando profundos cambios en el mundo a medida que distintos factores convierten a cada vez más regiones en expulsoras de población; y Latinoamérica no es la excepción. Dos países, uno al sur y otro al norte del continente: Colombia y México, vienen enfrentando en los últimos años flujos migratorios que no tienen precedentes, no solo por la magnitud de esos desplazamientos, sino por su composición heterogénea y altamente vulnerable.

Por un lado, están millones de venezolanos que huyen de la crisis humanitaria y la represión política de su país, quienes en su mayoría se desplazan hacia Colombia, con un altísimo porcentaje de ellos quedándose en dicho país, mientras otro grupo encuentra allí la vía para continuar por tierra a otras naciones de la región, o por vía aérea a los Estados Unidos y Europa. Por otro lado están los centroamericanos del llamado Triángulo Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), que aunque llevan décadas huyendo de la pobreza, la violencia e inseguridad de sus países y atravesando México con miras a cruzar a los Estados Unidos, hoy se ven más orillados a quedarse en este país de tránsito, ante las dificultades y restricciones de la Unión Americana. Esto, sin pasar por alto que otros flujos procedentes del Caribe y extracontinentales también se han vuelto visibles en esos trayectos migratorios, aunque en menor cuantía.

En este sentido, ambos contextos enfrentan enormes retos por su tradición como países de emigración y no tanto de inmigración: en el caso mexicano, por más de un siglo, hacia los Estados Unidos, siendo en su mayoría migrantes laborales, aunque también por otras causas como la violencia; y en el caso colombiano, hacia distintos destinos de la región y el mundo como desplazados por los conflictos internos derivados del accionar de grupos armados y del narcotráfico. Por tanto, resulta relevante analizar cómo estos países han dado respuesta a poblaciones inmigrantes que por sus características calificarían como refugiadas, esto es, identificar bajo qué modelos de gobernabilidad migratoria (Mármora, 2010) han operado, en función de sus propias leyes y de las presiones de la comunidad internacional y/o de sus países vecinos.

En este sentido, la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es ¿Qué normativas y procedimientos se han implementado en Colombia y en México para la gestión de

personas solicitantes de refugio o con necesidades de protección internacional? Y como preguntas secundarias se plantean: a) las normativas y procedimientos de refugio o protección internacional ¿posibilitan y/o dificultan una oportuna gestión de las poblaciones con estas necesidades? y b) ¿qué aspectos en común y diferencias existen en los contextos y en la gestión del refugio de ambos países?

Atendiendo a esas interrogantes, el objetivo general de esta tesis es analizar las normativas, los contextos y procedimientos implementados por Colombia y México para la gestión del refugio y de otras formas de protección internacional con el fin de generar recomendaciones de buenas prácticas. Los objetivos específicos son:

- Revisar los marcos normativos que rigen el sistema de refugio de Colombia y de México.
- Caracterizar los contextos, la evolución del refugio y de los flujos con necesidades de protección internacional de ambos países.
- Hacer un diagnóstico con base en las normas, procedimientos y acciones implementadas en ambos países para la gestión del refugio y de otras formas de protección; y
- Proponer mejores prácticas para su gestión.

Además de los aspectos antes señalados, la elección de estos casos latinoamericanos obedece a que ambos países han refrendado instrumentos del derecho internacional en materia de refugio, como el Estatuto de Refugiados de la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de 1967 de Nueva York, y la Declaración de Cartagena de 1984. Esta última, que incluye una definición más amplia sobre el refugio y se concibió para contextos *ad hoc* a esta región, es una visión que particularmente se incorpora en esta tesis para la consideración de los flujos migratorios que vienen recibiendo como poblaciones con necesidades de protección.

Para la elaboración de este trabajo se recurrió a una estrategia metodológica cualitativa, consistente en análisis documental, esto es, la consulta de una variedad de fuentes legales, periodísticas, académicas, gubernamentales, no gubernamentales y reportes estadísticos para caracterizar y diagnosticar el fenómeno en cuestión en los dos países. Según Quintana (2006), el análisis documental se desarrolla en cinco acciones:

- 1) Rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles;
- 2) Clasificación de los documentos identificados;

- 3) Selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación;
- 4) Lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados para extraer elementos de análisis y consignarlos en notas que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; y
- 5) Lectura en forma cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, a fin de construir una síntesis comprensiva total sobre la realidad analizada.

Para delimitar este análisis se consideró el período 2013 a 2020, debido a que a partir de ese año la emigración de venezolanos comienza a experimentar un incremento, según los registros encontrados, siendo su país vecino Colombia uno de los primeros en evidenciar este éxodo; mientras en el caso de México, hay datos disponibles sobre solicitudes y trámites de refugio a partir de 2013 que permiten constatar su evolución. Cabe señalar que en el diseño inicial de esta investigación se había contemplado como corte temporal 2019, por ser 2020 un año atípico debido a la pandemia por Sars-cov-2 (COVID 19), hecho que restringió las movilidades transfronterizas durante algunos meses; sin embargo, el análisis reflejó que hubo otras condiciones en materia de procedimientos relacionados con el refugio y con las necesidades de atención de las poblaciones migrantes que ameritaban ser incluidas, por las repercusiones que tuvo la pandemia en esta gestión.

El trabajo se encuentra dividido en cuatro partes. En el primer capítulo se desarrolla el marco conceptual y de referencia en torno al refugio en el marco del derecho internacional y de la gobernabilidad. Aquí se desarrollan los orígenes de esta figura, los cambios y evoluciones en su definición y otras precisiones. En el segundo capítulo se caracteriza el fenómeno del refugio, los flujos migratorios en Colombia y en México, sus aspectos contextuales y normativos, con el fin de exponer qué contemplan estos países en su ordenamiento interno para los solicitantes y los refugiados, así como los volúmenes de peticionarios de estos trámites.

En el tercer capítulo se desarrolla un diagnóstico sobre la gestión del refugio y otras formas de protección internacional en ambos países, donde se exponen los actores y los procesos, cómo han funcionado y además qué mecanismos alternos se ofrecen para aquellos que no acceden o no solicitan refugio pero que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren políticas de inclusión, protección o de acceso a derechos básicos. Además, se hace un breve análisis comparativo de

ambos contextos de estudio. Finalmente, se presentan las conclusiones de este diagnóstico junto a una propuesta de mejores prácticas para los dos países.

# **Capítulo I. El refugio en el marco del derecho a la protección internacional y la gobernabilidad migratoria. Orígenes y aportes conceptuales**

## **1.1. Introducción**

El presente capítulo tiene como objetivo exponer el marco conceptual y de referencia en torno al refugio, figura reconocida en el derecho internacional, y que sustenta buena parte del análisis de este trabajo de investigación. Para ello, en primer lugar, se presentan los orígenes y otros antecedentes de este mecanismo de protección a personas que escapan de situaciones en las que su vida o libertades se encuentran en riesgo o en peligro.

En segundo lugar, se hacen algunas precisiones sobre los términos “refugio” y “asilo” para comprender cuáles son sus aspectos en común, sus diferencias y sus alcances en materia normativa. Y en tercer lugar se desarrollan los principales enfoques sobre la implementación del refugio, enmarcados entre una lógica de securitización y de ejercicio de la soberanía de los Estados-nación y una visión en favor de los derechos humanos de las personas con necesidades de acogida y protección. En sí, se verán las tensiones que en el mundo contemporáneo enfrentan estas poblaciones a la par de otras movilidades humanas que no paran de crecer.

## **1.2 Antecedentes conceptuales sobre el refugio**

Aunque el término *refugiado* proviene de la segunda mitad del siglo XIX, puesto que se usó para designar a los hugonotes<sup>1</sup> franceses que huían de su país, el primer gran asunto relacionado con personas refugiadas y su codificación jurídica surgió en el siglo XX, a raíz de la Primera Guerra Mundial [1914-1918]. Según Vallejo, Mar y Cielo (2019), después de este conflicto bélico que provocó la desaparición de imperios como el otomano, austrohúngaro y ruso, el surgimiento de algunas naciones y Estados independientes, y una guerra civil en Rusia, quedaron miles de desplazados, personas sin hogar y víctimas de hambruna y de enfermedades necesitadas de atención.

---

<sup>1</sup> Nombre que se daba a los protestantes de doctrina calvinista en Francia, muchos de los cuales sufrieron persecución debido a su fe.

Fue así que el Comité Internacional de la Cruz Roja propuso a la recién conformada Liga de Naciones<sup>2</sup> la creación de un alto Comisionado para los Refugiados que se encargue de repatriar a unos 450 mil prisioneros de guerra y apátridas. Esta misión generó diversas respuestas institucionales de los estados miembros, entre ellos, la puesta en marcha de un pasaporte especial<sup>3</sup> que permitía a los desplazados moverse por el mundo. Los instrumentos jurídicos para la obtención de estos documentos de viaje se basaron en tres razones: 1) Origen nacional o étnico; 2) ausencia de protección de su Estado; y 3) no haber adquirido otra nacionalidad, sentando así algunos principios del derecho a la protección internacional. Siguiendo a Vallejo, et al (2019) y Pérez (2003) algunos acuerdos en los que se sustentó este proceso fueron:

- El Acuerdo sobre Refugiados Rusos del 5 de julio de 1922
- El Acuerdo sobre Refugiados Armenios del 31 de mayo de 1924
- El “Acuerdo sobre la expedición de certificados de identidad a refugiados rusos y armenios
- La Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados del 28 de octubre de 1933 (sobre la condición de armenios, rusos y asimilables), considerado el primer intento de marco legal para los refugiados porque garantizó el derecho a la no devolución (*non-refoulement*)
- El “Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar” del 30 de julio de 1935
- El Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania del 4 de julio de 1936, entre otros.

Sin embargo, como se puede observar, son instrumentos que trataron de solucionar problemas de refugiados en casos concretos, es decir “convenios, acuerdos o arreglos ‘sectoriales’ que no ofrecen una visión global del problema” (Pérez, 2003: 230). Años más tarde, otro conflicto bélico impuso la urgencia de normar los procesos de acogida o reasentamiento de personas desplazadas pues su situación alcanzó alta relevancia dentro de la Comunidad Internacional: la Segunda Guerra Mundial [1939-1945]. Su final también significó la extinción de la Liga de Naciones, dando paso a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya Asamblea General

---

<sup>2</sup> Esta organización llamada también la Sociedad de Naciones duró 37 años y logró adherir a 73 países.

<sup>3</sup> Es conocido como el “pasaporte Nansen” en honor al noruego Fridtjof Nansen, a quien se encomendó esta tarea.

creó un organismo temporal denominado Organización Internacional para los Refugiados (OIR), con un mandato provisional de año y medio (Vallejo et al, 2019).

Derivado de esta época de segunda postguerra mundial, en 1948 los Estados miembros de la ONU firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 14.1 afirma que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Un año después, la Asamblea General designó un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (nace así la ACNUR) cuya función es promover la protección internacional de personas en tal condición con un carácter apolítico, humanitario y social (Vidal, 2005). Su Estatuto de funcionamiento, suscrito en diciembre de 1950, señala ámbitos de competencia respecto a:

- i. Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados; y
- ii. Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1950, Capítulo 2, núm. 6).

El 28 de julio de 1951, con la finalidad de revisar los acuerdos internacionales anteriores para mejorar su aplicación y alcances, se celebró en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de Refugiados. En ella, uno de los aspectos que se introdujo fue las condiciones para excluir a un candidato a este estatus. En su artículo 1, considera que no es merecedora de esta protección toda persona: a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; b) que ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio, antes de ser

admitida en él como refugiada; o c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Derivado de esta época de segunda postguerra mundial, en 1948 los Estados miembros de la ONU firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 14.1 afirma que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Un año después, la Asamblea General designó un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (nace así la ACNUR) cuya función es promover la protección internacional de personas en tal condición con un carácter apolítico, humanitario y social (Vidal, 2005). Su Estatuto de funcionamiento, suscrito en diciembre de 1950, señala ámbitos de competencia respecto a:

- iii. Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados; y
- iv. Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1950, Capítulo 2, núm. 6).

El 28 de julio de 1951, con la finalidad de revisar los acuerdos internacionales anteriores para mejorar su aplicación y alcances, se celebró en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de Refugiados. En ella, uno de los aspectos que se introdujo fue las condiciones para excluir a un candidato a este estatus. En su artículo 1, considera que no es merecedora de esta protección toda persona: a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; b) que ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio, antes de ser

admitida en él como refugiada; o c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en dicho instrumento persistían las limitaciones temporales y geográficas para la concesión del refugio, lo cual resultaba contradictorio en un contexto de nuevas situaciones de desplazamiento que se produjeron a fines de los años 50 y comienzos de los 70. Tal panorama obligó a actualizar el documento rector mediante el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados del 31 de enero de 1967, celebrado en Nueva York, con miras a expandir el ámbito de protección. Con esta resolución se eliminaron las restricciones antes mencionadas, ya que en su artículo 1.2 se afirma que los refugiados son personas que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ACNUR, 2001)

En 1969, la Organización para la Unidad Africana (OUA) fue el primer organismo en firmar un tratado regional sobre refugiados. Este acuerdo amplió la definición original de la Convención, puesto que define a los refugiados como cualquier persona que huye de su lugar de residencia “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad” (ACNUR, 2001:13).

Asimismo, en el contexto latinoamericano, se celebró en 1969 una Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos. De dicha Conferencia surgió la Convención Americana de Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José) que entró en vigor en 1978 (Vallejo et al, 2019). En su artículo 22, esta Convención recoge el derecho de asilo para perseguidos por delitos políticos y el principio de no devolución. Posteriormente, en 1984, la Declaración de Cartagena, firmada por representantes de gobiernos del continente americano, extendieron el rango de protección de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a aquellos que han huido “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” (ACNUR, 2001:15).

Arboleda (2001) afirma que la definición de refugio de la Declaración de Cartagena es una de las más amplias que existen. Su contexto histórico, en torno al éxodo de refugiados de Centroamérica que impactó por esos años también a México y Panamá, influyó en la ampliación de este concepto. A su vez, fue el primer documento en la región en dar directrices claras a los Estados para enfrentarse a flujos masivos de personas que puedan ampararse bajo esta figura, y también fue el primer documento internacional en reconocer que las víctimas de violencia generalizada y de violaciones extensivas de derechos humanos eran merecedoras de la condición de refugiado.

En particular, la Conclusión tercera adopta terminología que no se encontraba en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967. Primero, al igual que la definición del Acuerdo de la OUA, reconoce que son refugiados quienes huyen de agresión extranjera, sin embargo, es ligeramente más restrictiva que el documento de OUA porque aquel no establecía amenazas específicas para que una persona califique como refugiado, mientras que la Declaración de Cartagena asegura que la vida, seguridad o libertad deben estar amenazadas para poder ser merecedor de protección internacional. Sin embargo, Arboleda (2001) asevera que la jurisprudencia en la región ha interpretado esta cláusula en términos amplios, de forma que basta para cumplir con este requisito, un temor fundado en un contexto de violencia generalizada.

Así, estas extensiones en las nociones de refugiado fueron un reflejo de su época y buscaban dar respuestas a nuevas situaciones migratorias, debido a que:

Las migraciones masivas que condujeron a una definición más amplia en África y América Latina hicieron que las determinaciones individuales fueran poco prácticas. A diferencia de los países desarrollados –donde se asume la existencia de procedimientos de determinación de refugiado que permiten la determinación caso por caso–, la ausencia de infraestructuras para la toma de decisiones en África y América Latina demandó no solo un enfoque humanitario sino también práctico. En respuesta a las necesidades reales y urgentes de África y América Latina en ese momento, los redactores de estas nuevas definiciones le dieron una consideración secundaria al estricto significado legal de la terminología (Arboleda, 2001:87-88)

A tal fin, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha generado jurisprudencia en torno al tema. En particular, se ha referido a la obligación de los Estados de adecuar el derecho local a lo afirmado en las disposiciones establecidas en la Convención de 1951. Esto implica dos acciones: por un lado, suprimir normas que violen garantías de la convención, y por otro lado, establecer normas y políticas que lleven a cumplir esas garantías (Vallejo et al, 2019).

¿Qué ocurre si un Estado no cumple con esto? Pues esta omisión implica responsabilidad internacional, ya que “se genera no sólo por una norma interna violatoria de la Convención, sino también cuando funcionarios estatales, al aplicar una norma interna, la interpretan de una forma violatoria de los derechos protegidos en la Convención” (Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, § 411. Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2017. Serie C No. 338, § 152). Esto implica que los Estados partes de la Convención (149 países actualmente) no pueden legislar en materia de refugiados de una manera que contravenga las disposiciones de ese instrumento.

### **1.3. ¿Refugio o asilo? Precisiones sobre su naturaleza y alcances**

El concepto, la naturaleza y el alcance de la protección que se concede a través del refugio es una de las problemáticas más complejas del derecho internacional debido a dos razones fundamentales: 1) el uso de terminología diversa en distintas fuentes fundamentales y 2) las disputas de fondo en torno a este derecho. Uno de los problemas tiene que ver con la distinción entre “asilo” y “refugio”, pues incluso dentro del sistema de protección de derechos humanos esta diferenciación es compleja (Arlettaz, 2016).

Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Sobre Asilo Territorial de 1967 usan el término “asilo”, mientras que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 hablan de “refugio”, pero ambos se refieren a un hecho casi idéntico. Dentro del Sistema Interamericano, tanto la Declaración de Cartagena de 1984 como la Convención Interamericana de Derechos Humanos usan el término “asilo” y “refugio” indistintamente. A su vez, algunos ordenamientos jurídicos hacen claras distinciones entre ambos,

como es el caso de México, mientras que en otros, las diferencias son sutiles, como ocurre con los Estados Unidos (Ruiz, 2001).

Para ahondar al respecto, Ortega (2020) explica que el asilo era una práctica que ya se llevaba a cabo mucho antes de la existencia del régimen de protección internacional surgido en el período de entreguerras mundiales, debido a que hace siglos se producen movimientos forzados de personas como resultado de persecuciones, revoluciones, guerras, revoluciones y expulsiones individuales o masivas por temas políticos, sociales, étnicos, religiosos, entre otros. Con base en esto, identifica dos modalidades de asilo:

i) El “asilo político”, que es la protección que un Estado ofrece a personas que no son sus nacionales cuando su vida, su integridad personal, su seguridad y/o su libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro con motivo de una persecución por delitos políticos o comunes conexos con éstos; y ii) el “asilo bajo el estatuto de los refugiados”, sobre el cual ya se habló en la primera parte de este capítulo, ligada al surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

De acuerdo con esta autora, el asilo político puede ser de dos tipos: a) asilo territorial, que consiste en la protección que un Estado brinda en su territorio a personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos o sus filiaciones al respecto, el cual está intrínsecamente relacionado con la prohibición de extradición por delitos políticos o comunes cometidos con fines políticos; y b) asilo diplomático, definido como la protección que un Estado brinda en sus legaciones (sede de misiones diplomáticas), sus navíos de guerra, sus aeronaves militares y sus campamentos, a las personas nacionales o residentes habituales de otro Estado en donde son perseguidas por motivos políticos, opiniones o filiación política, sin necesidad de que la persona perseguida abandone el país del que desea salir.

Añade que este dualismo entre los términos “asilo” y “refugio” en la región ocasiona que se asocie a cada uno con sistemas de protección completamente diferentes entre sí, cosa que no ocurre en el resto del mundo, en donde se habla de “asilo” y “solicitantes de asilo” independientemente de si es político o bajo el estatuto de los refugiados, razón por la cual, en inglés se concibe como *asylum* y *asylum seekers*, y en francés, *asyle* y *demandeurs d’asyle*. En este sentido, explica que en América Latina se ha generalizado la idea de que el “refugio” es el sistema de protección establecido por la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (tiene como

base los derechos humanos) y que el “asilo” se refiere a la protección que un Estado decide otorgar a una persona perseguida por fines políticos (tiene como base una prerrogativa estatal).

No obstante, en el caso particular de los Estados Unidos también se distingue entre refugio y asilo, pero no bajo parámetros ligados a sus causas, sino al espacio o al contexto en donde se produce la petición. Mientras el refugio se solicita desde el exterior de la Unión Americana (en embajadas, por ejemplo), el asilo se puede solicitar en las fronteras de este país, como ha venido ocurriendo de forma más visible en años recientes en su frontera sur con México (Alarcón, 2019).<sup>4</sup>

En resumen, no se puede distinguir entre ambas figuras como si fueran dos instituciones plenamente delimitadas. Más bien, habría que diferenciar una y otra *dentro* de cada marco jurídico particular para saber si los términos son intercambiables o si hay alguna diferencia clara. En todo caso, lo que tienen en común son las condiciones generales que emanan sus instrumentos para que un individuo sea considerado un potencial merecedor de protección internacional. Sepúlveda (2002) menciona tres: i) que la persona haya abandonado el país donde tenía su domicilio permanente; ii) que los acontecimientos de los que proviene su condición de refugiado o asilado estén relacionado a las relaciones entre el Estado y el ciudadano, y iii) que la interrupción de esas relaciones fue impuesta al refugiado o asilado por expulsión violenta o temor fundado de permanecer en dicho territorio.

En términos más sintéticos, Arlettaz (2016) define al refugio como “la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos, a una persona que llega a buscarlo” (p. 189), una definición que parece sencilla, pero que no deja de implicar dificultades al momento de su aplicación legal y práctica.

Al respecto, Espinar (2010) se pregunta ¿qué se entiende por un temor fundado? o ¿cómo pueden los afectados probar, en el país de acogida, las persecuciones de las que han sido objeto?, pues una cosa es que las personas en búsqueda de protección cumplan las condiciones contempladas en la legislación internacional y otra, es que efectivamente puedan comprobar estas

---

<sup>4</sup> Explica el autor que la Ley de Inmigración de los Estados Unidos establece tres formas de acceder al asilo: 1) *asilo afirmativo*, que puede solicitarse en sus fronteras o desde el interior de Estados Unidos en un período no mayor de un año, a partir de la fecha de llegada al país; 2) *asilo defensivo*, el cual se solicita desde el interior de Estados Unidos para evitar la deportación formal; y, 3) *asilo derivativo*, que se concede a cónyuges e hijos menores de 21 años del solicitante principal.

causales y reciban protección. La realidad, resalta, es que existe población refugiada *de facto* que no recibe tal reconocimiento en el país de acogida, entre otras cuestiones, porque no todos los países reconocen el estatus de refugiado ni han firmado o ratificado los acuerdos internacionales que corresponden.

Incluso, esto obedece a la contradicción que plantea la definición clásica del refugio (de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967) frente a aquella más amplia que ofrecen algunos instrumentos regionales como el Acuerdo de Cartagena o nacionales, como la ley en México (como se verá más adelante). Aunque Ruiz (2011) afirma que más que discrepancias, lo que se observa es un desarrollo y evolución en los derechos humanos, porque la Convención de 1951 fue un punto de partida que se ha ido perfeccionando. Primero, eliminando el factor temporal de la definición de refugio y su enfoque eurocéntrico y anticomunista, y luego expandiendo la protección debida.

La definición ampliada nacida en África y Latinoamérica buscó precisamente responder a nuevos desafíos migratorios y necesidades de protección de personas o poblaciones afectadas, con perfiles bastante lejanos de aquellos que inspiraron la Convención de Ginebra. Parte de esa evolución es que en el derecho internacional clásico la protección internacional era considerada una discrecionalidad del Estado otorgante, cuestión que –al menos en la teoría– ha cambiado en el derecho internacional contemporáneo (Arlettaz, 2016). Por tanto, estas definiciones no deberían ser consideradas como excluyentes, sino complementarias.

En consonancia con esta idea, Galindo (2003) establece tres fundamentos del derecho de petición de asilo y/o refugio:

- i. El derecho a buscar asilo es un derecho subjetivo *jus cogens*, es decir, una norma de derecho internacional perentoria que no admite exclusión o alteración regresiva de su contenido.
- ii. El principio de no devolución, según el cual los Estados están obligados a no rechazar *ad portas* una petición de asilo, y
- iii. La práctica internacional de escuchar y procesar casos de asilo con solo solicitarlo. De esta forma, el único criterio de admisibilidad es hacer una solicitud. No pueden ponerse mayores barreras al derecho de solicitar asilo y/o refugio.

En oposición a esta visión normativa, Gómez y Malo (2020) insisten en la problemática de su implementación. Sugieren que desde aproximadamente tres décadas lo que ha ocurrido a nivel global es una situación de permanente deterioro del sistema de protección internacional de los refugiados, fruto de medidas y decisiones políticas que ha dado como resultado que el derecho de las personas refugiadas hoy en día se ahogue en su propia excepcionalidad y que no se aplique de forma igualitaria a todas las poblaciones.

Aducen que se debe a que la aplicación de los mecanismos de protección nunca ha dejado de estar plegada a la decisión de los Estados, a sus intereses internos e internacionales, y también a que se ha incorporado al refugiado en la categoría más amplia de migrantes forzados, o se le ha relacionado de forma tendenciosa con la migración irregular. Tales miradas han dado legitimidad a los Estados para levantar barreras, frenar la llegada de estas poblaciones, obstaculizar las peticiones de asilo o refugio, así como su acceso definitivo a este estatus.

Ya lo advertía Castles (2003) mucho antes, al señalar que el régimen de refugiados de los países ricos había pasado de un sistema diseñado para recibir a desplazados de la Guerra Fría provenientes de Oriente y reasentarlos como exiliados permanentes en sus nuevos hogares, a un “régimen de no entrada”, diseñado para excluir y controlar a los solicitantes de asilo provenientes del llamado sur global.

#### **1.4. Gobernabilidad frente al refugio: seguridad versus protección internacional**

Un hecho innegable en la investigación social contemporánea es que el régimen internacional de los refugiados y el derecho humano que lo fundamenta –buscar y recibir asilo– se encuentran en continua disputa (Ortega, 2020). En este proceso ha jugado importante rol una “gobernabilidad migratoria en crisis”, producto de la proliferación de nuevos flujos y migraciones forzosas no tradicionales versus Estados y sociedades poco preparadas para el nuevo escenario, que han instaurado políticas restrictivas que chocan con los valores de solidaridad asumidos por el mundo moderno vía consensos internacionales (Mármora, 2010).

La gobernabilidad migratoria, siguiendo a este autor, consiste en “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (*Ibíd.*, 71). En este sentido, los Estados deben

conjugar los derechos y demandas de dos tipos de población: la nativa y la migrante, en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en que se muevan estas dos poblaciones. Es ahí que, dependiendo de qué perspectivas un Estado asuma, las respuestas pueden enmarcarse en tres modelos no excluyentes entre sí, y que Mármora (2010) clasifica en: de desarrollo humano, de beneficios compartidos, y de securitización.

El modelo de desarrollo humano parte de una posición ética, que considera los derechos de las personas migrantes como el centro de toda política migratoria: mantiene la postura del derecho a la libre circulación, a la residencia y la justicia social para las personas migrantes, y pone el acento en las causas estructurales de las movilidades para justificar la acogida. El modelo de beneficios compartidos tiene como principio que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares; mientras el modelo de securitización, se centra en políticas migratorias del país receptor con un enfoque de seguridad nacional.

Este último tomó mayor impulso a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, y es el que ha generado mayores debates por sus efectos sobre las políticas migratorias mundiales. Con base en una retórica de soberanía y protección de sus ciudadanos, la Unión Americana y otros países incluyeron a las personas migrantes –en especial a aquellas en condición irregular o indocumentada–, como una amenaza potencial; se reforzaron los controles fronterizos; se complejizó la migración por vías regulares, y se endurecieron los requisitos para solicitar asilo o refugio. Además, se ha venido externalizando el control migratorio y cargando las responsabilidades de protección internacional a terceros países considerados “de tránsito”, al convertirlos en “destino” (Koser, 2001), mediante mecanismos alternativos: en el caso de la Unión Europea, hacia los países extracomunitarios, y en el caso de los Estados Unidos, hacia México y otros de la región, bajo esquemas como “tercer país seguro” y “primer país de llegada”, que constituyen verdaderos cuellos de botella para las poblaciones en movilidad (Ortega, 2020; Eguren, 2017).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El concepto del “tercer país seguro”, parte del supuesto de que las personas que solicitan asilo en un país pueden recibir el mismo tipo de protección en otro que supuestamente ofrece condiciones seguras. Se aplica en la Unión Europea con Turquía, por ejemplo, e incluso Estados Unidos y Canadá tiene un acuerdo de este tipo. Sin embargo, ha recibido cuestionamientos, primero en torno a cómo se considera que un país ofrece condiciones de protección, y segundo, porque estos terceros países parecen aliviar la carga que tienen los países del primer mundo que reciben más

Pero el enfoque de seguridad no ha logrado su fin de acabar con la migración, sino más bien afianzar que en el camino se violen numerosos derechos humanos. Gzesh (2008) señala que este modelo ha aumentado el potencial contrabando de migrantes, ha quitado a muchos el derecho a un proceso judicial adecuado o los ha marginado hacia la clandestinidad al no tener vías para normalizar su estatus, sin posibilidades de trabajo formal y de acceso a la educación.

En el ámbito de estudio de esta tesis, un hecho relevante es que para cualquiera de los modelos de gobernabilidad que se adopten –unos más restrictivos que otros–, la figura del solicitante de refugio también está atravesada por la débil distinción entre ¿quién es migrante? y ¿quién es refugiado?, y esto tiene relación con la complejidad misma de los movimientos y de los factores que los impulsan, haciendo que los límites entre quiénes están en necesidad de protección internacional y quiénes no, sean cada vez más ambiguos. Como resultado, las medidas de control migratorio se aplican indiscriminadamente a solicitantes de asilo y refugiados, “inmersos dentro de los flujos migratorios regionales y continentales, y a quienes se presume como migrantes, en tanto en la mayoría de los casos provienen de los mismos países, usan las mismas rutas, los mismos medios y recurren a las redes de tráfico de personas” (Murillo, 2006: 286).

Explica Marcogliese (2020) que las categorías usadas tradicionalmente para diferenciarlos se muestran inadecuadas para abordar los fenómenos actuales. Cita como ejemplo que en la década pasada, tanto ACNUR como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), enfatizaban en identificar a las personas en necesidad de protección internacional dentro de los llamados flujos migratorios mixtos, esto es, movimientos de población complejos que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros.<sup>6</sup>

Pero hoy en día, ya no se trata de movimientos migratorios mixtos, sino del movimiento de personas que pueden caer simultáneamente en diferentes categorías: migrantes irregulares, víctimas de trata de personas, refugiados, solicitantes de asilo, etc. Incluso, a nivel internacional, han sido ampliamente debatidas las dificultades para delimitar las categorías entre migrantes ‘económicos’ o ‘voluntarios’ y migrantes ‘forzados’ (Marcogliese, 2020: 26).

---

solicitudes de asilo. El concepto “primer país de llegada”, se basa en que un solicitante debería pedir asilo en el primer país que pise que sea miembro de la Convención de 1951, lo cual le obliga a brindarle protección internacional.

<sup>6</sup> En este caso, la autora se basa en una definición dada por la OIM en 2004.

La migración forzada o involuntaria, según Castles (2003) refiere a personas que han sido obligadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte, por lo que, en el habla popular se tiende a llamar a todas “refugiadas”, aunque legalmente esta última es una categoría bastante restringida. Apunta que la mayoría de los migrantes forzados huyen por razones que no son reconocidas por el régimen internacional de refugiados, lo cual conlleva a que medios de comunicación y ciertos políticos a veces aseguren que los solicitantes de asilo no son verdaderas víctimas de persecución, sino simples migrantes económicos disfrazados.

Desde la mirada del Banco Mundial, Devictor (2015) menciona que la diferencia entre un migrante económico y un refugiado está en que los primeros son esencialmente personas que buscan mejores oportunidades económicas, mientras que los refugiados son personas que huyen porque sus vidas corren peligro. En otras palabras, la inmigración económica responde a un “factor de atracción”, es decir, los migrantes se dirigen a un país en el que creen que existe demanda de sus habilidades; por el contrario, el desplazamiento forzado responde a un “factor de empuje”, esto es, que las personas van al primer lugar posible donde sienten que estarán seguras. Sin embargo, esta diferenciación resulta tajante. Pareciera que, para los buscadores de protección, los factores de atracción (el país donde buscarían refugio) tuvieran menos importancia, negando así la existencia de procesos de desplazamientos de larga distancia que suelen realizar quienes escapan de lugares inseguros. Y mucho más en contextos donde los actores que propician el temor fundado (crimen organizado, por ejemplo) tienen alcances extraterritoriales.

A su vez, Posada (2009) evidencia que la forma en que se delimitan las causas de la movilidad, dejando fuera a una amplia gama de migrantes forzados que huyen por razones distintas a las enumeradas de manera taxativa en la definición de refugiado, provoca profundas diferencias entre aquellos que logran ser reconocidos bajo esta figura y aquellos que no. Los primeros logran regularizar su estatus, poniéndolos al nivel de un migrante regular y por tanto, tienen mayores posibilidades de integración en las sociedades de acogida; mientras los segundos reciben una mínima protección basada en el principio de no devolución, quedando en la práctica como desplazados forzados internacionales y limitados de ciertos derechos.

La complejidad, más allá de la involuntariedad o la coacción en el acto de emigrar, radica en que usualmente coinciden en un mismo espacio conflictos armados y dificultades económicas que favorecen una combinación de motivaciones a la hora de desplazarse fuera de las fronteras

nacionales. Están también los llamados “refugiados ambientales”, esto es, personas desplazadas por el cambio ambiental (desertificación, deforestación, degradación de la tierra, contaminación del agua o inundación), por desastres naturales (inundaciones, volcanes, deslaves, terremotos) y por desastres causados por el hombre (accidentes industriales, radioactividad, etc.); y además, los “desplazados por el desarrollo”, esto es, por la construcción de grandes obras (aeropuertos, represas, carreteras, urbanizaciones) que los despojan de sus territorios (Espinar, 2010; Castles y Miller, 2004).

Por ejemplo, en la región latinoamericana, se ha venido debatiendo en los últimos años respecto a si los movimientos masivos intrarregionales –particularmente de personas venezolanas, originarias de Haití y de Centroamérica– pueden ser considerados una crisis migratoria o de refugiados, pues en este sentido, las respuestas políticas, legales e institucionales han variado. Para algunas personas han regido normas internas de control migratorio (se les cataloga como migrantes económicos); para otras se han aplicado regímenes de protección (se les concede el refugio o asilo); y hay un tercer grupo que ha llegado a acceder a algún tipo de protección menor (conocida como protección complementaria) o que permanece en un limbo legal y en situación más vulnerable (Marcogliese, 2020). En otros casos:

Ante la carencia de un marco legal en muchos de los países del continente que incluya salvaguardas específicas para la identificación de solicitantes de asilo y refugiados dentro de los flujos migratorios mixtos, no sólo se presume que son migrantes, sino que son objeto de sanciones por ingreso ilegal, e incluso de detención administrativa por no reunir los requisitos migratorios para su ingreso al país, todo en contraposición al artículo 31 de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 (Murillo, 2006: 291)

Tema relevante es también el “ciclo del asilo” (Koser, 2001), esto es, el proceso antes, durante y después de la petición de protección. Los solicitantes de la condición de refugiado viven en una incertidumbre prolongada dado que los procedimientos de determinación y las apelaciones pueden llevar años; esto en función de qué legislaciones, normativas o reglamentos existan en el Estado donde se tramita. Como explica Castles (2003) en algunos países los solicitantes no tienen permiso de trabajar o tienen que mantenerse con limitados recursos de beneficencia mientras dura la resolución de sus peticiones. En caso de ser rechazados y de no obtener otra forma de protección, algunos no pueden ser deportados porque el país de origen no los recibe o porque no tienen pasaportes. E incluso, hay quienes sí son deportados –y no necesariamente a su país de origen–

violentando el derecho de no devolución, bajo el argumento de no haber podido demostrar que son perseguidos.

En teoría, explica Vega (2017), una excepción a las dificultades para distinguir entre migrantes laborales y refugiados, son aquellos denominados *Prima facie*, es decir “a primera vista”. Se considera en este grupo a quienes emprenden movimientos masivos en búsqueda de refugio y tienen razones más que evidentes por las cuales huyen de sus países de origen. Pero esta situación suele darse de manera excepcional y está orientada a una determinación colectiva de la condición de refugiado. Es decir, son procedimientos puntuales dirigidos a brindar protección internacional como resultado de desplazamientos masivos en casos de emergencias sociales.

En cuanto a la gran mayoría de gestiones (caso por caso), los Estados, a partir de sus normativas internas, han elaborado a la par diferentes categorías administrativas de población refugiada que básicamente suponen menores niveles de protección que el tradicional estatus de refugiado. Para muestra, la literatura al respecto recoge términos como *humanitarian status*, *B-status*, *de facto status*, *subsidiary protection*, *excepcional leave to remain* o *toleration permits* (Espinar, 2010; Crisp y Dessalegne, 2002). A su vez, hay naciones donde parece haber una constante canalización de las demandas de refugio hacia visas alternativas o de tipo migratorio, siendo menor el número de refugiados que obtiene la protección que supone dicho reconocimiento (Gómez y Malo, 2020).

Como enfatiza Vega (2017) el sentido restrictivo en torno a las políticas de asilo y refugio no sólo envuelven a los países industrializados, sino que es una tendencia que se ha venido esparcido en el resto del mundo. En los países menos desarrollados (como los que se analiza en esta tesis) el principal motivo para buscar reducir el flujo de refugiados pudiera basarse en minimizar los costos que supone este tipo de ayuda, debido a que sus apoyos sociales son restringidos, y los escasos recursos “deben destinarse a la población local y después –o no– a la solidaridad con la población foránea” (p. 211).

La heterogeneidad en los perfiles de los solicitantes de refugio, también pueden generar respuestas distintas. Los niños y menores de edad, las mujeres víctimas de violencia, las comunidades LGBTI, étnicas y religiosas, los apátridas, se ven envueltos en otros acuerdos o convenciones internacionales, que pueden apoyar una petición de asilo, aunque también esto va a

depender de si el país receptor ha refrendado estos mecanismos, y el hecho que la mayoría no son vinculantes. En este sentido, otros actores que intervienen en la gobernabilidad migratoria resultan cruciales en la gestión de la protección internacional. Organismos transnacionales cada vez más presentes en los territorios donde se concentran los desplazamientos humanos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, activistas de derechos humanos, cuerpos de abogados pro bono, entre otros, hacen contrapesos a la gestión migratoria y del refugio que resultan deficientes o restrictivas por parte de los Estados.

Sin embargo, el papel de ciertos organismos internacionales no escapa de los cuestionamientos. Posada (2009) menciona que la ACNUR ha sido parte del juego de intereses de la comunidad internacional para controlar las migraciones no deseadas, sin recurrir a la violación de la soberanía de Estados a los que ha resultado funcional. Señala que desde la década de los 70, se comienza a usar el término de “desplazados bajo el control de la ACNUR”, para referirse a poblaciones que hacían parte del mismo flujo migratorio que los refugiados y que requerían de la misma atención, pero no habían cruzado una frontera nacional, lo que en la práctica se traduce en gestionar los desplazamientos internos para contenerlos dentro de los territorios (p. 147). En sintonía con ello, Ashutosh y Mountz (2011), señalan que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) a través del lenguaje de humanitarismo internacional, colabora con medidas de exclusión, pues facilita el “retorno voluntario”, uno de sus programas más populares, ofreciendo “oportunidades” de volver a casa a personas desplazadas –a menudo solicitantes de asilo–, con un apoyo económico para reiniciar sus vidas.

### **1.5 Conclusiones preliminares**

En este primer capítulo se ha abordado un plano conceptual, histórico y legal de la problemática del asilo y refugio a nivel internacional antes de introducirnos en los países establecidos para el presente trabajo. Por lo tanto, en este capítulo se explicaron en profundidad los instrumentos jurídicos fundamentales a nivel internacional en este orden. En primera instancia, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, aunque no tiene fuerza legal vinculante, sirvió de inspiración para el surgimiento de la ACNUR y de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados que es la primera que establece una definición internacionalmente aceptada de lo que constituye un refugiado.

Sin embargo, también se estableció que dicho instrumento tenía serias limitaciones temporales y geográficas que fueron parcialmente subsanadas por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y, luego, organismos regionales expandieron la definición original de refugiados haciendo alusión ahora a agresiones externas o situaciones generales de violencia y alteración del orden público, como es el caso del tratado de refugiados de la Organización para la Unidad Africana, el pacto de San José y la Declaración de Cartagena de 1984, la cual se ha convertido en el estándar latinoamericano de protección para los refugiados porque tiene una de las definiciones más amplias del refugio existentes (Arboleda, 2001) y da directrices claras para enfrentarse a flujos masivos de migrantes.

Ahora bien, una problemática que surge a raíz de la expansión de la definición del refugio es que se empieza a difuminar la línea entre un migrante económico y un refugiado. No obstante, se determinó que hay una distinción clara entre ambas: en el que busca protección internacional, el factor de atracción (condiciones particulares del país de acogida) es mucho menor que en el migrante económico. Además, estas distinciones suelen dejar fuera a un número amplio de migrantes forzados que huyen por razones distintas entre las que se reconocen taxativamente bajo la figura de refugiados aunque tampoco puedan ser reconocidos como meros migrantes económicos, lo cual eventualmente causa más problemas para el país de acogida y no les permite regularizar su estatus.

En resumen, el marco de protección internacional contempla que las personas que obtienen la condición de refugiadas gozan de derechos civiles fundamentales, incluidos la libertad de pensamiento y de circulación, así como el derecho a no ser sometidas a tortura o a un trato degradante. Asimismo, los refugiados han de tener los mismos derechos económicos y sociales que cualquier otra persona: acceso a la atención médica, derecho al trabajo para los adultos, derecho a la educación para los niños, entre otros (ACNUR, 2001). Pero como se ha planteado, el derecho al asilo o refugio sigue siendo una competencia soberana de cada Estado. En este sentido, es importante conocer cuáles son los instrumentos jurídicos (dimensión normativa) y su aplicación (dimensión procedimental y práctica) que en torno al refugio se han implementado en los contextos particulares de Colombia y de México, materia de las siguientes páginas.

## **Capítulo II. Caracterización del fenómeno del refugio en Colombia y México. Contexto general y aspectos normativos**

### **2.1. Introducción**

El presente capítulo se enfoca en desarrollar el marco contextual y normativo de dos países que han venido enfrentando procesos migratorios similares en América Latina en la última década: Colombia y México. Ambos, tradicionalmente expulsores de poblaciones por distintas causas, entre ellas la violencia perpetrada desde distintos actores, ahora se enfrentan al desafío de atender flujos migratorios que podrían considerarse mixtos, es decir, a migrantes económicos y refugiados, lo que conlleva a analizar cuál ha sido su rol en materia de protección internacional.

Producto de la grave crisis económica, política y social que enfrenta Venezuela y debido a su ubicación geográfica, Colombia se ha convertido en el mayor receptor de población originaria de este país en la región, poniendo a prueba su gobernabilidad migratoria. A su vez, México, que ha sido país de tránsito de miles de migrantes que buscan llegar a los Estados Unidos, especialmente desde Centroamérica, se ha venido convirtiendo en destino deseado u obligado ante el endurecimiento de la política migratoria de la Unión Americana, incidiendo este contexto en su gestión del refugio y de otras formas de protección.

A continuación, se presenta una caracterización de los procesos migratorios recientes que se han presentado en ambos países para comprender su complejidad, así como los marcos normativos que les rigen y/o que se han esbozado para darles respuesta.

### **2.2. El caso de Colombia**

Colombia, ubicado en América del Sur, es un país que no había tenido tradición de recepción de refugiados hasta la llegada de millones de venezolanos, con la excepción de unos pocos miles de europeos y japoneses desde 1940 por la Segunda Guerra Mundial. Históricamente, había sido un emisor de desplazados y refugiados debido a su conflicto interno de larga data propiciado por las guerrillas (Universidad Industrial de Santander, 2018). Por tanto, los flujos de migración venezolana del presente siglo son inéditos para Colombia.

Desde la llegada de Hugo Chávez al poder (1999-2013), Colombia y Venezuela han tenido relaciones diplomáticas tensas, lo cual ha dificultado el abordaje binacional del flujo migratorio a pesar de compartir una frontera de más de dos mil kilómetros con siete departamentos colombianos y cuatro estados venezolanos ubicados alrededor de ella (García y Restrepo, 2019). Además, la frontera colombo-venezolana es altamente permeable, con un arraigo profundo de identidad fronteriza y con una alta proporción de personas con doble nacionalidad. Así:

Existe una cercanía cultural construida históricamente en la frontera, dada por los lazos de consanguinidad, de parentesco y relaciones sociales en general, que fue ocurriendo a medida que se intercambiaba y profundizaba el conocimiento de las costumbres, gustos y valores entre ambas sociedades, pero que además se ha edificado en conjunto, de manera que el límite de la identidad nacional se torna borroso en las regiones de frontera (Universidad Industrial Santander, 2018: 4).

Venezuela, contrario a Colombia, tradicionalmente no estaba acostumbrado a procesos de emigración. Había sido un receptor de inmigrantes. Italianos, españoles, colombianos, ecuatorianos, alemanes, sirios y libaneses, encontraron en Venezuela un hogar por décadas (García y Restrepo, 2019). Las guerras mundiales y los conflictos internos en dichos países más el boom petrolero en Venezuela, lo convirtieron en uno de los destinos más populares del continente durante algunas décadas. Sin embargo, la crisis económica y social de los 80 y 90 redujo el flujo migratorio hacia el país sudamericano. La llegada del chavismo al poder estimuló la salida de las clases más calificadas o preparadas y de trabajadores petroleros (2002-2009), seguidos por ejecutivos, empresarios y un primer grupo de estudiantes (2009-2013) y luego un flujo migratorio masivo de proporciones nunca vistas en Latinoamérica (2013- hasta la actualidad), recoge el Informe Movilidad Humana II (2019).

La última oleada migratoria fue generada por el recrudecimiento de la crisis política y económica, que devino en humanitaria en Venezuela. El 95% de los ingresos de exportaciones de ese país provienen del petróleo, sin embargo, las políticas de gastos desmesurados durante el gobierno de Chávez desbalancearon el presupuesto nacional, causando el cierre de fábricas y la implementación de un control cambiario que dio pie a un mercado negro de dólares. Esta situación eventualmente llevó al país a caer en recesión económica y a un espiral de deuda que empeoró con la caída del precio del petróleo en 2015, durante el gobierno de Nicolás Maduro (Arguedas et al, 2020). Venezuela entró en un déficit de importación que a su vez hizo que entrara en un ciclo

hiperinflacionario y en la escasez generalizada. Aunado a esto, la represión en las protestas de 2014 y 2017, que resultaron en cientos de muertos y miles de presos y perseguidos, junto a miles de ejecuciones extrajudiciales al año (Amnistía Internacional, 2019) llevaron a una crisis humanitaria. El resultado: la huida de millones de venezolanos de su país buscando mejores condiciones de vida.

Para Colombia este contexto presenta un gran reto. Primero, debido a la disminución del tráfico aéreo en Venezuela, cada vez más migrantes y potenciales refugiados deciden emprender su viaje por tierra cruzando la frontera colombiana. Segundo, debido a la gran cantidad de personas colombo-venezolanas, está recibiendo a miles de connacionales que están volviendo a su país después de haber vivido en Venezuela por años. Tercero, por la cercanía geográfica, es el país que más migrantes venezolanos ha recibido, superando el millón y medio (Informe Movilidad Humana II, 2019). Desde 2014, el número de venezolanos que han ingresado a Colombia ha crecido exponencialmente: ese año “entraron 275,965 venezolanos, para el 2015 esta cifra aumentó a 329,466 y para 2016 se llegó a un número de 378,948 migrantes (...) en el año 2017 la cifra de migrantes venezolanos que ingresó a Colombia fue de 769,012” (García y Restrepo, 2019: 16).

Y datos más recientes indican que más de cinco millones de venezolanos han huido de su país, de los cuales 1.8 millones viven en Colombia (Noticias Caracol, 2020). Del total, el 43.8% se encuentra en condición migratoria regular, ya sea por cédula de extranjería o Permiso Especial de Permanencia (PEP), con lo cual el porcentaje restante y mayoritario está de forma irregular y sin protección jurídica (Arguedas et al. 2020). Cabe destacar que en 2020, durante la pandemia del COVID-19, se desaceleró la emigración venezolana, pero se esperaba que vuelva a aumentar al normalizarse la situación fronteriza (Migración Colombia, 2020).

A partir del Informe de Movilidad Humana II (2019) realizado en conjunto por el Servicio Jesuita para los Refugiados, la Universidad Católica del Táchira, la Universidad Simón Bolívar de Cúcuta, entre otras organizaciones, es posible conocer el perfil del migrante venezolano que entra a Colombia, ya sea para quedarse o en tránsito hacia otro país. Este estudio se centró en el paso fronterizo entre el Estado Táchira de Venezuela y el Departamento del Norte de Santander de Colombia, para lo cual se entrevistó a 12.957 venezolanos mayores de edad que cruzaron los pasos fronterizos de San Antonio del Táchira o Ureña entre los meses de abril y mayo de 2019.

El trabajo reveló que poco más de la mitad de la emigración venezolana es masculina (53.8%) y joven, pues 73.6% del total de entrevistados tenían entre 18 y 29 años de edad. De hecho, dentro de ese universo, el 53.6% tiene entre 18 y 19 años. Además, casi la mitad de los migrantes (48.5%) obtuvo grado universitario o de posgrado y el 17% estudiaba antes de emigrar. Sin embargo, solo el 14% tenía consigo sus certificados educativos apostillados, lo cual dificulta la posibilidad de continuar o certificar sus estudios. También, la mayoría de los migrantes trabajaba antes de salir del país (76%).

A su vez, en una pregunta abierta, los entrevistados respondieron qué factores psicosociales motivaban su migración. Las cinco principales causas fueron: 1) desesperación y altos niveles de estrés por lo que sucede en el país (76.5%), 2) violencia e inseguridad (61.8%), 3) hambre (58%), 4) problemas de salud y no poder obtener tratamiento médico (52.8%), y 5) incertidumbre por lo que va a pasar en Venezuela (52.1%). Consultados sobre los factores económicos que les afectan, señalaron: 1) buscar mejores oportunidades de trabajo (86.2%), 2) ayudar económicamente a un familiar (69.3%), 3) no poder mantener la calidad de vida (46.5%). Por último, entre las razones sociopolíticas, los entrevistados mencionaron la falta de acceso a empleo, vivienda, pensión y bonos por su posición política (53.2%) y persecución política (9%) (Informe de Movilidad Humana II, 2019)

El estudio también evidenció que el flujo migratorio era predominantemente de tránsito, puesto que solo el 18% de los entrevistados planeaba quedarse en Colombia, siendo así el tercer destino más buscado. Sin embargo, otros destinos mencionados (Perú, 37.8%; Ecuador, 25.8% y Chile, 16.2%) han impuesto restricciones migratorias desde la consecución del estudio que han provocado que muchos hayan tenido que extender su estancia en Colombia. El 56.4% de los entrevistados viajaba acompañado y de este porcentaje, el 35.5% estaba con sus hijos y el 24% con su pareja, mientras que el 56.6%, es decir más de la mitad, viajaba con amigos. Un último dato relevante es que el 89.5% de los migrantes dijo estar dispuesto a regresar a su país. Sin embargo, solo el 7.1% lo haría si mejora la economía y el 1.3% si hay una mejora de oportunidades. El 40.5% dijo que regresaría de haber un cambio de gobierno y el 45.2%, por su familia.

Según Miranda (2020:18) “los venezolanos de a pie” han encontrado en la migración la forma de obtener un futuro mejor, por lo que su desplazamiento fuera del país se puede

conceptualizar, en palabras de Alexander Betts (2013: 4), como “migración por supervivencia”. Esto es, personas que dejan su país debido a una amenaza existencial y para la cual no tienen acceso a un recurso o resolución interna. Este concepto resalta la huida impulsada por la amenaza individual o la violencia generalizada hacia la vida de las personas, como la fragilidad de los Estados y la insuficiencia de medios de subsistencia.

El éxodo masivo venezolano, reconocido por el Programa Mundial de las Naciones Unidas como el mayor en la historia de América, ha planteado para el gobierno colombiano la urgente necesidad de encontrar respuestas para atender la llegada de los migrantes, en todos los contextos: económico, social y jurídico. Igualmente, el Banco Mundial (2018) ha clasificado este fenómeno migratorio como una migración mixta que comparte características con situaciones estudiadas alrededor del mundo. Esta clasificación se debe a que está compuesta mayoritariamente por migrantes económicos, por población retornando a sus países de origen y en menor proporción, por solicitantes de refugio. Tanto el volumen migratorio como las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes y retornados hacen que tenga características similares a las de flujos observados recientemente en Europa, producto de la migración y el desplazamiento forzado de personas desde el Norte de África y del Medio Oriente.

El hecho de ser catalogada como una migración mixta implica que existen diferencias tanto en el impacto como en el acceso a soluciones entre los diferentes tipos de migrantes. La población retornada, por ejemplo, que es de nacionalidad colombiana, constituye cerca del 30% del flujo migratorio procedente de Venezuela con intención de permanencia (Banco Mundial, 2018), la cual tiene derecho a acceder a su documentación que acredite su nacionalidad. Además, también tiene derecho a la oferta de programas sociales disponibles para connacionales, según su nivel de vulnerabilidad. Aunque la atención de este flujo migratorio se escapa del enfoque principal de esta investigación, es menester mencionarlo puesto que es un factor que complejiza la atención y gestión de estas poblaciones, ya que se suele priorizar la atención a los connacionales.

Mejía (2019) señala que Colombia ha debido adaptar sobre la marcha sus marcos normativos para atender los compromisos internacionales adquiridos en materia de atención a refugiados y migrantes. Además, ha optado por la opción más eficiente y económicamente viable, manteniendo en la medida de lo posible sus fronteras abiertas y focalizando sus recursos en dar

respuesta a las necesidades de manejo de los flujos migratorios en áreas de frontera y en la provisión de apoyo humanitario.

### **2.2.1. Marco normativo en materia de refugio en Colombia**

Colombia es Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra en 1951 y ratificada el 10 de octubre de 1961; del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, al cual se adhirió el 4 de marzo de 1980; de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, aprobada por la Ley 70 de 1986; y es Estado signatario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, suscrita el 22 de noviembre de 1984. De estas fuentes, así como de otras normas internas y sentencias de la Corte Constitucional, proviene la concepción y tratamiento del Estado al refugio.

La Constitución colombiana, vigente desde 1991, no alude expresamente en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales. En su artículo 36, solo menciona “el derecho de asilo en los términos previstos en la ley”, sin dar mayores especificaciones. No obstante, el artículo 189, numeral 2, da al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la atribución de dirigir las relaciones internacionales y de celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. Mientras, el numeral 11, le da potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Es bajo estos términos que al Estado le corresponde la facultad de definir las políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio, incluyendo los procesos de asilo o de refugio. Por esta vía, como explican Celys, Gene y Rosas (2018), se han suscrito algunos instrumentos para instituir los pasos a dar en esta materia, como ocurrió con el Decreto 2450 de 2002. En él se estableció el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, esto es, de toda persona:

- a. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y el 30 de junio de 1928, o de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10

de febrero de 1938; del protocolo del 14 de septiembre de 1939; o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

b. Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Dentro de este documento también se dictaron normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual es la encargada de analizar los casos para el otorgamiento de este reconocimiento. Posteriormente, mediante el Decreto 2840 de 2013, se actualizó la definición de refugiado, al señalar que se aplicará tal condición a toda persona que se circunscribe a alguna de las siguientes causales:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país 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 al orden público, o

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

A su vez, aquí se denomina a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado como CONARE, y a diferencia del decreto de 2009, donde el peticionario debía hacer la solicitud de refugio ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales, directamente o a través de ACNUR, se establece que a la CONARE le corresponderá recibir dichas solicitudes, además de tramitarlas y estudiarlas. A decir de Castro (2019: 17) esto marca una relativa evolución, “pues a partir de 2013 existe una autoridad con un relativo grado de especialidad encargada de tramitar las solicitudes de asilo al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Los lineamientos de este documento fueron más adelante incorporados dentro del Decreto 1067 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores), el cual en su Título 3, Asuntos Relativos a la Condición de Refugiado, secciones 1 a la 8, desarrolla con mayor detalle los aspectos sobre el procedimiento. Entre los puntos a destacar dentro de su articulado, está un catálogo de protecciones especiales como el Principio de Unidad de Familia, consistente en que, una vez otorgado el reconocimiento, el refugiado puede solicitar que dicha condición se extienda a su cónyuge o a sus hijos menores de edad; y en condiciones de discapacidad, mayores de edad hasta los 25 años que dependan económicamente del refugiado, o a los hijos del cónyuge del refugiado que reúnan alguna de las anteriores condiciones.

También están protecciones especiales para las mujeres solicitantes y para los niños, niñas y adolescentes, y bajo la consigna de Medidas Complementarias, establece la posibilidad de que la CONARE adelante gestiones para facilitar la permanencia de aquellos solicitantes a quienes se les haya negado el reconocimiento como refugiados, por otra vía distinta al refugio (Castro, 2019). En sí, el marco integra requisitos y ciertos procesos avanzados en esta materia, pues amplía su ámbito de acción más allá de los conflictos armados, extendiéndolo a violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada y tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Sin embargo, no tiene el rango de ley, por lo cual podría ser revocado libremente por otro decreto presidencial. Así, aunque Colombia está incorporando una definición amplia del refugio, dicha normativa puede estar en juego de no dársele un rango mayor de legitimidad y protección.

Esta situación se extiende a todo el ámbito de extranjería del país, pues no existe como tal una Ley Migratoria, sino “una serie de normas algo dispersas que regulan temas relacionados con

diversas dimensiones de la migración, lo cual impide que pueda hablarse de una legislación o reglamentación integral de las migraciones internacionales en Colombia” (Palacios, 2012: 89). Un acercamiento, aunque insuficiente en este sentido, ha sido la Ley 1465 de 2011, bajo la cual se creó el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) y se expidieron normas para la protección de los colombianos en el exterior.

En su artículo define al SNM como el conjunto armónico de instituciones, organizaciones, tanto de la sociedad civil, como las normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior. A su vez, en el artículo 2, referente al objeto de la ley, también hace énfasis en el fortalecimiento de los lazos de los colombianos en el exterior, pero no se menciona a los extranjeros en Colombia.

El planteamiento de ambos artículos es, sin lugar a dudas, legítimo. La atención de sus nacionales es para los Estados la primera responsabilidad, no obstante, es necesario resaltar que dentro del propósito de creación de la Ley parece que se invisibilizan los extranjeros presentes en el Estado colombiano, y esto podría contrariar lo previsto en el artículo 100 de la Constitución Política, según la cual, los extranjeros en Colombia podrán disfrutar de los mismos derechos civiles que los nacionales (Palacios, 2012: 92).

De hecho, ante la realidad que ha venido enfrentando el país con los flujos procedentes de Venezuela, se elaboró un Proyecto de Ley Migratoria Integral que, al momento de redactar esta tesis, fue aprobado en el Senado por unanimidad y en segundo debate, en octubre de 2020, y aguardaba su tratamiento en la Cámara de Representantes. Entre los temas que abarca están disposiciones para la integración económica y social, ordenada y legal de los extranjeros y los retornados; medidas preventivas y respuestas a las migraciones de tránsito; y disposiciones en torno a las categorías de refugio y asilo.

La senadora Emma Castellanos, quien presentó el proyecto de ley, dijo en una entrevista publicada en la prensa:

No había una ley, sólo teníamos un CONPES<sup>7</sup> y unos decretos reglamentarios que había dado el Presidente, pero no había una ley. Por primera vez el ordenamiento jurídico de

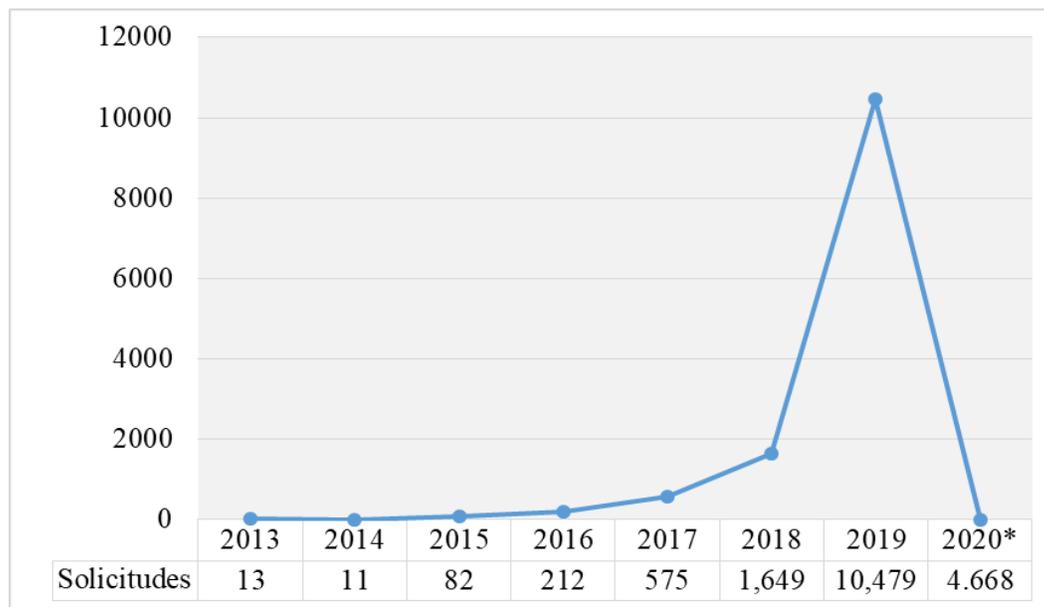
---

<sup>7</sup> El CONPES es el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. El CONPES es “la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país (...) a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.” (Departamento Nacional de Planeación, 2021)

Colombia va a tener una política pública de migración, porque antes la migración era un fenómeno coyuntural, pero en este momento Colombia se volvió un país receptor y siguen creciendo los migrantes con vocación de permanencia (El Tiempo, 2020).

A esto agregó que se trabajaba en el diseño de una ruta para que esa persona pase de ser un migrante irregular a un migrante regular, porque por ahora sólo existen unos permisos. A pesar de que el flujo de venezolanos en Colombia alcanzaba hasta mediados de 2020 casi 2 millones de personas, más de la mitad se encontraban en situación irregular, y menos de 18 mil habían solicitado la condición de refugiado, esto es, apenas el 1% de los venezolanos que se encuentran en ese país (Revista Semana, 2020). Como se observa en la gráfica 1, ha habido un incremento paulatino, pero bastante discreto de solicitudes a partir del año 2015; no obstante, el número creció de manera exponencial en 2019, con 10,479 peticiones, aunque hasta ese año apenas 140 solicitudes habían sido concedidas.

Gráfica 2.1. Solicitudes de refugio presentadas en Colombia por venezolanos (2013 a 2020\*)



(\*) Datos hasta abril

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Aunque este tema se tocará en el diagnóstico del capítulo 3, es menester afirmar que a los solicitantes no se les reconoce el derecho al trabajo, sino, sólo los derechos fundamentales

establecidos internacionalmente como el de no devolución y el acceso a la salud y educación a través de un salvoconducto que debe ser renovado cada 90 días.

Parte de estos aspectos, plantea Mejía (2019: 13-14) han quedado ratificados en acciones concretas del poder Judicial. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha indicado que es preciso que se garantice el derecho a la salud de la población migrante presente en Colombia, a través de su Sentencia T-210 de 2018. Señala que, de acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar a todos los migrantes, incluidos aquellos que se encuentran en situación de irregularidad, no solo la atención de urgencias con perspectiva de derechos humanos, sino la atención en salud preventiva con un enérgico enfoque de salud pública, y con fundamento en el principio de no discriminación.

Una vez concedida la condición de refugiado, los lineamientos señalan que rigen los mismos derechos que los extranjeros residentes, en materia de acceso “a empleo remunerado, a trabajar por cuenta propia y a la educación y la seguridad social (...) a no ser discriminado, a la libertad de asociación y a la libertad de movimiento” (ACNUR, 2020). A su vez, tanto los solicitantes como los refugiados están obligados a respetar y cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos, así como a las personas e instituciones en Colombia.

### **2.3. El caso de México**

A diferencia de Colombia, México ha tenido mayor experiencia en materia de refugio y ha sido considerado un territorio de puertas abiertas en este sentido. En el siglo pasado acogió a ciudadanos españoles exiliados tras la Guerra Civil, también a europeos desplazados por la Segunda Guerra Mundial, y a exiliados de dictaduras del Cono Sur, aunque la infraestructura para recibirlos fue escasa hasta los años 80 (Gleizer, 2013).<sup>8</sup>

Para entonces, en el contexto de la Guerra Fría, América Latina y particularmente Centroamérica estaban inmersas en una espiral de violencia y guerras civiles que llevaron a miles

---

<sup>8</sup> No obstante, esta autora refiere que la apertura no ha sido una práctica generalizada, al señalar que en el caso de los judíos que huían del nazismo durante la Segunda Guerra Mundial, México les dificultó el estatus legal de asilados al tratar sus casos como un tema de inmigración y no de refugio. A su vez, Vega (2017) menciona que en el siglo XX se aplicó una política restrictiva y discrecional a favor de extranjeros con altos niveles profesionales, por ejemplo.

de personas a desplazarse forzosamente. La mayoría de estas movilizaciones fueron internas, pero con el pasar del tiempo fueron más las personas que necesitan protección internacional, especialmente procedentes de Guatemala, país que se encontraba en una guerra civil de más de dos décadas de duración.

Ante tal situación, México aplicó una estrategia diplomática para llegar a acuerdos que ofrecieran paz a la región, aumentó la presencia militar en Chiapas, frontera con Guatemala; y comenzó la conformación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), en 1980, como el ente encargado de gestionar el refugio y dependiente de la Secretaría de Gobernación (Kosten, 2019), aunque no contaba con instrumentos jurídicos adecuados para ello. En su lugar, se dice que se contaba con la voluntad política de los gobernantes, quienes dependiendo de las coyunturas y los intereses geopolíticos facilitaban la llegada y la recepción de poblaciones que buscaban refugio en el país (Rodríguez, 2011).

Para ese momento, un segundo flujo migratorio con necesidades de protección que empezó a entrar a territorio mexicano fue de salvadoreños que huían de una guerra civil. No obstante, cabe señalar que en los siguientes años los desplazamientos de personas procedentes principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) han venido ocurriendo en su mayoría de manera irregular y tienen como destino final los Estados Unidos, debido a distintos factores de expulsión, entre ellos, la desigualdad social y la violencia estructural.

En 2018, en El Salvador se contabilizaron más de 52 homicidios por cada 100 mil habitantes, y en Honduras 39 homicidios por cada 100 mil, de acuerdo con estadísticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y los Delitos (UNODC, por sus siglas en inglés). Gran parte de este contexto se debe a pandillas como Barrio 18 y la Mara Salvatrucha, grupos delictivos conformados por refugiados salvadoreños en los Estados Unidos en los años 80. En 1996 Estados Unidos reformó sus leyes migratorias, resultando en la deportación de miles de centroamericanos, entre ellos, pandilleros que solidificaron su poder y causaron estragos al volver a sus países de origen, volviéndose cada vez más violentos (Leutert, 2019).

Un estudio de Lusk, Terrazas, Caro, Chaparro y Antúnez (2019) afirma que alrededor de 500 mil personas huyen anualmente de estos países. También que el monto de las extorsiones en Honduras alcanza los 200 millones de dólares al año, lo que lleva a miles de personas que no pueden o no quieren pagar la extorsión, a escapar de sus localidades o a salir de su país. Tampoco

puede ignorarse que la pobreza en el Triángulo Norte es de las más altas de Latinoamérica. Según Canales y Rojas (2018), en Honduras y Guatemala la pobreza abarca a dos tercios de sus poblaciones. Para 2018, la población de Honduras era de aproximadamente 9.5 millones de personas y la de Guatemala, de 16.3 millones, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (2021). Mientras que, en El Salvador, la pobreza afecta al 41% de su población, que para el 2018 era de 6.4 millones de habitantes. Esto permite catalogar a estos flujos migratorios como mixtos por las multicausalidades que envuelven sus movilidades: hay motivaciones económicas, pero además un factor de empuje importante suele ser la violencia urbana y la extorsión, con lo cual, es más que todo una migración de supervivencia (Lusk et al, 2019).

Además de los centroamericanos, otros flujos que han venido cobrando relevancia en las migraciones de tránsito por México proceden de El Caribe (Cuba y Haití), así como de Asia (India y Bangladesh, principalmente), y de África (Camerún y República Democrática del Congo, en su mayoría), de acuerdo con los registros de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, ahora denominada Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP). Mientras que, entre los flujos con vocación de permanencia, destacan los originarios de Venezuela, desde el año 2015, cuyo ingreso ocurre mayoritariamente vía aérea.

Según Leutert (2019), algo llamativo, particularmente en el caso de los centroamericanos, es que desde 2011 cambió la estructura demográfica de estos desplazamientos, pues el número de familias, mujeres y niños aumentó. En 2014, 52 mil menores no acompañados, principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica, fueron detenidos en la frontera sur de la Unión Americana en un episodio conocido como la “crisis de los menores migrantes” por sus repercusiones humanitarias y porque conllevó a mayores medidas restrictivas, no sólo por parte de ese país, sino también por parte de México. A su vez, los registros de la UPMRIP, también reportaron un incremento sistemático en el flujo de extranjeros menores de edad presentados al Instituto Nacional de Migración (INM), particularmente a partir de 2012, tanto en el grupo de edad de 12 a 17 años, como de menores de 12 años (Unidad de Política Migratoria, 2016).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La autoridad mexicana denomina “presentadas” a las personas que son detenidas por no acreditar una estancia migratoria regular en el país, quienes son trasladadas a estaciones temporales mientras se define su regularización o su deportación o retorno.

A raíz de estos eventos, el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) implementó el Programa Frontera Sur<sup>10</sup> en julio de 2014, que tuvo como resultado la detención de 200 mil centroamericanos en 2015, de los cuales se deportaron unos 140 mil. En cuanto a niños, niñas y adolescentes, se estima que durante el primer año de implementación del programa (a junio de 2015), se aprehendieron 93,613 menores migrantes, cifra equivalente al 99% de detenciones realizadas en los dos años previos (Castillo, 2020; Castañeda, 2016).

Para la segunda mitad de 2018, otra oleada procedente de Centroamérica se desplazó por territorio mexicano en “caravanas”, es decir, en grupos grandes y visibles como estrategia para evitar los peligros en sus rutas por México hacia los Estados Unidos. Por la alta presencia de familias y menores de edad, recibió amplia cobertura mediática e involucró a una serie de actores: migrantes previamente deportados, activistas, agencias internacionales, medios, poblaciones organizadas, entre otros (Ortega, 2020).

Buena parte de estos flujos manifestaban como intención solicitar asilo a los Estados Unidos ante lo cual, surgieron diversas respuestas. Por parte de México, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que recién asumía el poder (diciembre de 2018), ofreció asistencia y documentos a los llegados en las caravanas, asumiendo un discurso que apelaba a sus derechos humanos; aunque cambió su política seis meses después. Mientras, el gobierno de los Estados Unidos puso en marcha el programa *Migrants Protection Protocols* (MPP), conocido también como *Remain in Mexico* (Quédate en México), desde enero de 2019, el cual permite al *Department of Homeland Security* (DHS) devolver a personas que solicitan asilo desde su frontera Sur, para que esperen por sus procesos en territorio mexicano.

Tal medida se consolidó en junio de 2019, con la firma de una Declaración Conjunta México-Estados Unidos, tras amenazas por parte del presidente estadounidense Donald Trump, de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas si no se frenaban los flujos migratorios. En este acuerdo, México se comprometió a militarizar su frontera sur; también a aceptar a quienes hayan cruzado su frontera norte hacia los Estados Unidos en busca de asilo (es decir a los MPP), y a darles oportunidades laborales, servicios educativos y de salud, convirtiéndose así, en un “tercer

---

<sup>10</sup> Según Castañeda (2016), el Programa Frontera Sur fue establecido por el Gobierno mexicano en el verano de 2014 para atender y controlar el flujo migratorio centroamericano hacia Estados Unidos. Este programa tiene un enfoque de securitización enfocado en la detención y repatriación de los migrantes provenientes de Centroamérica.

país seguro” *de facto*. En contraparte, la Unión Americana sólo se comprometió a acelerar la resolución de los casos de asilo. A su vez, ambos gobiernos acordaron promover un Plan de Desarrollo Integral para evitar las migraciones forzadas en la región, con énfasis en los países centroamericanos involucrados (Ortega, 2020).

Un reporte de WOLA (2020) señala que México detuvo a un número récord de migrantes después de este acuerdo: más de 130 mil solo en el primer semestre, con subsecuentes denuncias de violaciones de derechos humanos. A su vez, este informe cuestiona el enfoque de securitización aplicado por México porque considera que su efecto es temporal y, a fin de cuentas, la migración se siguió dando, pero corriendo mayores riesgos porque los traficantes de personas se adaptaron al nuevo contexto. En sí, el recrudecimiento de la política migratoria estadounidense y el rol ambiguo que ha jugado México en la gestión de los flujos, ha provocado, al menos tres efectos: i) que miles de personas vean sus intentos por llegar a la Unión Americana cada vez más frustrados, ii) que su presencia en México resulte menos transitoria, y iii) que solicitar refugio en México se haya convertido en una opción no siempre deseada, si no obligada.

Como se mencionó con antelación, se trata de flujos de larga data, pero que han venido variando en su composición. Tomando como referencia datos recopilados tras la crisis de los menores migrantes y a raíz de las caravanas, se puede tener un acercamiento a sus perfiles sociales y demográficos. En 2015, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), que acogió a 30,321 migrantes en sus diversas casas y albergues en distintas localidades de México, reportó que el 89.1% de estos migrantes eran hombres y el 10.7% mujeres, mientras por países de origen lideraban Honduras (17,852 personas), seguidos en menor volumen por El Salvador (5,322) y Guatemala (3,851).

Por grupos de edad, el 53.6% tenían entre 18 y 30 años; el 24.9%, entre 31 y 40 años; el 8% de 41 a 50 años, y los menores de edad comprendían el 6.5 %. La mayoría eran solteros (14,970 personas), seguidos por unión libre (6,727) y casados (3,683), y tenían en general bajos grados de educación escolar (Castillo, 2020; REDODEM, 2016). Para 2019, otro informe de la misma organización daba cuenta de 25,052 migrantes acogidos en sus diversos albergues en el país, de los cuales, el 83.9% eran hombres, el 15.9% mujeres y 0.16% personas de la comunidad LGBTI. El rango de edad donde se concentra la mayor cantidad de personas en situación de movilidad es 18 a 35 años, edades productivas, mientras el 15.3% eran menores de edad. En esta muestra,

nuevamente predominaron los originarios de Honduras (19,056 personas) seguidos por Guatemala y El Salvador, y se observaron también personas de Cuba, Nicaragua, Venezuela, Haití y Colombia (REDODEM, 2020), lo que da cuenta de la diversificación cada vez más visible de estos flujos.

### **2.3.1. Marco normativo en materia de refugio en México**

México cuenta con un robusto marco normativo<sup>11</sup> sobre los derechos de las personas migrantes y sobre el refugio, lo último sustentado en primer lugar, en sus compromisos internacionales adquiridos en la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes celebrada en septiembre de 2016. A su vez, la figura del refugio está estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 11 afirma que “toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”. Hasta 2011, el asunto del refugio estuvo reglamentado por la Ley General de Población que fue establecida con la finalidad de dar respuesta al flujo migratorio de guatemaltecos desde los años 70 (Movimiento Ciudadano, 2016).

El artículo 35 de dicha ley señalaba que “los extranjeros que sufran persecuciones políticas o aquellos que huyan de su país de origen, en los supuestos previstos en la fracción VI del artículo 42, serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración, mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso, lo que hará del modo más expedito”. Dicha fracción establece que es refugiado quien se interna temporalmente en México para:

Proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su

---

<sup>11</sup> Más de una treintena de leyes, reglamentos, protocolos, decretos y acuerdos integran el marco normativo en materia de refugiados en México. Ver Marco Normativo en Materia de Refugiados extraído de <https://www.gob.mx/comar/documentos/marco-juridico-en-materia-de-refugiados>

permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

Sin embargo, desde 2011 México cuenta con una legislación específica sobre el tema: la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP), vigente desde el 27 de enero de 2011, y cuya penúltima reforma fue publicada el 30 de octubre de 2014 para normar este procedimiento. Esta toma los principios de la Convención de 1951, pero en su artículo 13 amplía la definición de refugiado a toda persona:

1. 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
2. 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<sup>12</sup>.

En cuanto al asilo político (que se confiere por temas relacionados a persecución política) señala que compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) resolver sobre estos procedimientos. Además, en su artículo 28, introduce la figura de Protección Complementaria, la cual se otorga 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

---

<sup>12</sup> México incluyó en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político la definición regional del refugiado propuesta en la Declaración de Cartagena de 1984.

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.

De acuerdo a la organización Sin Fronteras (2012), uno de los aspectos positivos de dicha ley es que incorpora el derecho internacional a la ley nacional, pues uno de los principales inconvenientes del derecho internacional es su aplicación práctica en la normativa nacional. Esto, debido a que los tratados internacionales ratificados por México tienen fuerza vinculante, pero muchas veces los funcionarios públicos desconocen. Por lo tanto, es positivo que se incorpore en el marco jurídico nacional las disposiciones del derecho internacional y de los tratados ratificados por México. A su vez, otro tema positivo que destacan Coporo y Morales (2020) es que la ley expande la definición de refugiado, adaptándola a la establecida en la Declaración de Cartagena, con lo cual se establece un marco adecuado de protección; además Sin Fronteras (2012) destaca que incluye como motivo de persecución el género.

Sin embargo, esta organización también cuestiona que en la ley no queda claro el mecanismo a implementar para detecciones de posibles solicitantes de asilo; es decir, no hay una garantía material del derecho a solicitar asilo, lo cual es fundamental ya que “las personas que se internan al país lo hacen mediante flujos mixtos; lo mismo solicitantes de asilo que migrantes económicos o trabajadores migratorios” (Sin Fronteras, 2012: 19). A su vez, sostiene que la ley carece de mecanismos para proporcionar asistencia de emergencia a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, pues se limita a establecer la coordinación con otras instancias del gobierno o con organizaciones de la sociedad civil para que pueda ser proporcionada.

En sintonía con ello, Rea (2016) considera que el inconveniente de México no es legal, ya que “actualmente cuenta con un marco regulatorio que cumple con los estándares internacionales mínimos del área”, sino que el problema se encuentra en la aplicación de lo establecido en la ley, ya que se “requiere mayor énfasis en soluciones prácticas en la identificación, admisión al territorio y acceso al procedimiento de asilo” (p. 396)

Como se mencionó antes, desde 1980 el ente encargado de gestionar los procesos de refugio es la COMAR, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la cual debe asistir a los solicitantes desde el principio del procedimiento. Para el año 2013, esta entidad registraba menos de 2 mil solicitudes, pero a partir de los años siguientes ha venido enfrentando un incremento exponencial de trámites, alcanzando en 2018, más 17 mil solicitudes, y superando en 2019, las 70 mil, una cifra

hasta entonces histórica. Como se observa en la tabla 2, los originarios de Honduras han liderado en los años analizados como peticionarios, y particularmente en 2019, representan casi la mitad del total de solicitantes, con 30,045 trámites. Otras nacionalidades que destacan en los últimos años son El Salvador, Cuba, Venezuela y Haití, una diversidad de orígenes que confirma que los desplazamientos humanos y factores de expulsión abarcan contextos cada vez más amplios. Nótese además que en 2020, a pesar de la pandemia, la COMAR cerró el año con más de 41 mil solicitudes de refugio.

Tabla 2.1. Solicitudes de refugio en México por principales países de origen (2013-2020)

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Honduras	530	1,035	1,560	4,129	4,274	13,679	30,187	15,440
El Salvador	309	626	1,476	3,494	3,708	6,193	9,039	4,020
Cuba	98	96	37	43	796	214	8,708	5,752
Venezuela	1	56	57	361	4,038	6,326	7,677	3,439
Haití	14	25	16	47	436	76	5,540	5,938
Guatemala	47	108	102	437	676	1,347	3,800	2,993
Nicaragua	20	28	28	70	62	1,271	2,240	795
Otros países	277	163	148	215	629	524	3,408	2,952
<b>Total</b>	<b>1,296</b>	<b>2,137</b>	<b>3,424</b>	<b>8,796</b>	<b>14,619</b>	<b>29,630</b>	<b>70,609</b>	<b>41,329</b>

Fuente: COMAR, Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México<sup>13</sup>

En su artículo 44, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, señala que, dada su condición en comparación con los demás extranjeros, los refugiados deberán recibir las mayores facilidades posibles para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos de derechos humanos

<sup>13</sup> Como se estableció en la introducción de esta tesis, la fecha de corte del estudio es diciembre de 2020. Sin embargo, revisando las cifras de la COMAR, se constató que para junio de 2021, ya habían 51,654 solicitudes de refugio, con lo cual ya se sobrepasó el total del 2020.

debidamente firmados y ratificados por el Estado Mexicano, de conformidad con las disposiciones aplicables. Entre ellos destacan:

- Recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos;
- Recibir servicios de salud;
- Recibir educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios;
- Ejercer el derecho al trabajo, pudiéndose dedicar a cualquier actividad, siempre que sea lícita, sin perjuicio de las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia;
- Obtener el documento de identidad y viaje expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Solicitar la reunificación familiar, y
- Obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría, que acredite su condición de estancia como residente permanente (una vez reconocido como refugiado).

#### **2.4. Conclusiones preliminares**

En estas páginas se presentó una caracterización del fenómeno migratorio en dos países de Latinoamérica que enfrentan realidades complejas en materia de atención y acogida a poblaciones con necesidades de protección internacional. En el caso de México, la mayoría son personas que provienen del Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) quienes en buena parte pueden haber visto sus planes de llegar a los Estados Unidos menos viables, por lo que están optando por quedarse en territorio mexicano, mientras en el caso de Colombia, el flujo es casi en su totalidad de personas venezolanas huyendo de la crisis humanitaria de su país.

En ambos el comportamiento que se observa es de flujos mixtos, es decir, compuestos por potenciales refugiados como por migrantes económicos y de tránsito por lo que las autoridades se enfrentan a una situación sumamente particular a la hora de otorgar una protección efectiva a dichas personas. Como se mostró en este capítulo, México tiene un marco jurídico específico sobre refugio (promulgado en 2011) y que está adecuado al derecho internacional, mientras que Colombia apenas se encontraba discutiendo una Ley de Refugiados en 2020, ya que este asunto solo está regulado a través de decretos presidenciales. Por tanto, las figuras de protección humanitaria son escasas, poco sistemáticas y contextuales. Por este motivo, no hay un sistema legal organizado y dichos decretos pueden ser fácilmente eliminados por el presidente de turno.

Esta situación obedece a que el país sudamericano no tenía experiencia en recepción de grandes flujos migratorios o de refugiados, mientras que México ya había recibido refugiados europeos, del Cono Sur y centroamericanos, los dos últimos durante las dictaduras y guerras civiles en dichos países en las décadas de los 70 y 80. Este antecedente de cierta forma sentó un punto de partida o referente para elevar el tema del refugio a un marco legal, anticipándose –al menos normativamente– a las movilidades humanas de esta última década.

A su vez, en ambos países, la tendencia de las solicitudes va al alza. Después de una breve ralentización de las solicitudes debido a la pandemia del COVID-19, ya a finales del año 2020 el número de solicitudes se encontraba al alza. Por lo tanto, estos flujos migratorios con un alto porcentaje de potenciales solicitantes de protección humanitaria no parecen detenerse pronto y los marcos jurídicos y procedimientos de asilo y refugio en estos países deben adaptarse a una situación que probablemente apunte al largo plazo.

Las prácticas de Colombia y México en materia de refugio y protección internacional serán materia de un diagnóstico en el capítulo entrante, donde se desarrollarán a detalle los aspectos procedimentales, planes y programas diseñados y/o ejecutados.

## **Capítulo III. Diagnóstico sobre la gestión del refugio y otros mecanismos de protección implementados en Colombia y México**

### **3.1. Introducción**

El presente capítulo tiene como objetivo presentar un diagnóstico sobre la gestión del refugio y otras formas de protección internacional en Colombia y en México. En ambos contextos latinoamericanos –como se ha plasmado en las páginas precedentes– la llegada de poblaciones con vocación de permanencia deseada u obligada y bajo condiciones de desplazamiento que les haría elegibles para obtener la condición de refugiado, se ha venido incrementando en los últimos años, particularmente desde Venezuela y desde Centroamérica, respectivamente.

Para desarrollar este trabajo se hizo un análisis documental y de material hemerográfico, consistente en la revisión y sistematización de informes, reportes, estudios, de información oficial publicada en sitios web de organismos internacionales y dependencias gubernamentales y publicaciones de prensa, en torno a las distintas políticas y acciones que se han venido adoptando en ambos contextos latinoamericanos ante los flujos de personas con necesidades de protección internacional. La revisión abarcó el periodo 2013-2020 pues, aunque en el último año el mundo se enfrentó a la pandemia por el Sars-Cov-2 (Covid-19), los desplazamientos humanos no se detuvieron, aunque sí se vieron afectados o relativamente contenidos por las medidas de sana distancia y el cierre temporal de fronteras.

Este análisis se nutre de la perspectiva de “governabilidad migratoria” (Mármora, 2010) pues se enfatiza en las posibilidades de los Estados de dar respuestas legítimas y eficaces a estos fenómenos migratorios, articulando entre el derecho soberano sobre la entrada y residencia de personas en su territorio y el reconocimiento del “derecho a tener derechos” de las personas migrantes con necesidades de protección internacional.

La estructura de este capítulo es la siguiente: primero se exponen las políticas implementadas en Colombia para atender el refugio y se analizan otros mecanismos alternativos de protección; luego se sigue el mismo esquema para el caso de México y finalmente se hace un análisis comparativo de ambos países, con miras a hacer propuestas de buenas prácticas.

### 3.2. Colombia: entre la asistencia y la regularización

En este país andino de 50 millones de habitantes (datos al 2020) y 32 departamentos, se ha venido desarrollando paulatinamente una serie de planes, proyectos, propuestas legislativas y ejecutivas con el objetivo de brindar soluciones a la problemática de los flujos migratorios procedentes de Venezuela en su territorio. Sin embargo, el tema del refugio, como se observó en el capítulo 2, no ha tenido mayor cabida en este país, pues el número de solicitantes ha sido bajo (no llega al 1%), en comparación con el volumen de desplazados que ha recibido (1,8 millones hasta 2020).

Como señala Jozef Merckx, representante en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organismo internacional que en marzo de 2018 instó a los países susceptibles de recibir venezolanos a otorgarles protección.<sup>14</sup>

La llegada de tantos venezolanos a Colombia sí tiene una gran dimensión de refugio porque la gente no viene de forma voluntaria. Mucha gente huye de Venezuela por la inseguridad, por la violencia que se vive en el país vecino. Es una discusión que seguimos teniendo con el gobierno, con nuestras contrapartes de Cancillería y Migración Colombia, porque sí pensamos que más personas deberían tener la condición de refugiado, sobre todo si aplicamos la definición de la Declaración Cartagena, que se adoptó en 1984, que dice que todas las personas que salen de sus países por violencia generalizada podrían conseguir la condición de refugiado.<sup>15</sup>

Una primera cuestión que surge en torno al reducido número de solicitantes es si el proceso para solicitar este derecho es o no asequible, si existen dificultades de gestión o institucionales o si el contexto colombiano ofrece otras alternativas que para los venezolanos resultan más prácticas o viables dentro de sus proyectos migratorios. En los siguientes apartados se analizan estos aspectos y qué ha ocurrido en la práctica.

---

<sup>14</sup> Véase en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 Mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> [Consultado el 12 de Mayo de 2021]

<sup>15</sup> Véase entrevista “Más venezolanos deberían tener la condición de refugiado” en <https://www.laopinion.com.co/frontera/mas-venezolanos-deberian-tener-la-condicion-de-refugiado>

### 3.2.1. El proceso para solicitar refugio en el país andino

Se ha mencionado antes que en Colombia el refugio actualmente está normado y reglamentado a través del Decreto 1067 de 2015, y que es una Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) la que recibe, tramita y estudia las solicitudes presentadas por los extranjeros que consideran que su situación se ajusta a la definición de refugiado contemplada en este instrumento.

Según los requisitos recogidos por la Cancillería de Colombia<sup>16</sup>, ACNUR (2020) y el Proyecto Migración Venezuela (Revista Semana, 2020)<sup>17</sup>, los solicitantes tienen hasta dos meses después de haber ingresado a este país para presentar su petición. Y en caso de haber excedido este plazo, puede presentar una solicitud extemporánea que incluya los motivos por los cuales no se realizó antes el trámite. La solicitud de refugio se presenta por escrito ante Cancillería o en caso de que el migrante se encuentre cruzando la frontera vía terrestre, marítima o aérea puede realizar el trámite ante Migración Colombia y debe acompañarse de la siguiente información:

- Nombres y apellidos del solicitante y sus beneficiarios
- Fecha y manera de ingreso
- Dirección, número de teléfono y correo electrónico
- Relato detallado de los hechos por los que solicita asilo
- Firma
- Autorización de contacto

También debe entregar:

- Fotocopia del pasaporte o documento de identidad de su país
- Documentos de respaldo de los hechos narrados
- Fotografía reciente a color
- Declaración jurada

Hecho esto, Migración Colombia le entregará un salvoconducto por cinco días hábiles, y en ese plazo el solicitante debe ampliar o ratificar su solicitud. Una vez aceptada esta, recibirá la

---

<sup>16</sup> Véase en <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/refugee>

<sup>17</sup> Véase en <https://migra Venezuela.com/web/articulo/como-esta-colombia-en-terminos-de-refugio-comparada-con-los-paises-de-la-region-/1984>

emisión de un salvoconducto (SC-2) por hasta tres meses y renovable por el tiempo que dure el proceso.

En ese periodo, el solicitante es citado para una entrevista en persona o quizá entrevistas adicionales si la CONARE lo requiere. Si el trámite es aprobado, la Cancillería expedirá una resolución donde se reconoce la condición de refugiado, así como un documento similar a un pasaporte que le permite entrar y salir del país, y con el cual el refugiado puede iniciar la solicitud de una visa temporal tipo M (visa de migrante), con una vigencia de tres años prorrogable. Además, ya con el estatus de refugiado puede presentar solicitud para que dicha condición se extienda a su núcleo familiar. Por el contrario, en caso de ser rechazada su petición de refugio tiene un plazo de diez días hábiles tras la notificación para presentar un recurso de reposición o debe salir del país en un término de 30 días.

Un aspecto para tener en cuenta es que el decreto no contempla un plazo específico para que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado responda a la solicitud de refugio. Esto es un gran inconveniente para las personas solicitantes, pues la incertidumbre en cuanto al tiempo de espera no solo desalienta la intención de pedir protección internacional, sino que también fomenta la permanencia de manera irregular o la búsqueda de otras formas de regularización en Colombia, sin las prerrogativas que un estatus de refugiado implica.

A ello se suma que existe un vacío jurídico en torno al salvoconducto (SC-2) que recibe la persona mientras espera por una respuesta a su caso: si bien es un documento que le permite residir en el país y garantiza su derecho a la no devolución (*non refoulement*), tiene varias limitaciones: no es válido como documento de identificación ni como documento de viaje; de hecho, rige una prohibición de salir del país a zonas de frontera distintas a la cual ingresó la persona a Colombia, pues de esta forma el Estado asegura que culmine el proceso de solicitud y que no se utilice este instrumento para hacer tránsito hacia otros países. El salvoconducto tampoco sirve para abrir una cuenta bancaria, ni para obtener un diploma o certificado de estudios, ni tampoco constituye un permiso de trabajo, de modo que restringe la movilidad social de esta población, al menos de manera formal. En la práctica, como reseña un reportaje publicado en El Colombiano (2018), con base en testimonios de personas venezolanas migrantes:

Eso puede significar meses o años. El extranjero sigue aferrado al salvoconducto, documento que debe renovar cada 90 días hasta obtener respuesta. La opción entonces es vivir de ahorros o de remesas que les envían sus familiares o amigos, ya que según la misma Cancillería, los solicitantes no cuentan con albergues ni reciben ayuda económica del Gobierno, a menos de que organizaciones como ACNUR o Pastoral Social (de la Iglesia católica) prioricen sus casos y les tiendan la mano.<sup>18</sup>

Es una vez obtenida la condición de refugiado(a) que la persona extranjera obtiene la posibilidad de trabajar legalmente en Colombia, así como acceso a otros derechos que posibilitan una integración socioeconómica. A todo esto, difícilmente se puede hablar de rezagos en las solicitudes de refugio en el país andino, pues ante la inexistencia de un plazo para dar respuesta, técnicamente no se incurre en un desapego a la norma.

### **3.2.2. Entre la debilidad institucional y el desinterés por optar al refugio**

Ya se ha comentado que Colombia no tiene tradición de recepción de refugiados e inmigrantes. Sus políticas normalmente estaban dirigidas a atender, y no necesariamente de manera efectiva, a los desplazados internos por el conflicto armado que el país ha sufrido por medio siglo. Según el Banco Mundial (2018), esto trajo consigo que el incremento del número de migrantes venezolanos que viajan a Colombia por tránsito o para establecerse y los miles de colombianos retornados desde el vecino país hayan desbordado las instituciones competentes. Diversos entes en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) han enfrentado situaciones ante las cuales no estaban preparadas y han debido reaccionar de manera apresurada, haciendo complejo para “el aparato institucional adaptarse para enfrentar la nueva realidad del país” (Banco Mundial, 2018: p. 73).

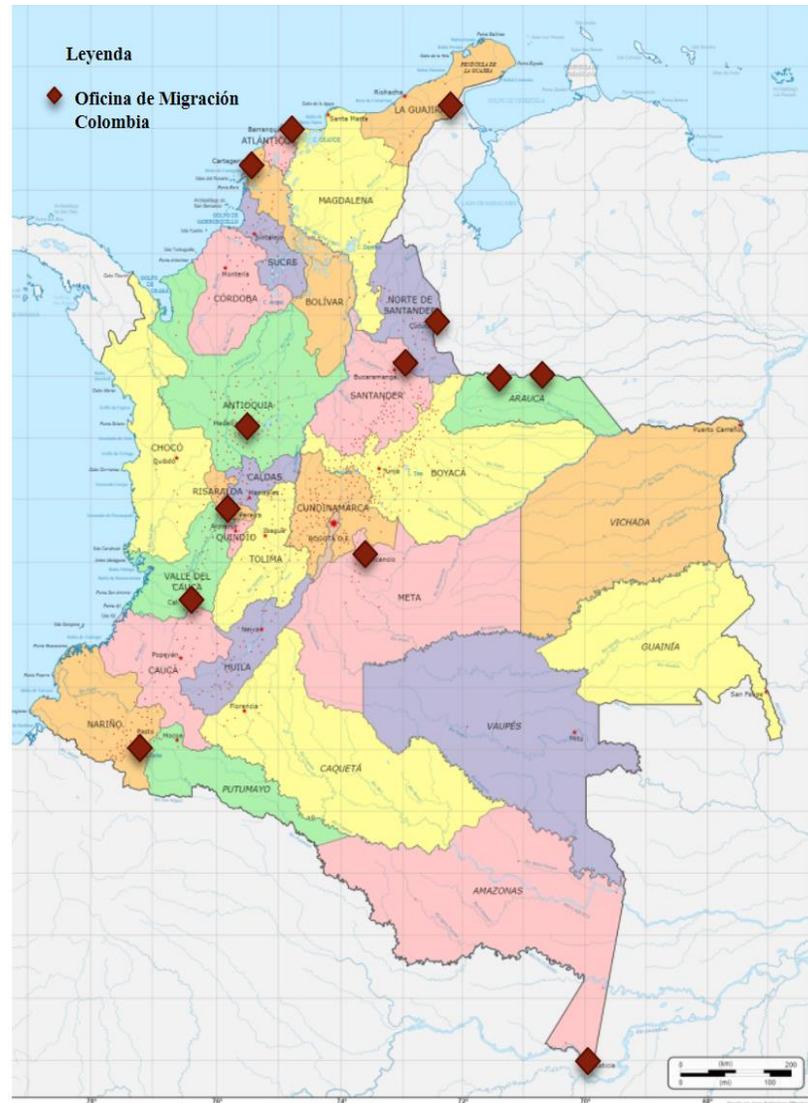
En el caso del refugio, Migración Colombia cuenta actualmente con 12 oficinas en el país ubicadas en: Aeropuerto El Dorado, Leticia, Bogotá, Medellín, Cartagena, Pereira, Maicao, Pasto, Cali, Cúcuta, Arauca, San Andrés y Barranquilla (figura 3.1), en las cuales los desplazados venezolanos pueden solicitar protección al internarse o transitar por el territorio si deciden quedarse. Sin embargo, en términos de capacidad institucional esta labor ha quedado en segundo

---

<sup>18</sup> Véase en El Colombiano (2018) “Colombia: Un país ciego al refugio”. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/especiales/especial-refugiados/ser-refugiado>

plano. Las necesidades de asistencia han sido prioridad, a diferencia de la circulación de información y la promoción para solicitar esta protección contemplada en el derecho internacional, incluso entre los mismos migrantes.

Figura 3.1. Ubicación territorial de oficinas de Migración Colombia



Fuente: Elaboración propia

Aunque ha sido clave el apoyo financiero y de recursos humanos del ACNUR en Colombia, el cual ha integrado a más de 300 empleados e instalado 11 oficinas a nivel nacional para canalizar a personas con perfiles para acceder a este procedimiento, al final, el trabajo se ha concentrado mayormente en brindar atención humanitaria de distinta índole. Estas actividades se registran en un sistema de información denominado 4W que fue diseñado para sistematizar los proyectos que lleva a cabo esta y otras agencias de Naciones Unidas en torno a los venezolanos desplazados dentro de este país latinoamericano.

Hay que recordar que son casi dos millones de venezolanos los que están en Colombia, que más de la mitad están de forma irregular, y que la gran mayoría no ha hecho uso de la figura del refugio. Apenas en 2019 se observó un aumento exponencial en las solicitudes de este tipo: hubo 10 mil peticiones frente a 1,649 en 2018, aunque sigue siendo una cifra baja en relación al volumen total de venezolanos. Y es todavía más preocupante el número de casos de refugio concedidos: apenas 140, contabilizados desde 2013. Con la pandemia de Covid-19, de hecho, ha sido más complicado acceder a estos procesos, porque el control de fronteras y los filtros sanitarios en principio propiciaron una disminución en los flujos, aunque para finales de 2020, volvieron a tomar fuerza y en condiciones de mayor vulnerabilidad. Se estiman que un promedio de 500 personas procedentes de Venezuela ingresa a diario por vías irregulares (OEA, 2020).

Según la analizadora estratégica GBAO (2019), prácticamente muchos de los venezolanos han sido tratados bajo un estatus de migrante, a pesar de que califican como refugiados, según las definiciones dadas en la Convención de 1950, el protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984. Y esto, a decir de Mayorquín (2020), parece obedecer a una “burocratización del trámite”, motivada por la dificultad de aplicar la definición ampliada del refugio:

Primero debería preguntarse: ¿la situación de Venezuela es de manera absoluta subsumida por los conceptos de alteración del orden público y violencia generalizada? ¿Se trata más bien de migrantes económicos? Esta es una de las dificultades que debe enfrentar el examinador de la solicitud, ya que no hay definiciones universalmente aceptadas al respecto, ni tampoco un parámetro objetivo (...) Segundo, dada la fragmentación del procedimiento colombiano para la solicitud de refugio, se puede concluir que no es una solución omnicompreensiva de las necesidades suponer que el refugio en Colombia sería una solución a los migrantes venezolanos, en especial porque son pocos los reconocidos y pese a que ACNUR los ha reconocido como refugiados *de facto*, parece que hay vacíos en las estrategias de recepción, acogida y atención” (Mayorquín, 2020, p. 378)

En sintonía con ello, Castro (2019) sostiene que aunque teóricamente el Estado colombiano toma como base regulaciones internacionales de la Convención de Ginebra, del Pacto de San José y la Declaración de Cartagena, en la práctica las autoridades competentes hacen una interpretación estricta de la ley, basada en casos de violencia o amenazas directas, desoyendo la interpretación de refugio aceptada regionalmente, en donde la violencia generalizada juega un rol vital.

Menciona además la aportación de evidencia que el Estado colombiano exige a los solicitantes, lo cual impone una alta carga de prueba a personas que han huido de su país. Esto, sumado a la imposibilidad de integrarse en la sociedad colombiana mientras esperan por la decisión de sus casos, provoca que muchos no quieran aplicar o desistan de su procedimiento. Un aparataje institucional sobre el refugio que no ha respondido a las características de esta crisis migratoria.

Por lo tanto, a pesar de que el marco jurídico colombiano está conformado por decretos presidenciales garantistas y respetuosos de los derechos humanos respecto al refugio, la protección bajo este estatus no ha tenido mayor alcance hasta el cierre de 2020 porque el sistema, a nivel institucional, ha desmotivado a los potenciales solicitantes. “El sistema de asilo en Colombia es pequeño, desarrollado relativamente para pocas personas porque Colombia nunca había tenido la necesidad de tener que recibir a tantas personas que están huyendo de su país. La solicitud tarda muchos meses”, afirma el representante de ACNUR en Colombia.

En efecto, otro de los principales inconvenientes de orden legal es que la condición y los derechos del refugiado no han estado normados por ley sino por decreto presidencial, el cual puede ser derogado y modificado a voluntad del presidente de turno.

### **3.2.3. Mecanismos alternos de protección y/o de integración legal**

Hasta el 31 de diciembre de 2020 había 966 mil venezolanos (el 56% de esta población) en condición irregular en Colombia. Esta situación, a la par del reducido número de solicitudes de refugio ha motivado que se implementen acciones alternativas que han apuntado principalmente a brindarles un estatus migratorio regular. A continuación, se presentan los principales mecanismos operados por Migración Colombia y otras dependencias del gobierno. En unos casos, las acciones

ya regían para la población extranjera que se interna en el país andino, pero en otros, se crearon particularmente para las personas procedentes de Venezuela:

- Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP): se otorga al momento de sellar el pasaporte en el Puesto de Control Migratorio por el cual se ingresa a Colombia. En este PIP queda especificado el número de días que el extranjero puede permanecer en el país. Este trámite no tiene ningún costo.
  - Migración Colombia reconoce por lo menos 10 tipos de PIP, con razones que varían desde académicas, turismo, recibir tratamiento médico, entre otras.
  - La mayoría de los PIP son otorgados por un periodo de 90 días.
  - Migración Colombia puede pedir los siguientes requisitos para otorgar un PIP:
    - Cartas de invitación, boleto de regreso, inscripción o aceptación en una institución educativa, certificados médicos, copia de decisiones judiciales, comunicado del director regional de migración autorizando su ingreso (para el PIP 7) o acreditaciones de turistas en tránsito marítimo (para los PIP 8 y 10).
  
- Permiso Temporal de Permanencia (Prórroga): Es una extensión de 90 días del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), es decir, una ampliación del tiempo dado inicialmente al momento de entrar a Colombia. Se solicita días antes de finalizar el mismo y se tramita a través de la página web de Migración Colombia. La tarifa es de 105,000 pesos colombianos (aproximadamente USD 30). Este permiso tarda un día hábil en ser procesado.
  - Además de los mismos requisitos para el PIP, para obtener el Permiso Temporal de Permanencia se especifica que se tiene que haber entrado legalmente a Colombia y tener el pasaporte sellado, fotocopia del pago de la cuota y tener un PIP válido y vigente.
  
- Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia (RAMV): Se creó mediante Decreto 0542 del 21 de marzo de 2018, y consistió en un censo a través del cual se buscó ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país. El RAMV se realizó durante dos meses (del 6 de abril al 8 de junio de 2018). La información

recaudada tenía como finalidad fundamentar la formulación y el diseño de la política de atención humanitaria. Se delegó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) recolectar estos datos, empezando por las regiones fronterizas, en coordinación con otras entidades del Estado como las Personerías Municipales, la Defensoría del Pueblo, alcaldías y gobernaciones y entidades del Gobierno nacional. Este proceso contó con el apoyo especial de la OIM y ACNUR.

- Este registro no otorgaba ningún tipo de estatus migratorio ni constituía autorización de permanencia o regularización. No reemplaza los documentos de viaje vigentes, no generaba derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado.
- El registro se hizo de manera presencial y de manera gratuita. En total fueron censadas 442,462 personas (49.6% mujeres, 50.2% hombres y 0.07% personas transgénero) y 253,575 familias. De estas, 395,594 manifestaron la intención de permanecer en Colombia, 38,214 la idea de retornar a Venezuela y 8,654, de hacer tránsito hacia otro país, lo que revela la vocación de permanencia de buena parte de esta muestra.<sup>19</sup>
- De acuerdo con los lineamientos, podían participar de este registro los ciudadanos venezolanos que cumplían con las siguientes condiciones:
  - Se encontraban viviendo en Colombia y tenían vocación de permanecer en el país, ya sea de manera temporal, a mediano o largo plazo, independiente de que estén regulares o no.
  - Venezolanos que no tenían ningún registro vigente en Colombia; es decir que no tenían cédula de extranjería o una visa de permanencia vigente.
  - Los portadores de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), comúnmente conocida como “carné fronterizo”. Este es un documento que permite el ingreso, tránsito y permanencia temporal de los ciudadanos venezolanos en lugares de frontera, por un plazo máximo de

---

<sup>19</sup> Véase en RAMV Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia - Junio 2018. Disponible en <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/64101>

siete días. Fue creado para aquellos extranjeros que necesitan abastecerse de alimentos y medicinas, cumplir una cita médica o visitar por menos de siete días a un familiar, en las zonas de frontera.

- Permiso Especial de Permanencia (PEP): Es una autorización especial que ha venido otorgando el gobierno colombiano a los ciudadanos venezolanos que ingresaron por uno de los Puestos de Control Migratorio habilitados, y su finalidad es que puedan permanecer y trabajar en el país hasta por 2 años. Finalizado ese término, el ciudadano venezolano debe haber tramitado una visa en la Cancillería. El PEP fue creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017, y se implementaron hasta el cierre de 2020 siete versiones en distintas fases, como se resume en la siguiente tabla:

Tabla 3.1. Evolución del Programa Especial de Permanencia (PEP) en Colombia

<b>Versiones</b>	<b>Norma</b>	<b>Requisito</b>
PEP I	Resolución 5797 del 25 de julio de 2017	Debe haber entrada al país hasta el 25 de julio de 2017 con pasaporte
PEP II	Resolución 740 del 8 de febrero de 2018	Entrado al país hasta el 2 de febrero de 2018 con pasaporte
PEP III (RAMV)	Decreto 1288 del 25 de julio de 2018	Los que se hayan registrado en el RAMV
PEP IV	Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018	Entrado al país hasta el 17 de diciembre de 2018 con pasaporte
PEP V (PECP)	Resolución 3548 del 3 de julio de 2019	Solicitantes de condición de refugio cuyos trámites fueron rechazados, entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018*
PEP VI	Resolución 0240 del 23 de enero de 2020	Entrada al país hasta el 29 de noviembre de 2019 con pasaporte
PEP VII	Resolución 2359 del 29 de septiembre de 2020	Entrada al país hasta el 31 de agosto de 2020

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web de Migración Colombia

(\*) El PECP se sustenta en el Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.3.1.6.21., referente a “Medidas Complementarias” a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio a quienes les ha sido negada esta protección internacional.

- El trámite del PEP no tiene ningún costo y se solicita a través de la página web de Migración Colombia. Los documentos necesarios para solicitar un PEP son: cédula de identidad venezolana, pasaporte y partida de nacimiento para menores de edad.
  - Si a un venezolano ya le ha sido otorgado un PEP previamente, no tiene derecho de pedir otro, aunque puede renovar su PEP dependiendo de cuando fue expedido.
  - El PEP es un permiso temporal que permite a venezolanos acceder temporalmente a un estatus de regulación migratoria, permitiéndoles ejercer legalmente cualquier ocupación. Sin embargo, como está destinado a ofrecer una protección legal a los venezolanos que no tienen la intención de quedarse permanentemente en el país, el tiempo en el que un beneficiario del PEP viva en el país no es acumulable para una visa de residencia.
- Régimen Especial y Excepcional para adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia: Conocida también como “Ley 1997” se aprobó el 16 de septiembre de 2019, debido a que en Colombia el nacimiento en territorio no otorga la nacionalidad colombiana, sino cuando el padre o la madre son nacionales o naturalizados colombianos o si el menor es nacido de padre o madre colombiano(a) en el extranjero y se domicilia en Colombia<sup>20</sup>. Esto provocó que miles de menores nacidos de padres venezolanos se encuentren en apatridia.
    - Esta medida temporal permite que niños y niñas que nacieron en Colombia desde el 19 de agosto de 2015 hasta la entrada en vigencia de la ley, tengan una inscripción en los registros civiles con la nacionalidad colombiana. Al momento de expedirse esta ley, se calculaba que había 24 mil menores en dicha situación (Unicef, 2019).
  - Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos o Permiso de Protección Temporal (PPT): Al momento de redactar esta tesis el Gobierno colombiano anunció (en

---

<sup>20</sup> En el caso colombiano, no opera el principio de *Ius Soli* (derecho de suelo) como en otros países, sino los principios de *Ius Sanguinis* (derecho de sangre) e *Ius domicili* (derecho de domicilio).

febrero de 2021) este nuevo mecanismo que ofrece protección legal por 10 años a venezolanos radicados en Colombia. Aunque no se profundiza en este estatuto en esta investigación por su reciente implementación, es importante mencionarlo, porque se trata de un documento que reemplazará al PEP, y que a diferencia de este último, sí permitirá sumar tiempo para el otorgamiento de la residencia en Colombia.<sup>21</sup>

- Beneficiarios: además de quienes tienen un PEP, serán beneficiarios de este estatuto temporal de protección los venezolanos solicitantes de refugio y titulares de un salvoconducto SC-2. También los migrantes venezolanos irregulares que demuestren que se encontraban en Colombia al 31 de enero de 2021.
- Adicionalmente, como medida para desincentivar la irregularidad, se propone que aquellos migrantes venezolanos que ingresen de manera regular al país durante los primeros dos años de vigencia del Estatuto, se beneficien del mismo.

### **3.2.4. Otros mecanismos de respuesta para atender los flujos**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia elaboró una Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela a través del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES 3950, del 23 de noviembre de 2018. Se trata de una hoja de ruta diseñada a tres años (hasta 2021) para la atención de esta población migrante, la cual va más allá de las acciones humanitarias implementadas desde que este éxodo comenzó a representar un reto para Colombia<sup>22</sup>. Apunta a que se fortalezcan las capacidades del Estado para hacer frente a este fenómeno a nivel nacional y territorial, a través de 68 acciones por un costo aproximado de 422,779 millones de pesos colombianos (unos 114.1 millones de dólares americanos).

---

<sup>21</sup> Véase en “Abecé Visibles: Estatuto Temporal de Protección, Ministerio de Relaciones Exteriores”, disponible en <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/abc-estatuto-temporal-de-proteccion-migrantes-venezolanos>

<sup>22</sup> En general, el aparato gubernamental se concentró principalmente en el despliegue de ayuda humanitaria con apoyo internacional en sus fronteras. A través de la Cruz Roja Colombiana y la Defensa Civil Colombiana se han ofrecido refrigerios e hidratación, traslados de pacientes, consultas médicas y primeros auxilios, promoción de la salud y prevención de enfermedades, entregas de kits alimentarios, de aseo e higiene personal y de abrigo, apoyo psicosocial y restablecimiento de contactos familiares. De igual forma, se ha brindado alojamientos temporales en zonas críticas como el Puente Internacional Simón Bolívar, que comunica a Venezuela con Colombia.

La estrategia incluye mecanismos de inclusión en materia de salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, así como mecanismos de articulación y gobernanza. A continuación, se resumen los principales aspectos que contempla y sus líneas de acción:

- a. Estrategias para mejorar la atención en salud de los migrantes venezolanos: identificar las necesidades de oferta para la prestación de servicios y asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud.
- b. Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela: identificar la oferta educativa; mejorar procesos de convalidación de grados y títulos; y adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes.
- c. Estrategias para atención de la niñez, adolescencia y juventud: fortalecimiento de la capacidad institucional, especialmente en zonas de frontera y municipios de asentamientos de migrantes; protección integral y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) y las familias, en el proceso de migración y de asentamiento territorial.
- d. Acceso a servicios de atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento.
- e. Estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela: reducir las barreras para el acceso al mercado laboral formal, apoyo para el emprendimiento y desarrollo empresarial.
- f. Creación de una ruta de atención para la población con autoreconocimiento étnico.
- g. Proveer un mejor servicio para connacionales que retornan y a las víctimas de conflicto colombiano migrantes desde Venezuela: incluye acompañamiento a familias mixtas (colombianos y venezolanos) que llegan y/o retornan a Colombia desde el vecino país.
- h. Determinar el impacto de la migración sobre los fenómenos de seguridad y prevenir el surgimiento de conflictividades sociales en el territorio: incluye estrategia contra la trata de personas.
- i. Fortalecimiento institucional para afrontar el fenómeno migratorio desde Venezuela: articulación y estrategia de comunicación y socialización del fenómeno con la coordinación de actores públicos, privados y sociedad civil; canalización de fondos de cooperación internacional; y mecanismos de flexibilización migratoria para la integración de la población migrante.
- j. Armonizar y mejorar la información estadística migratoria de Colombia.

Cabe señalar que este documento se plasmó tras un diagnóstico en torno a las respuestas generadas hasta ese momento desde distintas instancias del Estado colombiano al flujo migratorio venezolano. Algunas prácticas positivas que se hallaron en materia de salud fueron que la población más vulnerable puede acceder a servicios de urgencia sin presentar documento de identificación, así como también a cierta oferta de intervenciones colectivas programadas por la Secretaría de Salud, y a jornadas de vacunación.

Sin embargo, una problemática ha sido que la capacidad técnica, administrativa y de recursos humanos ha quedado rebasada ante el creciente número de desplazados internacionales, particularmente en zonas fronterizas y con un efecto dominó, pues como señala el Banco Mundial (2018), la demanda de servicios de protección social en las áreas receptoras no es exclusiva de los migrantes. Se suma a las necesidades que ya existían y que persisten entre la población nativa o receptora. Cabe señalar que para 2020, el departamento que mayor población venezolana alberga es Norte de Santander con 187.854 personas. Le siguen Atlántico (160.736), Antioquia (156.163), La Guajira (149.575), Santander (111.879) y Cundinamarca (95.122), según declaraciones de Juan Francisco Espinoza, director de Migración Colombia.<sup>23</sup>

Por otra parte, es menester señalar que el acceso a los servicios de salud en este país se brinda por dos vías: mediante el aseguramiento al régimen contributivo o al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).<sup>24</sup> En este caso, el diagnóstico arrojó que sólo el 5% de la población migrante regular estimada en 2018 se encontraba afiliada a la seguridad social, ante lo cual, se requiere ampliar los alcances sobre la población venezolana regular, y generar una oferta para la población migrante irregular y pendular.

En materia educativa, el documento de CONPES (2018) señala que aunque el Ministerio de Educación ha buscado expandir su respuesta para la aceptación de títulos académicos sin trámites como legalización y apostillas de documentos, mediante decretos como el 1288 de 2018, que estableció que los venezolanos puedan validar sus grados mediante evaluaciones o actividades académicas en establecimientos educativos sin costo, las trabas persisten para el reconocimiento

---

<sup>23</sup> Véase en “Así se concentra la población migrante venezolana en Colombia”, disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/asi-se-concentra-la-poblacion-migrante-venezolana-en-colombia-548680>

<sup>24</sup> El régimen contributivo se brinda a la población con capacidad de pago que cuenta con un empleo formal. El régimen subsidiado corresponde a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago, que cumple con los requisitos para pertenecer a este régimen. La afiliación al SGSSS requiere pasaporte, cédula de extranjería o PEP.

de títulos universitarios y de bachiller. Esta situación dificulta la obtención de un trabajo digno o adecuado a las capacidades de los migrantes.

Como explica ACNUR (2019), el derecho a trabajar legalmente y libre de cualquier tipo de discriminación laboral en Colombia, sea como empleado formal o como emprendedor, es de valiosa importancia para que esta población pueda proveerse de un sustento propio. Además, que reduciría los niveles de asistencia humanitaria directa y contribuiría a la economía colombiana a través del pago de impuestos y un aumento en la productividad económica. El acceso a un empleo formal también reduciría la necesidad de los venezolanos de trabajar en la informalidad y por salarios bajos (por debajo del salario mínimo legal vigente, SMLV, el cual es de 908.526 pesos colombianos mensuales, aproximadamente 250 dólares americanos), a la vez que aliviaría las presiones sobre los salarios de Colombia.

En el ámbito laboral, el diagnóstico reveló que a pesar de que el Gobierno nacional desarrolló una estrategia encaminada a regularizar la situación de los migrantes venezolanos mediante el PEP, su vinculación al mercado de trabajo no ha sido fácil. En gran parte, según la información recopilada, “esto se debe al desconocimiento de los empresarios sobre los requisitos y procedimientos para contratar de manera legal a esta población” (CONPES, 2018, p. 67).

En general, se puede afirmar que el Estado colombiano ha buscado distintos mecanismos para responder a los crecientes flujos de personas con necesidades de protección internacional originarias de Venezuela, aunque estos no se han encaminado a fortalecer su sistema de refugio, sino a gestionar a esta población desplazada como un grupo que requiere regularizarse para poder acceder de manera más rápida y apropiada a distintos procesos de integración.

Apenas se esbozó un Proyecto de Ley por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano. El documento de 7 Títulos y 80 artículos fue presentado en octubre de 2020 y tiene como objetivo establecer los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria de Colombia. Si bien la crisis migratoria venezolana fue una de las motivaciones de este proyecto, el mismo articula la migración segura, ordenada y regular de distintos flujos: colombianos en el exterior, colombianos retornados y extranjeros en Colombia.

Además, contempla la necesidad de elevar a categoría de ley la definición de refugiado y el concepto de asilo político, dejando en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores la reglamentación posterior de ambas figuras de protección internacional. Se incorporó también un capítulo sobre apátridas que defina el marco regulatorio acorde con los compromisos internacionales del Estado colombiano, en especial, por la adhesión en agosto de 2014 a la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. Esto implica ajustar el marco jurídico para la prevención y reducción de este fenómeno que afecta a miles de menores nacidos en Colombia de padres migrantes venezolanos, mediante el establecimiento de procedimientos y facilidades para su naturalización y su protección que vayan más allá de medidas extraordinarias y temporales.

### **3.3. México: entre la contención migratoria y el refugio**

En este país de 127 millones de habitantes (datos a 2020) y 32 entidades federativas, tener antecedentes y experiencia en materia de refugio, como se ha descrito en el capítulo anterior, no necesariamente ha eximido al Estado de falencias o de implementar mejoras. La realidad migratoria de la última década y los perfiles de las personas con necesidades de protección internacional que han estado llegando a México con la intención de quedarse o hacer tránsito hacia los Estados Unidos, han implicado nuevos desafíos en materia de política pública.

El refugio, en particular, ha registrado un incremento exponencial de 5,348% en cuestión de seis años (de 1,296 solicitudes en 2013 se elevó a 70,609 en 2019), e involucrado a personas originarias de Centroamérica y el Caribe, principalmente, pero también de Sudamérica, África y Asia, lo cual ha puesto a prueba la capacidad de respuesta del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales para la atención e integración de estas poblaciones heterogéneas.

En este sentido, el presente diagnóstico busca exponer qué ha ocurrido en la práctica, teniendo en cuenta la ubicación geopolítica de México y las presiones que ejerce la política migratoria de los Estados Unidos en las decisiones que se adoptan en este país considerado durante décadas, como un corredor de tránsito que el vecino país -con apoyo regional- ha buscado por distintas vías contener.

### 3.3.1. Procedimiento para solicitar la condición de refugiado

El marco legal mexicano en esta materia, compuesto por la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) de 2011 y su reglamento de 2012, en conjunto con la Ley de Migración de 2011 y su reglamento de 2012, establece que todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado sin distinción de su situación migratoria, nacionalidad, edad, sexo o cualquier otra característica.

Las pautas a seguir establecidas en la LRPCAP y difundidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) y el ACNUR en México, señalan que la persona extranjera debe presentar su solicitud por escrito u oralmente ante la COMAR, la cual cuenta con siete oficinas en el país: en Ciudad de México, Acayucan (Veracruz), Tenosique (Tabasco), Tapachula (Chiapas), Tijuana (Baja California), Monterrey (Nuevo León) y Palenque (Chiapas), las tres últimas habilitadas a partir de 2019 por la demanda de solicitantes (figura 3.2) o ante cualquier autoridad del Instituto Nacional de Migración (INM) en los lugares donde la COMAR no tiene presencia física.

Figura 3.2. Ubicación de oficinas de la COMAR



Fuente: Elaboración propia

Esto debe ocurrir en un plazo de 30 días hábiles desde el ingreso a México, o en la fecha en que haya sido materialmente posible presentar esta solicitud, aunque justificando los motivos para hacerlo de forma extemporánea. Cabe destacar que aunque el INM puede procesar los casos, solo la COMAR puede ofrecer apoyo social (salud, alimentación, alojamiento, reunificación familiar) a los solicitantes.

La COMAR pedirá llenar un formulario en el que la persona debe explicar por qué salió de su país y hecho esto, le emitirá una constancia de inicio del procedimiento. Este documento no solo acredita a la persona como solicitante y evita que sea expulsada o deportada al país de origen (principio de *non refoulement*), sino que, además, le permite solicitar al INM una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), la cual le otorga una Clave Única de Registro de Población (CURP)<sup>25</sup> temporal y permiso para trabajar en México que tiene vigencia de un año.

La Comisión hará una entrevista individual (o pueden ser más) al solicitante para conocer los motivos por los cuales huyó de su país y no puede regresar. En esta entrevista se pueden aportar pruebas de lo sucedido, aunque no es obligatorio tenerlas. Además, el peticionario puede solicitar un intérprete o traductor y pedir ser entrevistado por un hombre o una mujer. Una vez realizada la entrevista, de acuerdo con el artículo 24 de la LRPCAP, la Comisión debe solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) una opinión sobre la situación en el país de origen del solicitante, y con esa información, más la obtenida en la entrevista de elegibilidad, analizar el caso a fin de determinar si se otorga el reconocimiento, Protección Complementaria o se niega el proceso.

Según la normativa, la COMAR tiene 45 días hábiles (prorrogables por 45 días más) para tomar una decisión y 10 días hábiles para informar del resultado. En sí, esto no debería de exceder los 100 días hábiles. Si la resolución es positiva, la persona que obtiene la condición de refugiado puede tramitar ante el INM su documento de residencia permanente en México, junto con todos los familiares incluidos en la solicitud. La residencia permanente le da acceso a distintos derechos contemplados en la Ley de Migración para su integración en el país.

---

<sup>25</sup> La CURP es un código alfanumérico único de identidad de 18 caracteres utilizado para identificar oficialmente tanto a residentes extranjeros como a ciudadanos mexicanos de todo el país, y suele ser requerido para diversos trámites.

Si la respuesta es negativa, el solicitante puede apelar dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación y la COMAR revisará por segunda vez el caso en un plazo de 90 días continuos. De volver a ser negativa la respuesta, tiene el derecho a plantear un juicio de nulidad ante un juez. A su vez, la determinación de que una persona es acreedora de Protección Complementaria, la cual consiste en no devolverla al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro, debe ser notificada en la misma resolución que rechaza la condición de refugiado (LRPCAP, 2011, art. 30).

Otros aspectos relevantes dentro del procedimiento y espera de la resolución son:

- Que el procedimiento no tiene costo.
- Que las personas extranjeras también pueden solicitar refugio en las estaciones migratorias y aeropuertos.
- Que el INM tiene la atribución de detectar a las personas que presumiblemente requieren protección internacional, así como de informarles sobre su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado (Reglamento de la LRPCAP, 2012, art. 16 I).
- Que el peticionario tiene derecho a tener abogado durante todo el procedimiento. De hecho, el Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP) da esta asistencia de manera gratuita.
- Que la persona extranjera debe permanecer en el estado o entidad federativa donde presentó su solicitud de refugio hasta obtener su resolución. Esto, porque debe acudir semanalmente a la oficina de la COMAR o del INM, en donde inició su trámite y firmar una constancia de que continúa en el proceso. De existir más de dos ausencias de la firma se considera el abandono del caso, al igual que mudarse de estado.

Ahora bien, entre lo que plantea la normativa y lo que ocurre en terreno existen discordancias, particularmente en cuanto a los tiempos que conlleva comenzar el procedimiento y los plazos para dar una respuesta a los solicitantes. Distintos reportes de organizaciones y estudios dan cuenta de cierta dificultad para acceder al proceso inicial, también de rezagos debido a que el periodo establecido por reglamento se ha estado incumpliendo, e incluso de resultados distintos dependiendo del origen nacional de los solicitantes, como se verá en el siguiente apartado.

### 3.3.2. Una capacidad institucional rebasada

Según un análisis realizado por Torre, París y Gutiérrez (2021), una primera barrera que enfrentan las personas con necesidades de protección internacional es que la política de contención que realizan autoridades mexicanas con el objetivo de identificar migrantes irregulares para deportarlas en la brevedad, limita su acceso al trámite al internarse en el territorio. Se basan en reportes de Amnistía Internacional y *Human Rights First*, que revelan que las autoridades mexicanas habían devuelto a sus países de origen a solicitantes de refugio y personas que habían mostrado temores, poniendo así en grave riesgo sus vidas e integridad física.

Esas organizaciones y un análisis de Rea (2016) recogen también que las mismas autoridades no habían realizado la identificación de los posibles refugiados, ni les habían informado debidamente sobre su derecho a solicitar refugio en el país, y que aún en los casos en que las personas fueron informadas, se les desanima de seguir esta opción invocando las dificultades que tendrán para que su trámite prospere. De acuerdo con Ortega (2020), para finales de 2019 se habían detenido a 151 mil migrantes centroamericanos y deportado a más del 75% de ellos (115 mil), lo que en buena medida se vincula con el rol que ha jugado la Guardia Nacional creada durante el gobierno de López Obrador para el control de la migración irregular.

En torno al acceso a información sobre el refugio, el estudio “Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de personas refugiadas en México” (El Colef, 2020), una investigación realizada en once ciudades del país entre septiembre de 2019 y enero de 2020 con el apoyo de ACNUR, documenta que el 30% de encuestados (de una muestra de 1,768 personas) dijo haberse enterado de su derecho a pedir refugio a través de amigos o conocidos; apenas el 16% por información proporcionada por el INM; el 13% por los albergues y 7% por otros medios (redes sociales, noticias, videos en internet).

La encuesta también recoge que el 54.4% de las personas consultadas hizo el trámite de solicitud de la condición de refugiado en las oficinas de la COMAR, el 28.5% en oficinas del INM, y el 15.5% en alguna Estación Migratoria. A todo esto, es distinto cuando la persona inicia su procedimiento tras ser detenido en una estación migratoria del INM a cuando lo realiza directamente en la COMAR, por las restricciones a la movilidad, según el caso, que esto implica. Es importante señalar que el 79.7% de encuestados que manifestó su deseo de solicitar refugio

estando en una Estación Migratoria, manifestó que los oficiales del INM les indicaron que podían salir de la misma para continuar su trámite en libertad, versus el 20.2% que dijo no haber sido informado de este derecho.

En el caso de los solicitantes de oficina, la espera incluso comienza antes de empezar el trámite porque el potencial solicitante debe ir hasta la COMAR, primero para recibir una cita para llenar su solicitud, sin que pueda iniciar el procedimiento en ese mismo instante (Torre, París y Gutiérrez, 2021). Dicha cita normalmente sucede varias semanas después, recoge otro estudio del Centro de Derechos Humanos Fray Matías Córdova y El Colef (2020), realizado en Tapachula, Chiapas, donde se halló que el promedio es de 24 días de espera para recién iniciar el trámite.

En cuanto al procedimiento, el siguiente obstáculo son los tiempos de espera para obtener una respuesta. El plazo de 45 a no más de 100 días hábiles que establece la norma, se ha venido incumpliendo. Según un informe de la organización Asylum Access (2020) hasta noviembre de 2020 había más de 80 mil solicitudes pendientes de resolver. A su vez, la encuesta Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de personas refugiadas en México” (El Colef, 2020) realizada en once ciudades mexicanas, revela que entre las personas encuestadas que ya habían obtenido el refugio o protección complementaria, existe un promedio de 129 días hábiles entre el día de la presentación de su solicitud y el día en que les fue entregada su resolución. Incluso, en algunos casos ese plazo superó los 700 días hábiles. Mientras, que el 30% de personas encuestadas que seguían en espera de una resolución, al momento de ser entrevistadas ya habían sobrepasado los 100 días hábiles sin obtener respuesta.

Esta situación obliga a los solicitantes a permanecer en incertidumbre, desde el punto de vista legal y social. Según los registros administrativos de la COMAR, entre 2013 y septiembre de 2020 se habían presentado un total de 158,177 solicitudes de refugio, de las cuales 57,907 se habían resuelto con respuesta positiva; esto es apenas el 36% del volumen de peticiones de todos los años revisados (Mena y Cruz, 2021). Al analizar los datos por nacionalidades de los peticionarios, los resultados presentan comportamientos distintos: de las 21,796 decisiones emitidas para personas de Honduras, el 59% fueron positivas, 29% negativas y 12% Protección Complementaria. En el caso de personas de Venezuela, de las 12,647 resoluciones emitidas entre 2013 y septiembre de 2020, el 98% fueron favorables; mientras en el caso de Cuba y de Haití, 72% y 81%, respectivamente, fueron negativas:

Estos datos parecen mostrar una aplicación del refugio que ha sido desigual y discriminatoria según orígenes nacionales. En este caso el Estado ha tenido buenas prácticas frente a la comunidad venezolana que protagoniza una crisis regional de desplazados, aunque en el contexto mexicano esta población en su mayoría llega por vía aérea y pudiera tener más acceso e información sobre este procedimiento, a diferencia de quienes se internan por las fronteras que tras ser detenidos suelen iniciar sus trámites confinados en estaciones del INM, con o sin interés real de acogerse a esta protección (Mena y Cruz, 2021, p. 59).

En sí, la tramitación de solicitudes ha sido lenta y deficiente, y las propias autoridades de la COMAR atribuyen el rezago de casos a los limitados recursos con los que cuentan para atender la demanda. A decir de *Asylum Access* (2020), el sistema de asilo mexicano no está diseñado para los números actuales de solicitudes, pues aunque el volumen de casos ha aumentado de manera drástica a partir de 2017, el presupuesto y personal de la COMAR siguen siendo esencialmente iguales. Según Leutert (2020a), para el año fiscal 2020 la Comisión solicitó un presupuesto de 124 millones de pesos mexicanos (unos 6,2 millones de dólares), sin embargo el Congreso de México solo aprobó un presupuesto de 47 millones de pesos (unos 2,4 millones de dólares), es decir, un tercio de lo que se solicitó originalmente. Mientras, que en años anteriores, el presupuesto otorgado ha estado prácticamente congelado, pues ha sido inferior a los 25 millones de pesos mexicanos por año (El Colef, 2020).

Y el tema presupuestario tiende a empeorar. Según otro informe de *Asylum Access* (2021), para 2021 se asignaron 1,868 millones 758 mil 212 pesos mexicanos (alrededor de 92 millones de dólares) a las instituciones que atienden a la población migrante en México, lo cual representa una disminución de 2 millones 619 mil pesos (130 mil dólares aproximadamente) frente a lo asignado en 2020. De ese monto, el 85.8% se destina al INM, mientras que se reduce el presupuesto de otros entes como la COMAR, en un 14.3%, a pesar de que podría enfrentar un nuevo repunte en el número de solicitudes tras el control de la pandemia.

Al panorama económico se han sumado recursos humanos limitados, razón por la cual la COMAR en 2016 firmó un acuerdo de cooperación con el ACNUR para agregar 29 posiciones adicionales y recibir apoyo técnico (ACNUR, 2016). Sin embargo, el aumento no ha sido suficiente para lidiar con las solicitudes. En 2013 el promedio era de un empleado por cada 25 solicitantes y para 2017, era de un empleado por cada 190 solicitantes. Tanto las restricciones de personal como de presupuesto evitan que esta institución satisfaga la asistencia de los peticionarios.

Por otra parte, la obligación de permanecer en el estado donde se presenta la solicitud y de acudir semanalmente a la oficina de la COMAR o del INM a firmar, ha resultado problemático para las personas solicitantes, puesto que les fuerza a permanecer durante plazos inciertos en territorios que no necesariamente ofrecen las mejores oportunidades de inserción a empleo, educación y otros servicios, aunque cuenten con Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Cabe señalar que la mayoría de solicitantes se encuentran en Chiapas: en 2019 fueron 45,962 casos, y en 2020, 26,403 casos, mientras Tabasco ocupa el segundo lugar, según datos de la COMAR. Esto representa un verdadero desafío para la sociedad receptora, en cuanto a atención y absorción de esta población. Y para los migrantes es otra forma de atrapamiento (Mena y Cruz, 2021).

De hecho, la encuesta “Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de personas refugiadas en México” (El Colef, 2020), destaca que un 87.7% de personas solicitantes encuestadas en Tapachula, Chiapas, señalaron que no se quedarían viviendo en esta localidad, una vez obtengan su condición de refugiado o una protección complementaria, lo cual parece obedecer a una percepción o información que circula entre sus redes, de mejores oportunidades de integración social y/o laboral en otras localidades, particularmente del norte de la república.

Si bien durante el primer año de la pandemia, la recepción de solicitudes no se suspendió, aunque sí la obligación de acudir a la firma semanal por los controles sanitarios, un problema adicional para quienes están obligados a esperar por sus resoluciones, ha sido que las esperas en el trámite de casos se han prolongado todavía más. Esto porque la COMAR anunció que desde el 1 de junio de 2020 y hasta que las autoridades sanitarias determinen que no existe riesgo epidemiológico, se extendían de manera indefinida los tiempos, por lo que no deberán contarse como hábiles los días que comprenderá dicha suspensión para el cómputo de plazos.<sup>26</sup>

### **3.3.3. Mecanismos alternos de protección y/o de acceso a derechos**

Se ha mencionado en el capítulo 2, cómo los cambios en los flujos migratorios que transitan por México han generado como respuesta más muros físicos, operativos y detenciones de personas en

---

<sup>26</sup> Véase en COMAR (2020). “Extiende Comisión de Ayuda a Refugiados suspensión de plazos de manera indefinida”. Comunicado N°61. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/es/articulos/comunicado-no-61-2020?idiom=es>

movilidad que son criminalizadas a lo largo de su trayecto y que varían según quienes protagonizan estos desplazamientos, los discursos de los gobiernos de turno y la coyuntura. Las caravanas migrantes, conformadas por personas originarias del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), así como otros flujos extracontinentales, han ido ejerciendo presión en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, con el agravante que la Unión Americana ha venido limitando paulatinamente el acceso al asilo en su territorio (los MPP vigentes durante el gobierno de Donald Trump, por ejemplo), dejando a miles varados en México.

Buena parte de estos migrantes ha optado por quedarse aquí a través del refugio, con las implicaciones que este trámite conlleva y que se han desarrollado en los apartados precedentes. Sin embargo, aquellas personas que no aplican a este procedimiento y/o quienes enfrentan distintas vulnerabilidades por sus características particulares, han requerido de medidas complementarias o alternativas con las que se busca garantizar su acceso a derechos o a cierta protección. A continuación, se presentan los principales mecanismos alternos existentes. En unos casos se trata de figuras que ya existían para la población extranjera que se interna en México, mientras en otros casos hubo adaptaciones o reformas para atender a ciertos flujos:

- Protección Complementaria (PC): en términos de condición migratoria, esta figura legal causa los mismos efectos jurídicos que el reconocimiento de la condición de refugiado en México, y las personas sujetas a esta protección se vuelven residentes permanentes. Sin embargo, la PC no goza de una serie de derechos que sí se confieren a los refugiados: por ejemplo, no tienen el derecho a la reunificación familiar, al reconocimiento de la condición de refugiado por derivación a sus familiares, ni acceso a servicios y programas públicos para facilitar su integración en los términos de la LRPCAP (Sin Fronteras I. A. P., 2012).
  - La Secretaría de Gobernación podría retirar la PC cuando desaparezcan las causas que motivaron su otorgamiento, según consta en la LRPCAP, 2011, art. 32 II. Según los registros de la COMAR, entre 2013 y septiembre de 2020, se emitieron apenas 6,325 resoluciones de Protección Complementaria, de las cuales, unas 5 mil corresponden a personas originarias de Honduras y El Salvador.
- Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH): conocidas también como “visas humanitarias”, están establecidas en la Ley de Migración. Además de las personas que

solicitan la condición de refugiado, estas tarjetas se otorgan bajo otras circunstancias que se resumen en la tabla 3.2.

Tabla 3.2. Otras razones para otorgar una TVRH

Beneficiarios	Descripción
Víctimas o testigos de un delito grave en México	Un migrante se considera víctima de un delito si es sujeto pasivo de comportamiento delictivo. Esto es independiente de si el infractor es identificado, detenido, procesado o sentenciado. En este caso, la visa humanitaria se emitirá por la duración del proceso legal correspondiente. Una vez que el proceso concluya, el migrante debe abandonar México o buscar otra forma de condición legal en el país.
Menores no acompañados	Un menor no acompañado puede recibir una visa humanitaria si esto fuera lo mejor para él o ella.
Causa humanitaria	En este caso, se consideran los siguientes motivos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un riesgo para la salud o la vida de la persona que requiere permanecer en México.</li> <li>• La persona es vulnerable a tal grado que es difícil o imposible deportarla.</li> <li>• La persona está embarazada, es adulto mayor, tiene alguna discapacidad o es indígena.</li> <li>• La vida o integridad de la persona está en peligro debido a la violencia o un desastre natural.</li> </ul>
Interés público	Un interés público surge cuando se requiere la admisión del individuo a México para ayudar en situaciones de emergencia o desastre.

Fuente: Elaboración propia con base en Leutert (2020a)

- Las visas humanitarias incluyen una Clave Única de Registro de Población (CURP) que permite a la persona transitar temporalmente y trabajar en México. Este permiso es válido por un año. Los migrantes pueden solicitar una extensión por un año adicional en una oficina del INM proporcionando su documento de identificación, una nueva solicitud y una explicación por escrito para la renovación.
- Este tipo de visas se han emitido de manera masiva para atender ciertos flujos migratorios considerados atípicos. Por ejemplo, entre finales de 2016 y el 2017,

ocurrió con personas originarias de Haití que buscaban asilo en los Estados Unidos, de manera que pudieran trabajar y tener cierta movilidad, mientras aguardaban por sus procesos. Finalmente, miles terminaron quedándose en México, particularmente en Baja California, ante las dificultades de acceder al asilo en la Unión Americana.

- También ocurrió con las caravanas migrantes protagonizadas por centroamericanos. El INM denominó a este proceso “Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias”, basado en el criterio de interés público. Así, entre diciembre de 2018 y abril de 2019, el INM otorgó un total de 26,584 visas, lo cual representó un aumento del 7,000 % respecto al año anterior, pues entre diciembre de 2017 y abril de 2018, el INM apenas otorgó 5,102 TVRH (Leutert, 2020). Finalmente, se suspendió este programa argumentando que provocaba un “efecto llamada” y ante las presiones de los Estados Unidos. En ese entonces, estas visas proporcionaron a los migrantes seguridad y tránsito regular al permitirles viajar en transporte público, además de obtener trabajos en México.
- Estas medidas humanitarias respondieron a la presión nacional e internacional que se generó en estos casos. “No obstante, la situación es diferente para las personas que migran de forma menos protagonista, para quienes las políticas mexicanas de protección humanitaria en la frontera son casi inexistentes” (Gutiérrez, 2021).
- Tarjetas de Trabajador Fronterizo (TTF) y Visitante Regional (TVR): La Ley de Migración establece que las tarjetas de trabajadores fronterizos se proporcionan a ciudadanos guatemaltecos y beliceños para que trabajen en estados de la frontera sur, incluidos Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. Esta legislación también define a las tarjetas de visitante regionales, como un permiso a guatemaltecos y beliceños para ingresar a los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo hasta por siete días sin actividades remuneradas. Con base en estas vías legales adicionales, México también buscó aumentar las opciones de regularización en el sur del país a otras nacionalidades.
  - El 24 de enero de 2019, la Secretaría de Gobernación anunció que comenzaría a ofrecer estas tarjetas a salvadoreños y hondureños, aunque en la práctica, a lo largo de ese año solo se otorgaron Tarjetas de Visitante Regional (TVR): 2,639 a

personas de Honduras, y 828 a personas de El Salvador, adicionales a 70 mil otorgadas a personas de Guatemala y 4,319 de Belice (Leutert, 2020).

- Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante: El 29 de septiembre de 2020 se aprobaron cambios sustanciales en ambas legislaciones en favor de los menores migrantes, atendiendo a diversos tratados internacionales y recomendaciones de derechos humanos para el trato a niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad en el país, solicitantes de protección internacional y refugiados, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de ese año.<sup>27</sup>

Entre los principales aspectos que contempla esta reforma están:

- La no detención de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en estaciones o estancias migratorias del INM, estén o no acompañados, brindando alternativas de cuidado.
- La determinación del interés superior de la niñez realizada por las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, las cuales deberán canalizar la acogida de los menores al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a los Sistemas Estatales DIF y al de la Ciudad de México.
- La extensión de la visión de protección a toda la infancia en situación de movilidad, no únicamente a la no acompañada, de manera que el adulto acompañante se mantenga como tutor del menor.
- La regularización provisional de la condición migratoria de todas las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad, a fin de evitar su retorno expedito y garantizar así que puedan ver cumplidos sus derechos básicos, entre ellos el acceso a la protección internacional. Así, toda niña, niño o adolescente será documentada como Visitante por Razones Humanitarias y recibirá protección conforme a lo establecido por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>27</sup> Véase en el DOF, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020)

### 3.3.4. Otros mecanismos de respuesta a la realidad migratoria

Un aspecto relevante respecto a los flujos de personas con necesidades de protección internacional es la situación emergente que la política estadounidense ha venido provocando en la gestión migratoria mexicana, particularmente en los últimos años. La puesta en marcha de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP por sus siglas en inglés), conocido también como el programa *Remain in Mexico* (Quédate en México) mediante el cual ciudadanos no mexicanos que solicitaban asilo en la frontera sur de los Estados Unidos eran obligadas a esperar por los trámites y audiencias de sus procesos en el lado mexicano, dejó a miles de personas migrantes, en su mayoría centroamericanos, pero también de otros países, en una suerte de limbo legal y espacial a lo largo de 2019 y de 2020. Limbo que se vio agravado por la pandemia de Covid-19, debido a que se suspendieron los cruces fronterizos y la recepción de procesos de asilo en ese país.<sup>28</sup>

En la fase inicial de esta problemática migratoria, México presentó en abril de 2019 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el cual se desarrollan las estrategias prioritarias de este sexenio. Es relevante citar este documento porque dentro de sus 64 páginas dedica al menos tres al tema migratorio. Una parte se refiere a los connacionales en los Estados Unidos, otra parte habla de mantener una negociación y diálogo franco que involucre 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; y otra se refiere a los extranjeros migrantes en México.

Respecto al último punto, señala que el Ejecutivo federal no busca “resolverle a los Estados Unidos el problema de la llegada de migrantes, sino garantizarles a éstos los derechos al trabajo, la vivienda, la seguridad, la educación y la salud que el país le ha negado por décadas” (PND, 2019: 36). En este sentido, se compromete a aplicar:

“Las medidas necesarias para garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por territorio nacional o afincarse en él (...) adelantarse a posibles situaciones de una crisis humanitaria debida al arribo al país de flujos masivos procedentes de otras naciones, pero, sobre todo (...) sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del

---

<sup>28</sup> Joseph Biden, quien asumió la presidencia de los EUA en enero de 2021, eliminó los MPP de su antecesor Donald Trump. Sin embargo, miles de personas seguían en el lado mexicano esperando proseguir sus casos de asilo, en un proceso paulatino de ingreso a ese país, mientras se redactaba esta tesis.

racismo, la xenofobia y la paranoia que, por desgracia, han anidado en algunos sectores de la sociedad” (PND, 2019: 37).

Además de este PND, está la Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024 (UPMRIP, 2019),<sup>29</sup> que describe los objetivos migratorios de la administración durante seis años. Estas directrices, según el documento de 48 páginas, se basan en los principios previstos en la Ley de Migración y en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP); los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; el paradigma del Pacto Mundial de Migración y del Pacto Mundial sobre Refugiados. Plantea así siete objetivos:

- 1) Promover la responsabilidad compartida: renovar el diálogo con los gobiernos de los países de Centroamérica, con el Gobierno de Estados Unidos y abrir los canales de comunicación y de intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países en América Latina, Europa y Asia-Pacífico en materia de movilidad laboral, atracción de talentos y medidas de protección para trabajadores y trabajadoras migrantes.
- 2) Establecer una migración segura, ordenada y regular: incluye la revisión de los esquemas, requisitos y procedimientos para la atención de la migración y la movilidad en sus distintas modalidades (familiar, laboral, estudiantil, turística, de negocios, por salud, cultura) de forma interna y, particularmente, para considerar la movilidad en la frontera sur del país, la cual está dinamizada por visitantes regionales y trabajadores fronterizos.
- 3) Abordar la migración irregular: proporcionar a este grupo medidas de protección a su integridad física y psicológica. Evaluar, mejorar y fortalecer las acciones existentes, lo cual no excluye impulsar programas de regularización migratoria, así como la flexibilización de los procesos burocráticos.
- 4) Fortalecimiento de las instituciones de migración: incluye aquí a la COMAR, el INM, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), oficinas consulares, y el Servicio Profesional de Carrera Migratoria.
- 5) Proteger a la diáspora mexicana.
- 6) Reintegrar a los ciudadanos mexicanos e integrar a los migrantes extranjeros en la sociedad mexicana: empoderar a las personas migrantes, refugiadas y beneficiarias de

---

<sup>29</sup> Antes de ese plan, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto existió el Programa Especial de Migración 2014-2018

protección complementaria para que se conviertan en miembros plenos y activos de la sociedad mexicana, además de destacar sus contribuciones positivas y promover su inclusión y cohesión; y

- 7) Fomento del desarrollo sostenible: satisfacer las necesidades actuales de las personas en comunidades expulsoras y receptoras de migrantes, particularmente en la región sureste, con la finalidad de lograr la autosuficiencia regional.

En la práctica, estos planes y programas garantistas y apegados a derechos humanos, no han ido a la par de las necesidades y problemáticas de las personas migrantes y de los distintos contextos del país donde se encuentran. En el caso de los MPP, las personas que esperaban por asilo en los Estados Unidos han visto limitada su movilidad por no contar con documentos migratorios para trabajar legalmente en México o solo accedieron a este derecho de manera temporal.

Quienes tenían TVRH concedidas por ser parte de las caravanas, en muchos casos ya no pudieron renovarlas. Otros recibían una Forma Migratoria Múltiple (FMM) cada que retornaban de sus audiencias en los Estados Unidos, cuya temporalidad variaba según el punto fronterizo y la fecha asignada por la corte de inmigración para una nueva audiencia. Sin embargo, esta FMM, por ser un documento que se suele entregar a todo extranjero que se interna a México con fines de turismo y no permite actividades remuneradas, difícilmente es aceptada para rentar vivienda, por empleadores o para contratar servicios públicos (Mena y Cruz, 2021).

Particularmente en las ciudades fronterizas del norte de México, el gobierno de López Obrador prometió proporcionar a los devueltos bajo MPP “empleos, atención médica y educación”. Sin embargo, este apoyo ha llegado a cuentagotas. En 2019, el gobierno federal construyó refugios en Ciudad Juárez y en Tijuana para alojar a estas personas, aunque no han sido suficientes para atender el volumen, mientras que en otras ciudades los gobiernos municipales estatales y locales se han visto obligados a intervenir y proporcionar estos servicios, al igual que organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos y organismos internacionales como ACNUR, la OIM, Médicos sin Fronteras y otras que han incrementado su presencia (Leutert, 2020).

En sí, en cuanto a asistencia, el peso de las políticas y decisiones migratorias de ambos países ha recaído sobre otros actores. De igual forma, esto ha venido ocurriendo con otros aspectos, como la atención a personas migrantes vulnerables que transitan por el territorio de manera

irregular, teniendo en cuenta los riesgos que enfrentan en sus trayectos, por el crimen organizado y continuas violaciones a sus derechos humanos, siendo distintos albergues de la sociedad civil a lo largo de sus rutas los que han suplido sus necesidades y brindado cierta protección.

En cuanto a las responsabilidades compartidas, el 1 de diciembre de 2018, el gobierno mexicano lanzó oficialmente el Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México, que busca abordar las causas fundamentales de la migración fuera de Centroamérica. Se trata de un plan que contiene cuatro pilares principales: 1) desarrollo económico, 2) aumento del gasto público en educación, salud y trabajo; 3) sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos; y 4) gestión de la migración con un enfoque humanitario. Además da 30 recomendaciones para los cuatro países que incluyen impuestos progresivos, eliminación de privilegios fiscales para los ricos, mayor integración y facilitación del comercio, y énfasis en energía, logística, infraestructura y digitalización regional.

Siguiendo con esa línea, en el verano de 2019, México prometió 30 millones de dólares a cada país centroamericano para expandir programas que operan en México: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo Futuro. El 20 de junio de ese año, firmó un acuerdo con El Salvador para implementar los programas, y el 27 de julio, lo hizo con Honduras. Sin embargo, hay escasa información sobre la implementación y sus resultados.

### **3.4. Comparación de ambos casos**

Los casos aquí revisados dan cuenta de dos “crisis de gobernabilidad migratoria” (Mármora, 2010) ante movimientos de población para los cuales los Estados no estaban preparados y que tienen sus orígenes en dinámicas estructurales que han convertido a más países en expulsores de personas. En ambos se observan flujos migratorios mixtos, esto es, una mezcla de migrantes económicos y potenciales refugiados por causas variadas: violencia, inestabilidad institucional, pobreza generalizada, desastres climáticos, persecución política, etc., que demandan modelos de atención que se ajusten a esta realidad.

Siguiendo con el planteamiento de este autor en torno a los modelos de gobernabilidad migratoria y con base en el diagnóstico aquí realizado, se pueden identificar ciertas similitudes y

diferencias. Vemos que en la práctica, dentro del periodo revisado (2013-2020) tanto Colombia como México han manejado un esquema híbrido. Es decir, una combinación entre el “modelo de securitización” y el modelo de “beneficios compartidos”, fortaleciendo o adaptando elementos de uno u otro esquema en función de cómo se han desarrollado las crisis migratorias, de las coyunturas políticas, o incluso de las presiones o decisiones adoptadas por los países vecinos.

En términos puristas, la perspectiva de securitización de Mármorea (2010) señala que los derechos de los migrantes se restringen a su condición de regularidad o nacionalidad, siendo la irregularidad algo que debe ser sancionado mediante la detención y hasta la deportación. En la perspectiva de beneficios compartidos, se parte del principio de que las migraciones pueden proporcionar beneficios a los países de origen y de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares. En cuanto a la persona migrante, el modelo de securitización plantea que su participación está vinculada directamente con su situación migratoria, de manera que la irregularidad limita en muchos casos su acceso a servicios sociales. En la de beneficios compartidos, se reconoce el derecho del migrante al acceso a servicios sociales, aun sin estar en situación regular, y a una igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, lo cual implica que sus derechos humanos se sobreponen a su estatus migratorio.

Ahora bien, dentro de esta similitud en los modelos de gobernabilidad de Colombia y México, hay matices que destacar. En la gestión del país andino, aun cuando se ha apostado de forma marcada por la regularización de las personas venezolanas, la respuesta humanitaria y asistencial por parte del Estado ha sido más amplia, en el sentido que no ha habido un cierre de fronteras estricto (salvo con la pandemia en 2020) que limite abiertamente el flujo de estas personas desplazadas; y tampoco se han reportado deportaciones masivas o una obligatoriedad de pedir refugio para internarse o permanecer en ese país. En el caso de México se han destinado más recursos humanos y físicos al control, la contención y la expulsión de personas en condición irregular (para muestra la Guardia Nacional), e implementando un “régimen de no entrada” (Castles, 2003) lo que sin duda ha impactado en el incremento de solicitudes de refugio como una vía, no siempre deseada, por las personas para evitar ser devueltas a sus países.

Según datos de Migración Colombia (2018) ese país deportó a 968 venezolanos en ese año, mientras recibió a más de 750.000 inmigrantes venezolanos. En contraste, México deportó a más de 100,906 migrantes procedentes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica ese mismo

año (CATO *Institute*, 2019). Todo esto hay que situarlo en el contexto geopolítico en que están inmersos ambos países, pues los flujos que se desplazan por México generalmente no tienen documentos migratorios para su internación en México, así como vocación de permanencia, ya que en buena parte buscan llegar a los Estados Unidos y éste presiona con su propio régimen de securitización en la región. Buena parte de los venezolanos en Colombia, en cambio, cuentan con una mayor movilidad, pues es posible internarse a Colombia sin visa. Pueden hacerlo con documento de identidad y/o pasaporte venezolano, a diferencia de los centroamericanos (excepto los de Costa Rica), cubanos, haitianos y africanos que requieren visado para entrar a México.<sup>30</sup> Además, si bien los venezolanos han usado Colombia para transitar a otros países de Sudamérica, tienden más a establecerse aquí, como muestran los datos revisados.

Por otra parte, el rol que ha jugado la presión internacional y de organismos como ACNUR al declarar la migración venezolana como una crisis de refugiados de gran magnitud después de la de Siria, es otro factor que impacta en los mecanismos para atender estos desplazamientos. Son lo que Vega (2017) llama refugiados *Prima facie* (a primera vista), movimientos masivos por razones de salida que resultan más que evidentes y que tienen mayores posibilidades de lograr una determinación colectiva de la condición de refugiado. Para muestra, los datos de la COMAR en México han arrojado que entre 2013 y 2020, un alto número de refugios fueron concedidos a personas originarias de Venezuela, mientras los casos de centroamericanos y caribeños presentan porcentajes llamativos de rechazo.

En este tenor, debido a que el sistema de refugio en Colombia es débil (no cuenta con legislación al respecto, tiene baja demanda y escasas solicitudes resueltas), el acceso a derechos y protección del Estado se ha encaminado a otro tipo de programas con miras a resolver las problemáticas de esta población de manera más rápida. En México, a pesar de que el sistema de refugio está sobrepasado en su capacidad y enfrenta dificultades de presupuesto y rezago, se presenta más fortalecido institucionalmente frente al colombiano. Esto porque en México el refugio está normado por ley y se ha promovido mucho más como alternativa de permanencia para los migrantes, aunque en la práctica, no opera con la velocidad requerida.

---

<sup>30</sup> Véase en <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/paises-requieren-visa-para-mexico/>

En cuanto al “ciclo del asilo” (Koser, 2001), esto es, el proceso para iniciar el trámite y la espera, otras diferencias que se observan son las siguientes:

- En Colombia existe un plazo de hasta dos meses para solicitar refugio una vez que se ha entrado al país, mientras en México el periodo es menor, pues se establece en 30 días hábiles después de internarse en el territorio.
- En Colombia el salvoconducto (SC-2) que se entrega a los solicitantes mientras esperan por las resoluciones de sus casos, prácticamente es limitante: tiene una vigencia de 90 días (tres meses), renovables por el tiempo que tarde el proceso, y no le permite a la persona trabajar, ni abrir una cuenta bancaria, ni acceder a estudios, ni es un documento de identificación, ni de viaje. En México, el solicitante recibe una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) con vigencia de un año, que le da acceso a CURP temporal y le permite trabajar, aunque no puede salir del estado donde inició su solicitud mientras no obtenga una resolución, o se declara el trámite en abandono.
- En México, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece un plazo de 45 días hábiles, renovables por 45 días más, para que la autoridad emita una resolución, aunque este plazo no se cumple y hay miles de casos rezagados. En Colombia, el decreto que norma el refugio no establece ningún plazo para que la autoridad emita una respuesta, lo que acrecienta la incertidumbre sobre este proceso y al parecer desalienta mucho más iniciarlo.

Si bien en los dos países hay mecanismos de protección e inclusión de personas con necesidades de protección alternas al refugio, lo que se observa es que en Colombia estos han funcionado mejor al estar enfocados a un flujo migratorio específico y con estancias que se prevén de largo plazo. Para muestra están los distintos permisos especiales implementados y más recientemente el Estatuto de Protección Temporal por 10 años para los venezolanos que están en su territorio que entró en vigor en 2021. En México se han aplicado programas para determinadas nacionalidades (visas fronterizas, por ejemplo) o en función de ciertas emergencias migratorias (visas humanitarias emitidas de forma masiva para ciertos flujos), pero con una tendencia a visualizar a sus beneficiarios como migrantes laborales, circulares o temporales; es decir, como migrantes de corto o mediano plazo, o personas de paso mientras dure su contrato de trabajo o mientras consigan el asilo en los EEUU.

## **Conclusiones y propuesta de mejores prácticas**

En este trabajo se realizó un análisis de los contextos, de los marcos normativos, así como un diagnóstico sobre la gestión del refugio en Colombia y en México con el fin de realizar una propuesta de mejores prácticas para ambos países. En los dos casos se ha evidenciado que los Estados se enfrentan a flujos cuya composición es una combinación de refugiados y migrantes económicos; es decir, hay migrantes con intenciones de establecerse en los países analizados y migrantes de tránsito con su camino a medias o que se quedaron estancados en ellos. Y este escenario demanda respuestas que abarquen la complejidad de estos desplazamientos, sus características sociodemográficas y sus distintas vulnerabilidades.

En el caso colombiano, el flujo migratorio proveniente de Venezuela, país que protagoniza la crisis humanitaria más grande de la historia del continente, con más de 5 millones de venezolanos desplazados hasta el cierre de 2020, involucra hasta ese año a 1,8 millones de personas que han optado por quedarse en su territorio. Además, Colombia se ha convertido en el primer tramo del tránsito por tierra hacia otros países de Sudamérica, o en el trampolín para trasladarse vía aérea hacia los Estados Unidos, España, México, entre otros destinos, entre aquellos con posibilidades de hacerlo.

Este flujo migratorio tiene también un alto componente de colombianos que ya se habían radicado en Venezuela tras huir del conflicto armado y de la pobreza y que ahora están volviendo a su país (colombianos retornados); de colombo-venezolanos y de familias mixtas. En esta tesis se vio cómo el perfil del migrante venezolano en Colombia está conformado por un alto porcentaje que encajaría en la figura del refugio, pues manifiesta como causa de su emigración distintos factores psicosociales, como violencia e inseguridad, y factores sociopolíticos, como las dificultades de acceso a empleo, a vivienda, a pensión o a bonos debido a su posición política o ideológica.

En el caso mexicano la migración que está llegando no proviene casi en su totalidad de un solo país, sino principalmente de Honduras, El Salvador y Guatemala, que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica, y además hay otros flujos procedentes de países caribeños, de Sudamérica e incluso extracontinentales (Asia y África), aunque en menor volumen. En conjunto no son fáciles de cuantificar por el carácter irregular en que se desplazan, pero tienen ciertas características

comunes detectadas. Los centroamericanos, en particular, son personas que huyen de la violencia armada urbana liderada por las Maras y otros grupos delictivos, quienes en buena parte han venido usando a México como tránsito hacia los Estados Unidos, con el fin de solicitar asilo o de cruzar a ese país. El acceso a protección internacional en ese destino, como se ha documentado, se ha vuelto cada vez más complicado por las políticas restrictivas de la Unión Americana y ha provocado que muchos se queden estancados en ese trayecto.

Hay que destacar que las políticas migratorias en México tienen un aliciente geopolítico que no tienen las de Colombia: una presión enorme por parte de los Estados Unidos para que controle su frontera sur y no permita el paso de migrantes, y más recientemente la imposición de asumir la gestión de solicitantes de asilo que ese país no quiere acoger, usando para ello medidas unilaterales y coercitivas. Como resultado, miles de migrantes han sido devueltos o deportados por México, otros se están quedando en condición irregular en este territorio, otros siguen recurriendo al coyotaje con mayores riesgos ante el aparato de securitización de la Unión Americana, y otro grupo está optando por solicitar refugio, tal como muestra el crecimiento exponencial e histórico de solicitudes ante la COMAR.

En el país sudamericano lo que ha ocurrido es que las naciones vecinas han venido introduciendo requisitos como visados o la obligación de tenencia de pasaportes vigentes para que los venezolanos ingresen, lo que de forma tácita ha dejado a Colombia con la mayor carga de estos flujos, y a su vez, ha provocado que otros migrantes recurran a las llamadas “trochas” (pasos fronterizos irregulares), dada la gran porosidad de las fronteras sudamericanas, que no tienen muros físicos visibles.

En cuanto a la gestión de personas con necesidades de protección internacional, se ha visto que la COMAR tiene limitados recursos humanos y presupuestales para atender los trámites de refugio en México, con lo cual, gran parte de los procesos se encuentra en rezago. A esto hay que añadir que sus principales oficinas están en el centro y sur del país, y que, a pesar de abrirse espacios de atención en la región norte, la mayoría de personas siguen iniciando sus procedimientos al entrar desde Guatemala, provocando congestión. Chiapas, particularmente, concentraba cerca del 50% de todas las peticiones recibidas en el año 2020.

En Colombia, pocos migrantes han solicitado refugio, debido a que ese país ha puesto a disposición de los venezolanos estatus alternos que les permiten regularizar su situación migratoria y de estancia sin pasar por dicho procedimiento. Sin embargo, más de la mitad de los migrantes venezolanos en Colombia se encontraban en situación irregular al cierre de 2020, y por ello, nuevas medidas para cubrir a ese conjunto se han ido creando. La más reciente y ambiciosa es el Estatuto de Protección Temporal aprobado a inicios de 2021.

Otra diferencia entre ambos países está en su gobernabilidad migratoria: el enfoque aplicado por Colombia se ha inclinado de forma más visible a la protección de los derechos humanos de los venezolanos, a quienes se ha dado asistencia social con apoyo de organismos internacionales, aunque paulatinamente ha ido escalando hacia la regularización como mecanismo de inclusión, más no en fortalecer su sistema de refugio. México, por su parte, ha reforzado el enfoque de securitización al convertirse en un embudo migratorio, en función de cómo están sus relaciones diplomáticas y comerciales con los Estados Unidos y de la coyuntura. En contraparte, una forma de responder a las presiones internacionales por sus compromisos firmados y asumidos en materia de derechos humanos, ha sido la promoción del refugio como mecanismo de protección e integración de migrantes con necesidades de protección, pero no ha operado a la velocidad de la demanda.

Estas diferencias de modelos de gobernabilidad parecen tener relación con que Colombia ve en los migrantes venezolanos una vocación de permanencia, mientras México ve en los flujos que recibe a migrantes de paso, siendo el refugio una de las vías que fomenta discursivamente para que acrediten su estancia como personas realmente interesadas en quedarse en su territorio, aunque en los hechos no necesariamente sea así. Todo este diagnóstico lleva a la necesidad de plantear mejores prácticas en distintos niveles para ambos países. Se exponen a continuación propuestas de tipo legal-normativa, operativas y de gestión de información.

#### **i. Propuesta en el ámbito legal-normativo**

En el caso colombiano, el gobierno ha creado estatus migratorios especiales para venezolanos, lo cual es una medida sumamente positiva. Sin embargo, hasta la redacción de esta tesis ese país carecía de una ley específica en materia de refugio en la que se defina claramente qué es un

refugiado, qué protecciones se le otorgan y sus deberes, así como plazos. El procedimiento en esta materia ha sido definido vía decretos presidenciales. Por tanto, es menester crear y aprobar una ley que otorgue una definición clara sobre la condición de refugiado, con procesos y derechos apegados a las normativas y tratados internacionales de las que Colombia hace parte. De esta forma, el sistema de refugio pudiera verse fortalecido y no estaría a merced de algún partido político o gobierno en el poder, además que incentivaría que personas opten por esta alternativa en lugar de la permanencia irregular.

Otra sugerencia es que en la normativa o legislación en esta materia se establezcan plazos para resolver las peticiones de refugio, pues actualmente no existe un límite y ello parece desalentar recurrir a este proceso. Además, ello permitiría medir la efectividad del mismo y detectar rezagos, casos de desistimiento o de abandonos. Colombia, además, podría tomar como ejemplo del caso mexicano, el otorgamiento de un documento de estancia para los solicitantes de refugio que sí les permita trabajar o acceder a otros derechos, dado que el salvoconducto actual representa más un instrumento restrictivo y que los sitúa en desventaja frente a otras formas de estancia en el país, como los Permisos Especiales que han venido operando o el Estatuto Temporal.

En el caso mexicano, el refugio está protegido por la Constitución y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP), sin embargo, en la práctica se requieren otras medidas para atender a las personas migrantes con necesidades de protección internacional. Por ejemplo, retomar programas como las visas humanitarias que les posibiliten a las personas trabajar legalmente en México, sin la obligatoriedad de solicitar el refugio en este país. Esta medida contribuiría a: 1) tener registros administrativos más claros sobre el volumen de migrantes en México; 2) dar alternativas a las personas y a la vez proteger sus derechos humanos y como trabajadores; y 3) facilitar su acceso a educación, vivienda, salud y demás servicios públicos. De esta forma se reduciría la precariedad en la que se encuentran muchos migrantes, principalmente centroamericanos, regularizando su situación bajo este mecanismo, haciendo valer sus derechos y ayudándoles a que no se conviertan en una carga pública.

A su vez, es menester que en México se aumente o elimine el plazo que tiene el potencial solicitante de solo 30 días desde que llega a México para solicitar refugio. Esta es una limitante innecesaria y que se aprovecha del desconocimiento de los potenciales solicitantes de la posibilidad de acudir a la figura del refugio. Además, en la normativa del refugio en México se le

impide al solicitante salir del estado donde hizo la solicitud en el tiempo que dure dicha solicitud. Esto, tomando en cuenta el largo tiempo de espera que normalmente toma el proceso de refugio, violenta el derecho al libre tránsito de los solicitantes, además de que les limita laboral, económica y educativamente porque no pueden acceder a estos servicios y posibilidades de trabajo donde deseen, por lo cual, dicha limitante debe ser eliminada con tal de que el solicitante cumpla con su régimen de presentación ante las autoridades competentes.

## **ii. Propuesta en el ámbito operativo**

Ahora bien, en torno a los procesos de refugio, México tiene un problema de capacidad que se profundiza a medida que se incrementa el volumen de solicitantes. Para 2020, según Leutert (2020a), la COMAR tenía casi 40 mil casos en rezago, un presupuesto de solo 2.4 millones de dólares, cerca de 50 empleados y solo siete oficinas, la mayoría en el centro y sur del país. Y aunque ha recibido apoyo financiero de organismos como ACNUR para aumentar recursos físicos y humanos, han resultado insuficientes para que la COMAR pueda atender en tiempo y forma a los buscadores de protección. A su vez, aunque las personas podrían solicitar este procedimiento ante el INM, sólo la COMAR puede prestar ayuda social.

Una forma de paliar ambas situaciones podría ser renovar el convenio con la ACNUR, dadas las reducciones al presupuesto por parte del Estado a la COMAR, de manera que se pueda continuar incrementando el personal y la presencia de esta institución en distintos puntos del país para atender de forma efectiva a los solicitantes. A su vez, se podría trabajar de manera coordinada con otras organizaciones no gubernamentales que podrían ayudar en la canalización y prestación de servicios, especialmente en las entidades federativas que concentran mayor volumen de peticionarios y donde se requieren programas de integración focalizados para acceso a trabajo, salud, educación, entre otras necesidades y según las características sociodemográficas de las poblaciones.

Similar recomendación podría hacerse con Colombia en cuanto a la cobertura del refugio. Si bien el número de solicitantes no es elevado, debido a que este país ha ofrecido vías alternas para que los venezolanos puedan regularizar su situación, todavía más de la mitad están en condición irregular. Resulta complejo proponer el fortalecimiento de su sistema de refugio en el

corto plazo y sin tener primero una ley de por medio, por lo que, atendiendo a su contexto actual, Migración Colombia debe continuar con la gestión encaminada a la regularización para que más venezolanos puedan integrarse social y laboralmente. Esto, porque es altamente probable que con el fin de la pandemia, la intensidad de ese flujo migratorio repunte.

Otra sugerencia en este sentido, es que las autoridades trabajen de la mano con ONG's y organismos internacionales como la ACNUR, el Servicio Jesuita para Refugiados, entre otras que tienen presencia en el país, para ampliar el acceso a servicios de estas personas desplazadas y con necesidades de protección y así garantizar sus derechos humanos fundamentales.

En definitiva, tal como señala la CEPAL (2017), un tema clave para facilitar la migración regular y la integración es la permanente facilitación de documentos migratorios, incluyendo la exención de pagos y multas, simplificando trámites y mediante una eficiente, eficaz y efectiva comunicación y difusión de los procesos entre las comunidades desplazadas y receptoras.

### **iii. Propuesta de gestión de información**

Otra situación que debe tomarse en cuenta es que el levantamiento de cifras sobre los flujos con necesidades de protección internacional, los solicitantes de refugio y los refugios concedidos o rechazados, ha tenido un comportamiento desigual en cada país, en función de la experiencia y el aparato institucional con que cuentan. La COMAR han mostrado mayor transparencia y trabajo de sistematización de esa información, pues provee cifras actualizadas todos los meses, que están organizadas según los países de origen de los solicitantes, las entidades federativas con más solicitudes, los casos con respuesta positiva, negativa o con protección complementaria. Además, se hacen comparaciones con años anteriores, y se capturan registros acumulados desde 2013, lo cual permite monitorear su capacidad de respuesta.

Una falencia en estos datos, es que no se presenta información por sexo y por grupos de edad de los solicitantes; aunque a través de los boletines estadísticos mensuales de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), se puede conocer el número de visas humanitarias otorgadas a solicitantes de refugio por sexo y por nacionalidad y analizar su comportamiento por años. Una propuesta en este tenor es que se pueda contar con estos datos de manera unificada y no dividida entre dependencias. Por otro lado, no se tienen muchos registros

públicos de personas solicitantes de asilo político, lo cual es manejado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el caso colombiano los datos sobre refugio no constan en registros públicos ni son de fácil acceso en un sitio web oficial, sino que son proporcionados en periodos indistintos por Relaciones Exteriores de Colombia o a través de medios de comunicación que han recurrido a solicitudes de información para intentar documentar estos procesos. Esto implica que no hay datos en actualización constante y que tampoco se puede visualizar el estado de esos trámites. Se requiere en este sentido fortalecer el intercambio de datos entre las entidades a cargo del tema para transparentar el tema del refugio, así como sí ha ocurrido con las estadísticas que Migración Colombia publica sobre los venezolanos con Permisos Especiales que se han venido otorgando, sus características sociodemográficas, acceso a salud, localización geográfica, entre otros datos.

Otra sugerencia de buena práctica para ambos países en materia de gestión de información es que se apliquen diagnósticos constantes sobre los tipos de poblaciones a las que deben dar respuestas en materia de protección internacional, para analizar sus características y vulnerabilidades. De esta forma, al momento de desarrollar políticas en materia de refugio u otros mecanismos alternativos, su gestión esté focalizada de manera adecuada. Así, cada política será desplegada y adaptada conforme a las características encontradas en el diagnóstico de la situación, aunque todas deberán buscar la concreción del mismo objetivo: brindar las garantías necesarias y la protección de las personas migrantes y refugiadas.

En conclusión, en ambos casos se requiere una suma de esfuerzos para aumentar la cantidad de recursos humanos y monetarios para el despliegue de soluciones favorables y apegadas a derechos humanos para el manejo de sus crisis de gobernabilidad migratoria. En esta tesis básicamente se intentaron cubrir los aspectos de gestión del refugio y otras formas de protección desde la perspectiva de las políticas de cada país, con base en una revisión documental y hemerográfica. Este trabajo no cubrió las experiencias de las personas solicitantes de protección internacional en esos países, ni qué ocurre con ellas después de la concesión del refugio o tras obtener protección complementaria o acceder a mecanismos de regularización, por corresponder esas temáticas a procesos de integración.

Un estudio de este tipo, que sin duda es una línea de investigación abierta, amerita un análisis desde la perspectiva de los sujetos en relación con las estructuras o instituciones, lo cual requiere otra metodología, una delimitación más acotada de los contextos y de la muestra.

## Bibliografía

- ACNUR (2019) Guía para la Protección de los Refugiados en México. México (s.f.). Consultado el 5 de septiembre de 2019 en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Guia\\_para\\_la\\_proteccion\\_de\\_los\\_refugiados\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Guia_para_la_proteccion_de_los_refugiados_en_Mexico.pdf)
- ACNUR (2020). “Solicitud de la condición de refugiado en Colombia”. Disponible en: <https://help.unhcr.org/colombia/solicitando-la-condicion-de-refugiado/solicitud-de-la-condicion-de-refugiado/>
- Alarcón, Rafael (2019) “Solicitantes de asilo a Estados Unidos a la espera en las ciudades fronterizas mexicanas”, Anuario CIDOB de la Inmigración, 98-111, DOI: [doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.98](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.98)
- Amnistía Internacional (2019). “Venezuela 2019”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/venezuela/report-venezuela/>
- Arboleda, Eduardo (2001). “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa”. En: *Derecho Internacional de los Refugiados*, ed. Sandra Nahimas, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>
- Arguedas, María; Beita, Jorge; Rodríguez, Fredy; Umaña, Jorge y Vaca, Margarita (2020). Crisis Migratoria En Colombia Y Costa Rica: Una Visión Desde El Análisis De Sentimientos. *Revista Humanidades* 10.
- Arlettaz, Fernando (2016). “Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos”. *Revista Ius et Praxis*, Año 22, N° 1, 2016, pp. 187 – 226.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (1950). “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf>
- Ashutosh, Ishan y Mountz, Alison (2011) “Migration management for the benefit of whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration”, *Citizenship Studies*, Vol. 15, núm. 1 pp. 21-38.
- Asylum Access (2020). “Situación de los Derechos Humanos de las Personas en Movilidad Humana en México y el Norte de Centroamérica”. Disponible en: <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-CIDH-Red-Regional-de-Proteccion.pdf>
- Asylum Access (2021) “Hoja informativa sobre el presupuesto 2021 para la atención de la población migrante en México”. Disponible en: <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/09/Hoja-informativa-sobre-el-presupuesto-para-la-atencio%CC%81n-de-la-poblacio%CC%81n-migrante-en-Me%CC%81xico.pdf>

- Banco Mundial (2018) “Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo”. Washington, D.C., U.S.A.
- Banco Mundial (2021). “Banco de Datos del Banco Mundial”. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL&country=WLD>
- Betts, Alexander (2013). “La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la “migración de supervivencia”. Estados de fragilidad, disponible en: [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/30056/1/RMF\\_43\\_01.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/30056/1/RMF_43_01.pdf)
- Castro, Alexandra (2019). “Colombia y el derecho del asilo: El reto de aplicar los estándares interamericanos”. En: *El Estado Constitucional en Jaque*, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/339179321\\_COLOMBIA\\_Y\\_EL\\_DERECHO\\_DE\\_ASILO\\_EL\\_RETO\\_DE\\_APLICAR\\_LOS\\_ESTANDARES\\_INTERAMERICANOS](https://www.researchgate.net/publication/339179321_COLOMBIA_Y_EL_DERECHO_DE_ASILO_EL_RETO_DE_APLICAR_LOS_ESTANDARES_INTERAMERICANOS)
- 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”. Disponible en: <https://www.colef.mx/noticia/informe-vulnerabilidad-y-precariedad-en-la-frontera-sur-de-mexico-la-encuesta-de-derechos-humanos-de-migrantes-y-solicitantes-de-refugio-en-tapachula-chiapas-2018-2019/>
- Canales, Alejandro y Rojas, Martha (2018). “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica”. Santiago de Chile, CEPAL.
- Castañeda, Alejandra (2016). “¿Qué es el Programa Frontera Sur?” Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%20C3%8DN-1-Alejandra-Casta%20B1eda.pdf>
- Castillo, Guillermo (2020) Migración forzada y procesos de violencia: Los migrantes centroamericanos en su paso por México, Revista Española de Educación Comparada, núm. 35, pp. 14-33. Recuperado de: doi:10.5944/reec.35.2020.25163
- Castles, Stephen (2003) “La política internacional de la migración forzada”. Migración y Desarrollo, n. 1, pp. 1-28
- Castles, Stephen y Mark Miller (2004), “La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno”. Trad. Luis Rodolfo Morán Quiroz. México, UAZ-Miguel Ángel Porrúa, Capítulo 4. “El Estado y la migración internacional: la búsqueda de control”, pp. 121-152.
- CATO Institute (2019). “Mexico Deported More Central Americans Than the U.S. in 2018.” Disponible en: <https://www.cato.org/blog/mexico-deported-more-central-americans-us-did-2018>
- Celys, Y., Gene, S. y Rosas, J. (2018) El Derecho al Refugio de los Migrantes Venezolanos en Colombia. Universidad Libre Seccional Cúcuta, Cúcuta, Colombia.

- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y El Colegio de la Frontera Norte (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://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-CDHFMC-COLEF-17feb2020.pdf>
- CEPAL (2017), “Panorama de la Migración en México y Centroamérica”.
- COMAR (2020) “Estadísticas de solicitantes de la condición de refugiado en México”. Marzo de 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544676/CIERRE\\_DE\\_MARZO\\_2020\\_1-abril-2020\\_-2\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544676/CIERRE_DE_MARZO_2020_1-abril-2020_-2_1_.pdf)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2018) Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/documento-conpes-estrategia-atencion-migracion-venezuela>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Coporo, Gonzalo y Morales, Silvia (2020). “El derecho humano al asilo ante la securitización de la migración en México”. *LiminaR* vol.18 no.2.
- Corte Constitucional Colombiana (1991) Constitución Política De Colombia 1991. Consejo Superior de Judicatura.
- Corte Constitucional Colombiana (2018) Sentencia T-210 de 2018 de junio 1 de 2018. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (17 de abril de 2015). “Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 292, § 411. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/resumen\\_292\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/resumen_292_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (22 de agosto de 2017). “Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela”. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 338, § 152. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_338\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_338_esp.pdf)
- Crisp, J. y Dessalegne, D. (2002) “Refugee protection and migration management: the challenge for UNHCR”. Working Paper n° 64. Ginebra: UNHCR.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). “El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES”. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- Devictor, Xavier (2015) “Migrant or refugee: What’s in a name?”, Banco Mundial, disponible en: <https://blogs.worldbank.org/voices/migrant-or-refugee-what-s-name>

- Eguren, J. (2017). "Las fronteras y las migraciones". En A. Ares, y J. Eguren (Eds), *Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas*. Madrid: OBIMID-Universidad Pontificia Comillas, pp. 29-43
- El Colef (2020) Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de personas refugiadas en México. Disponible en: <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2021/05/ACNURInforme2021.pdf>
- El Tiempo (2020) "Colombia tendría una política integral migratoria por primera vez". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/proyecto-de-ley-para-que-colombia-tenga-una-politica-integral-migratoria-545839>
- Espinar, Eva (2010). "Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales", *Obets, Revista de Ciencias Sociales*, vol 5, núm 1, pp 35-47
- García, Manuel y Restrepo, Jair (2019). "Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI". *Hallazgos* [online]. 2019, vol.16, n.32, pp. 63-82. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1794-38412019000200063](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1794-38412019000200063)
- Galindo Vélez, Francisco (2003). "El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema Interamericano". *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados y asilo. Colección de textos básicos de derechos humanos y derecho de los refugiados, CNDH de México-Universidad Iberoamericana-ACNUR, tomo II.*
- GBAO (2019) *La Experiencia de Los Refugiados Venezolanos en Colombia y Perú y Cómo la Comunidad Empresarial Puede Ayudar.*
- Gleizer Daniela (2013). *El exilio incómodo. México y los refugiados judíos, 1933-1945. El Colegio de México/UAM-Cuajimalpa. México.*
- Gómez, Carmen y Malo, Gabriela (2020). Salir de la noción economicista y despolitizada del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador. *PÉRIPILOS, Revista de Investigación sobre Migraciones. Año 3-Número 2 pp. 117-145.*
- Gutiérrez, D. (2021). Mayor visibilidad, más derechos: caravanas migrantes y visas humanitarias en México. *Nexos*. Recuperado de <https://migracion.nexos.com.mx/2021/01/mayor-visibility-mas-derechos-caravanas-migrantes-y-visas-humanitarias-en-mexico/>
- Gzesh, Susan (2008). "Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos". *Migración y desarrollo*, no.10. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992008000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100005)
- Koser, Khalid (2001). *New Approaches to Asylum? International Migration*, 39(6), pp. 85–102. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00180/pdf>
- Ley sobre los Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de México (2014). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)

- Leutert, Stephanie (2019). “Refugiados Centroamericanos en México: Las Barreras para el Estatus Legal, Derechos e Integración”. Austin, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson
- Leutert, Stephanie (2020a). “Las Políticas Migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México”. Austin, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson.
- Leutert, Stephanie (2020b). “Migrant Protection Protocols: Implementation and Consequences for Asylum Seekers in Mexico.” Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- Lusk, Mark; Terrazas, Sam; Caro, Janette; Chaparro, Perla, and Antúnez, Delia. (2019) “Resilience, faith, and social supports among migrants and refugees from Central America and Mexico”, *Journal of Spirituality in Mental Health.* DOI: 10.1080/19349637.2019.1620668
- Marcogliese, María J. (2020). “Los sistemas de asilo frente a las crisis de refugiados: el panorama en el Sur de América”. *PÉRIPILOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*. Año 3 - Número 2, pp. 22-51.
- Mármora, Lelio (2010) Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur, *Rev. Inter. Mob. Hum.* Brasília, Año 28, N° 35, pp. 71-92
- Mayorquín, D. (2019). El Refugio como Alternativa a la Migración Forzada de Venezolanos en Colombia. In Franco A. (Ed.), *Venezuela Migra: Aspectos sensibles del éxodo en Colombia* (pp. 333-382). Bogotá: Universidad del Externado. doi:10.2307/j.ctv1k03rxz.13
- Mejía, F. (2019) “Los compromisos de Colombia frente a los migrantes venezolanos en virtud del Derecho Internacional de los Refugiados”. Universidad Católica de Colombia.
- Mena, Lorena y Cruz, Rodolfo (2021) Atrapados en busca de asilo. Entre la externalización fronteriza y la contención sanitaria. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online], vol. 29, n. 61, pp.49-65. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006104>.
- Migración Colombia (2018). “Más de 1 Millón 825 Mil Venezolanos Estarían Radicados en Colombia”. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 2450 de 2002. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1864.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Decreto 2840 de 2013. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Decreto 1067 de 2015. Disponible en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/pasaportes/archivos/decreto\\_unico\\_re .pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/archivos/decreto_unico_re .pdf)
- Miranda, J (2020). “Migración venezolana: la respuesta de los países andinos”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 137.

- Movimiento Ciudadano (2016). De Exiliados y Refugiados, la Historia Reciente de la Política de Asilo en México, 2000-2016. Disponible en: [https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/investigaciones/i2018/11\\_De\\_exiliados\\_y\\_refugiados.pdf](https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/investigaciones/i2018/11_De_exiliados_y_refugiados.pdf)
- Murillo González, Juan (2006). “Retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados, XXXIII Curso de Derecho Internacional”, Washington: OEA. Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006\\_Juan\\_Carlos\\_Murillo\\_Gonzalez\\_2.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez_2.pdf)
- Noticias Caracol (2020). “¿A qué se dedican los casi 2 millones de venezolanos que han llegado a Colombia?”. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/a-que-se-dedican-los-casi-2-millones-de-venezolanos-que-han-llegado-a-colombia>
- Organización de Estados Americanos (2020). Informe de Situación Noviembre 2020 Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SR-OEA\\_Nov20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SR-OEA_Nov20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (1948), “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951. Consultado en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Ortega, Elisa (2020). “¿México como tercer país (in)seguro?” Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 13. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez, Sergio (2003). “El estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951” REDUR, n. 1, pp. 225-250.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024(2019). Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). “Decreto 1288 de 2018 Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.”
- Posada, Paola (2009). “Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas”. Estudios Políticos, no. 35, pp. 131-152.
- Quintana, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. En Quintana Peña, A. y Montgomery, W. (Eds.) Psicología tópicos de actualidad, (pp. 65-73). Lima: UNMSM. Recuperado de: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/2724>

- Rea, Sergio. (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, vol. 16, pp. 373-400.
- REDODEM (2016). Migración en Tránsito por México: rostro de una crisis humanitaria internacional. Ciudad de México: Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes.
- REDODEM (2020). Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019. Ciudad de México: Red de Documentación de las Organizaciones de Migrantes. Recuperado de: [https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM\\_Informe\\_2019.pdf](https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM_Informe_2019.pdf)
- Revista Semana (2020) “La Paradoja del Asilo en Colombia”. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-paradoja-del--asilo-en-colombia/681042/>
- Rodríguez, Ernesto (2011). Asilo, refugio y otras formas de protección humanitaria en el México del siglo XXI”. En Katya Somohano y Pablo Yankelevich (coords.), El refugio en México. Entre la historia y los desafíos contemporáneos. México: Secretaría de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda Refugiados, pp. 69-82.
- Ruiz, Nubia (2011). “El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica”. Estudios demográficos urbanos, vol.26, no.1. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102011000100141](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102011000100141)
- Ruiz, Jaime (2001). “Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolución y convergencias”. En: *Derecho Internacional de los Refugiados*, ed. Sandra Nahimas, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sepúlveda, César. (2002). “Derecho internacional”. 23ª ed. México: Editorial Porrúa.
- Servicio Jesuita de Refugiados (2019). “Informe sobre la movilidad humana venezolana II: *Realidades y perspectivas de quienes emigran*”.
- Sin Fronteras (2012) “Personas solicitantes de asilo y refugiadas: La figura en México”. Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas.-La-figura-en-M%C3%A9xico..pdf>
- Torre, Eduardo; París, María; Gutiérrez, Eduardo (2021) El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. *Frontera Norte* Vol. 33, Art. 7. Disponible: <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>
- UNICEF (2019) Decisión para prevenir el riesgo de apatrida. Bogotá, Colombia. Rescatado de: <https://www.google.com/url?q=https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/colombia-ha-tomado-una-decision-fundamental-para-prevenir-el-riesgo-de-apatridia&sa=D&source=editors&ust=1623431111785000&usg=AOvVaw0us90xuW2vDgPIA13JyLFj>

- Unidad de Política Migratoria (2016) Menores migrantes en México. Extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por Estados Unidos, Recuperado de: <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/EnFoco5.pdf>
- Universidad Industrial de Santander (2018) “Migración venezolana en Colombia: retos en Salud Pública”. Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud, 50.
- UNODC, “Victims of intentional homicide, 1990-2018” <https://dataunodc.un.org/es/content/data/homicide/homicide-rate>
- UPMRIP (2019), Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024, Ciudad de México: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas y Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>
- Vallejo, Mar y Cielo (2019). “El derecho al refugio en la normatividad colombiana en comparación con los estándares internacionales”. Pontificia Universidad Javeriana - Cali, Tesis de Maestría.
- Vega-Macías, Daniel (2017). “Tendencias y políticas migratorias recientes sobre refugio en México”. Odisea. Revista de Estudios Migratorios. N° 4.
- Vidal, Roberto. (2005). “El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- WOLA (2020), “Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario”. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>

La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad de Essex, en Reino Unido y Especialista en Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1999 donde ha servido en las Embajadas de México en Estados Unidos y la Misión de México ante la Unión Europea, en los Consulados Generales de México en Los Ángeles y San José en California. Egresada de la Maestría en Estudios de Migración Internacional, El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: mireya71@yahoo.com

*© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

Forma de citar:

Magaña Gálvez, Mireya (2021). “La gestión del refugio y otros mecanismos de protección internacional de flujos migratorios en Colombia y México: diagnóstico y propuesta de mejores prácticas”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, México. 95 pp.