



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**Sede Académica de México**

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS**  
**VIII promoción 2017-2019**

*“Proceso de Revisión de Solicitudes de Condición de Refugiado en México: Valoración del diseño e implementación de la política pública”*

Tesis que para obtener el Grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas  
Presenta:

Angelina Velasco Camacho

DIRECTORA DE TESIS: Dra. Gabriela Tapia Téllez

CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO, 2019

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>9</b>
<b>I. REVISIÓN DE LA LITERATURA</b> .....	<b>9</b>
1. Concepto de refugio .....	9
2. Historia sobre el refugio: de Europa a América Latina y de América Latina a México .....	10
3. Características actuales del refugio centroamericano en México .....	15
4. Normativa y regulaciones: implementación, retos y oportunidades .....	20
5. Vacío del conocimiento .....	26
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>28</b>
<b>II. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>28</b>
1. La amenaza de la otredad como característica de la nacionalidad .....	28
2. Los indicadores sociales como sustento de política pública .....	30
3. Consistencia, coherencia y congruencia del diseño e implementación de una política pública .....	33
<b>III. CONTEXTO SITUACIONAL Y ELABORACIÓN DE LAS HIPÓTESIS</b> .....	<b>34</b>
<b>IV. OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES Y EXPLICACIÓN DEL MÉTODO</b> .....	<b>39</b>
Condicionante 1 (hipótesis 1). Factores socioculturales-estigmatizantes que influyen en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México .....	39
Condicionante 2 (hipótesis 2). Capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor para aceptar a integrar a solicitantes de condición de refugiado .....	40
Condicionante 3 (hipótesis 3). Suficiencia institucional y el marco normativo que regula el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México .....	40
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>46</b>
<b>V. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS</b> .....	<b>46</b>
<b>VI. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS</b> .....	<b>62</b>
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>68</b>
<b>VII. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS</b> .....	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>71</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>77</b>

## ACEPTACIÓN DE SOLICITUDES DE CONDICIÓN DE REFUGIADO: FACTORES SOCIOCULTURALES, AGENDA POLÍTICA, O CAPACIDAD INSTITUCIONAL

### INTRODUCCIÓN

“Seamos claros: no sólo hacemos frente a una crisis de refugiados; también nos enfrentamos a una crisis de solidaridad” Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, 2017.

El presente trabajo tiene como objetivo valorar, desde una perspectiva comparativa entre diseño e implementación, las condicionantes que afectan el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México y su correspondiente tasa de aceptación. Esto con la finalidad de avanzar hacia una estrategia de política pública preparada, receptiva y continua, donde México asuma, de manera responsable y sustentada, su rol ante la nueva tendencia migratoria que lo ha convertido en un país destino de refugio, en específico, de refugio Centroamericano.

En años recientes, México ha sido testigo de un cambio en la dinámica migratoria a la que estaba acostumbrado, ya que cada día toma mayor fuerza no sólo como país expulsor o de tránsito de migrantes (inclusive de retorno), sino como receptor. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), tan sólo del 2013 al 2017, el número de solicitantes de condición de refugio en el país aumentó en más del 1000%: pasando de 1 296 solicitudes anuales a 14 956. Realidad que, además, parecerá ir sólo en aumento: de acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se estima que para el 2018 se recibirá un total de 28 000 solicitudes, y para el 2019 un total de hasta 47 000 solicitudes anuales (*Anexo 1*), situación que vuelve inaplazable la tarea de revalorar y preparar al sistema de refugiados en México.

Por su parte, en los últimos cinco años, el porcentaje de rechazo a solicitudes de refugio, de acuerdo con la COMAR, fue del 50 al 60% del total de los casos. En años recientes, 2016-2017, esto ha mejorado con una aceptación en 2017 de 72%. Esta mejora sin embargo parece responder más a una cuestión de agenda política que a un cambio sostenido. Además, 2016-2017 también fue el año en el que se presentó el mayor número de reclamos y atrasos institucionales. Aunque el plazo establecido por ley para dar respuesta a una solicitud de asilo

es de 45 días, a principios del 2018 aún quedaban pendientes por resolver el 60% del total de solicitudes del 2017. Así mismo y de manera alarmante, de enero a septiembre del 2018 la COMAR registró un total de 17 116 casos, de los cuales, hasta el momento, sólo se habían aceptado 1 981 (apenas el 11.5%), y quedaban pendientes por resolver más de 12 mil casos (el 72%)<sup>1</sup>.

Debido a los que datos 2018 son preliminares, aún no es posible establecer la tendencia que tendrán las aceptaciones/rechazos de solicitudes, empero, sí es posible observar una irregularidad en la manera de atender el fenómeno. Esto, además, sin mencionar que en 2019 la COMAR, a pesar del alza en los números, sufrió un notorio recorte presupuestario (Urestes, 2019). Las cifras, más sus proyecciones, por sí solas, son motivo suficiente para que México acepte el desafío ante las nuevas tendencias migratorias, y promueva una estrategia de aceptación con un diseño de implementación sostenido. El escenario ideal es que el cambio en los porcentajes de rechazo vividos no sea únicamente motivo de agenda política, sino que su desarrollo y resultados estén basados en la capacidad del Estado para hacer frente a esta coyuntura.

Recordemos que, además, México cuenta con una vinculación legal internacional (por sus acuerdos internacionales) en la materia. El país ha adquirido el compromiso legal de: “prever el principio de no devolución de las personas que se encuentran en situación de riesgo”. A pesar de ello, al recabar información otorgada por distintos medios periodísticos, se han detectado numerosos casos de personas que son retornadas, y al hacerlo sufren de violencia que termina por privarlos de sus vidas (Moyssen, 2018).

De igual manera -y resaltando nuevamente el sentido de urgencia de contar con un sistema de revisión de solicitudes robusto- en días recientes, la discusión acerca de la aceptación de solicitantes de condición de refugio centroamericanos ha vuelto a ser tema central y controversial dentro del debate público en México: El 7 de junio del presente año, ante las amenazas por parte del actual Presidente de los Estados Unidos, Donald J Trump de subir los aranceles a las importaciones mexicanas, se sostuvo una reunión entre los gobiernos de

---

<sup>1</sup> Esto provoca que las personas abandonen su trámite antes de poderlo concluir (no tiene certidumbre migratoria durante el proceso de resolución, por lo que no pueden ejercer sus derechos), del 2017 casi 4500 lo abandonaron, en el 2018 están registrados poco más de 2 mil.

ambos países en donde se terminó por establecer un nuevo acuerdo migratorio. El eje central principal de dicho acuerdo fue: la contención del flujo migratorio de centroamericanos que transitan por territorio mexicano para llegar a los Estados Unidos (Aristegui, 2019). Para México, a grandes rasgos, esto significa un re-endurecimiento de su política migratoria, empero, en materia de refugio, paradójicamente, significa asumir su responsabilidad ante la probable alza en la recepción de solicitudes.

Se dice lo anterior debido a que el país deberá hacer frente a tres escenarios distintos en cuanto al tema de refugio. El primer escenario implica que México deberá prepararse para albergar a una gran cantidad de migrantes que soliciten dicha condición a Estados Unidos y que esperarán su resolución en territorio mexicano<sup>2</sup>. El segundo escenario provoca que el país debe prepararse ante la posibilidad de que, al no poder cruzar los centroamericanos a Estados Unidos, estos opten por solicitar refugio a México. El tercer y último escenario, es la posibilidad de que México se vuelva un tercer país seguro<sup>3</sup> (Zuckermann, 2019). Todo esto tendrá un impacto directo en el aumento de solicitudes.

Con estos escenarios en puerta resulta una tarea inaplazable, como mencionamos, revalorar el sistema de atención a los refugiados mexicanos, principalmente, identificar bajo qué conceptos sostenibles y verificables se respalda la aceptación (o rechazo) de dichos solicitantes y determinar si ésta responde a cuestiones socioeconómicas. También es importante valorar si los mecanismos de política pública toman esto en consideración, junto con la realidad que viven dichos solicitantes, tanto para su diseño como implementación.

Debido a ello, se plantea responder la siguiente *pregunta de investigación*: ¿Qué factores condicionan (determinan) el porcentaje de aceptaciones de solicitudes de refugiados en México? El objetivo de la investigación es valorar las determinantes que pueden estar condicionando el proceso de revisión -y aceptación- de dichas solicitudes. Para ello, se evalúan y contrastan tres posibles escenarios que pueden estar vinculados a la tasa de

---

<sup>2</sup> De acuerdo con una nueva disposición del acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, se establece que, aunque los migrantes pidan asilo en Estados Unidos, estos deberán esperar en territorio mexicano la resolución de su caso (Aristegui Noticias, 2019).

<sup>3</sup> Figura jurídica que establece lo siguiente: “cuando una persona abandona su país para solicitar asilo en otro, este segundo país puede negarse a recibirlo y remitirlo a un tercero que considere que puede darle las mismas atenciones” (BBC, mundo).

admisión, estos son: 1. factores socioculturales-estigmatizantes que influyen en el proceso, 2. capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor para aceptar e incorporar a las y los solicitantes de condición de refugiado y 3. suficiencia institucional y marco normativo que regula dicho proceso.

Estos escenarios estarán desglosados de la siguiente manera; cada uno de ellos presenta una variable explicativa específica, por lo que el análisis se dividirá en la comprobación de estas variables divididas en tres hipótesis particulares. Estas hipótesis serán: 1: factores socioculturales-estigmatizantes, del cual deriva la *Hipótesis 1*: La nacionalidad de los solicitantes influye en la tasa de aceptación. 2: capacidad socioeconómica del Estado receptor (México), la cual presenta la *Hipótesis 2*: A mayor Producto Interno Bruto (PIB) del país receptor mayor grado de aceptación de solicitantes de condición de refugiados y 3: suficiencia institucional o marco normativo, la cual presenta la *Hipótesis 3*: La discrecionalidad de los empleados de ventanilla es la principal determinante de la tasa de aceptación de los solicitantes de condición de refugiados.

La metodología empleada para comprobar las hipótesis mencionadas será de un carácter mixto; es decir, se basará principalmente en la comparación de variables cuantitativas, y se complementará con análisis cualitativo (en específico para la comprobación de la hipótesis 3). La principal fuente de análisis son los datos estadísticos oficiales de las resoluciones emitidas, ante las solicitudes de condición de refugiado, por la COMAR del año 2013 al 2017. Para la hipótesis 1, estos datos serán desagregados y contrastados de acuerdo con la nacionalidad (y complementariamente sexo) de los solicitantes. Para la hipótesis 2 se verán comparados con variables socioeconómicas del país (a. Tamaño de Población, b. PIB, c. número de refugiados reasentados por millón de habitantes, d. tasa de desempleo), y para la hipótesis 3 la variable explicativa se contrapondrá al tiempo de resolución y abandonos del proceso.

Por su parte, la parte cualitativa del estudio, específicamente incluida en la hipótesis 3, tiene dos aplicaciones, por un lado, presenta una revisión normativa comparativa entre *Ley de Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* (normativa nacional) y *la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* (normativa internacional), y por el otro, recopila,

clasifica y contrasta testimonios de abogados y trabajadores sociales en distintos medios periodísticos, del año 2014 al 2018.

El periodo de tiempo escogido para el análisis cuantitativo, 2013-2017, fue delimitado de esta manera debido a que el 2013 es el primer año con acceso público a la información emitida por la COMAR y 2017 es la fecha actual cuya información presenta una menor necesidad de actualizarse en su registro; siendo de esta manera el periodo más reciente con información de análisis completa. No es lo mismo para el periodo estudio elegido para la parte cualitativa, esta toma un año posterior, es decir, del 2014-2018, esencialmente porque se considera que muchos de los testimonios se refieren o recopilan información del año anterior inmediato como sustento, es decir, de esta manera lo declarado en el 2014, podría complementar y ofrecer una explicación a lo que registró, en materia de aceptación/rechazo de solicitudes, el año 2013.

Los criterios de selección para los perfiles elegidos para la parte cualitativa, fue reducir el sesgo de los testimonios tomando en consideración las limitantes de recursos con los que se contaba. Con este objetivo y contexto, se dictaminó que los testimonios que se buscarían dentro de distintos medios periodísticos serán de abogados o servidores sociales inmersos en el tema, la ventaja de ello es que son perfiles que se encuentran sumamente familiarizado con el proceso de solicitud de condición de refugiado, pero evita que se vean afectados por la valoración de este. Es decir, no son beneficiarios o víctimas del proceso (quienes su solicitud fue acepta o rechazada), o parte del funcionariado que aplica la norma y probablemente en su valoración evite ser juzgado. Aunque, se destaca la importancia de posteriormente ampliar la muestra para tener una visión mucho más completa.

Las secciones que conforman esta investigación van de lo general a lo particular, permitiendo que, de un panorama universal, se pueda concluir con contrastes y resultados específicos. Se comienza con una revisión de la literatura, la cual contextualiza la situación del refugio en México en general y de centroamericanos en particular, resaltando el desarrollo normativo.

Esto continua con la presentación del marco teórico, en donde se destacan tres teorías explicativas centrales, una por hipótesis -a. La primera hipótesis en la teoría de la “otredad” de Bauman (1966), b. La segunda hipótesis en el texto de Bauer (1966) y su teoría referente

a los indicadores sociales y c. La tercera hipótesis se basa en la teoría de Howlett y Rayner (2013) y su propuesta sobre las características exitosas básicas de una política pública-, para seguir con la parte operativa; en donde se presenta y justifica la metodología empleada (incluyendo la operativización de variables). Al concluir esto, el trabajo presenta la interpretación de los resultados obtenidos, para posteriormente finalizar con conclusiones y sugerencias derivadas de dichos resultados.



## CAPÍTULO I

### I. REVISIÓN DE LA LITERATURA

#### 1. Concepto de refugio

##### Definición actual de refugiado en México

En la actualidad en nuestro país se entiende y reconoce por refugiado a la persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver (artículo 1A de la Convención de 28 de julio de 1951 relativa al estatuto de los refugiados de las Naciones Unidas).

De igual manera, al haber y otorgar la condición de refugiado, se hace referencia al estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal (Ley de Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2014). Sin embargo, a continuación, se dará una explicación exhaustiva del concepto de refugiado.

A principios de los años 90, diversos estudiosos de la materia coincidían en que “una característica muy común en los estudios sobre migraciones de refugiados es la falta de base teórica” (Escalona, 1995; Black, 1991; Coopeer, 1994) y que “una teoría general sobre el tema es difícil habida cuenta de la complejidad de las causas y de los procesos decisivos que están implícitos en los desplazamientos forzosos” (Escalona, 1995; Wood, 1994). Empero, aunque sigue existiendo dificultad para encasillar la complejidad de las causas que llevan a una persona a solicitar refugio, se ha avanzado significativamente en la materia en general; fomentado en gran medida por la necesidad de atención y regulación que implica esta realidad.

##### Diferencia entre Migrante y Refugiado

De acuerdo con Prado (2017), la diferenciación básica entre migrante y refugiado responde a lo siguiente: “migración es un término genérico y neutro” y se refiere a la movilidad de población. Este adquiere diferentes connotaciones según su contexto -migración regular o

irregular, voluntaria e involuntaria, forzada-. En general “los migrantes son simplemente quienes migran”. Los refugiados por su parte son personas que se “ven obligados a huir de las guerras, la violencia o la persecución”, salen en búsqueda de protección, misma que les reconoce el derecho internacional. Por lo que la autora concluye que “la distinción más elemental entre migrantes y refugiados está relacionada con las causas de movilidad de un individuo y con el estatus jurídico que sustenta su llegada a otro país”.

### Diferencia entre asilo y refugio

El debate alrededor de este dualismo ha sido objeto de diversos estudios, no obstante, en este apartado se toma como base el texto de D’Alotto (2002) en donde expone y analiza de dónde surgen las distinciones de los conceptos (porque se crean a pesar de prácticamente referirse a lo mismo), concluyendo (en un amplio sentido) que muchas veces la diferenciación entre ambos términos carece de sustento, y dicha falta de armonización puede desencadenar en fallas con la interpretación y posterior protección jurídica.

Inclusive, mencionan que se han esparcido ciertos mitos plasmados en ocasiones en reglamentos internos (como es el caso de México), en donde se cree que el término refugiado tiene un carácter universal, mientras que el término asilo es una “facultad discrecional del Estado” (Lineamientos para atender solicitudes de asilo y refugio, 2016; 14) y esto no es precisamente cierto. Teóricamente se habla de los mismo, aunque para evitar confusión, en este trabajo al hacer referencia a los refugiados se ocupará esta palabra para evitar que se le de una interpretación distinta por parte de quien considera que existe una distinción entre estos términos.

## **2. Historia sobre el refugio: de Europa a América Latina y de América Latina a México**

### Historia del concepto y la regulación del refugio: de Europa a América Latina

Muchos autores argumentan que el asilo ha estado ligado a la historia de la humanidad desde que prácticamente se tuvo la necesidad de desplazarse/migrar; con la connotación distintiva de que este tipo de migración referente al asilo se daba para buscar refugio en un lugar distinto al de origen.

Respecto a aclaraciones históricas más puntuales sobre cómo se gesta y consolida el concepto refugio, Sepúlveda (2009) identifica sus orígenes durante el periodo de la edad media. En este periodo la figura del asilo eclesiástico comenzó a tener mucho más auge; este tipo de asilo no permitía que la justicia ordinaria entrara a los lugares sagrados a apresar a un delincuente (p.12). No obstante, con el paso del tiempo y al irse limitando las funciones de la Iglesia ante el Estado-Nación, las personas que eran perseguidas por delitos comenzaron a hacer uso del asilo territorial. Bajo esta nueva modalidad, quienes eran perseguidos por la ley, no podían ser reclamados por un Estado si estaban refugiados en otro, este fue el “principio general que cada soberano diera asilo, protección y amparo en sus dominios a los fugitivos de los países vecinos por el sólo hecho de permanecer en el suelo” (*ibidem*).

Lo anterior, sin embargo, derivó en una aproximación entre países para acordar reciprocidad en la cooperación y asistencia legal, modificando así este concepto. Empero, la figura del refugio continuó modificándose a la par que la humanidad vivía situaciones que la orillaron a retomar este concepto. Fue así como durante las Guerras de Religión de Francia (1562-1598), tras el desplazamiento masivo de perseguidos por la ley (por profesar una religión distinta a la oficial), culminaron en que Friedrich Wilhelm, monarca del ducado de Brandeburgo, proclamara el *Edicto de Postdam*, permitiendo la entrada y estadía de los Hugonotes<sup>4</sup> en su territorio (*ibidem*). Con este acto, en Europa “el reconocimiento de asilo a perseguidos políticos cobraría forma” (p. 13). Sepúlveda concluye este apartado histórico de su investigación afirmando que “todo lo anterior tal vez podría ser el antecedente directo de la tradición latinoamericana de asilo” (p. 13).

En cuanto a la historia de este concepto en territorio latinoamericano, Jiménez (2013) menciona que “La génesis del problema del asilo y refugio en América Latina la encontramos en el contexto de la guerra fría, cuando las grandes potencias Estados Unidos y La Unión Soviética, apoyaron a uno u otro país siempre y cuando compartieran los intereses de una u otra Nación” (p.64).

---

<sup>4</sup> Hoy conocidos como protestantes.

Así mismo, el autor argumenta que la política de seguridad de aquel entonces de Estados Unidos promovió en algunos países de América Latina, a fin de combatir el comunismo –o ideologías afines-, la creación y profesionalización de ejércitos. El resultado de esto concluyó en persecuciones y, por tal motivo, casos de refugio. A este hecho debe de sumársele que durante la misma época se vivieron dictaduras en diversos países del territorio (Nicaragua, Argentina, Paraguay, Chile, Panamá, Bolivia, Guatemala, Perú), lo cual agravó y abonó a la situación de solicitud de refugio.

Esto, como señala el autor, llevó a un replanteamiento del tema de refugio y su regulación en América Latina, no obstante, los esfuerzos regulatorios y normativos datan de tiempo atrás a estos sucesos. El Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, es el primer instrumento en Latinoamérica que reconoce la figura de asilo. Este tratado fue posteriormente retomado, durante el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, celebrado también en la ciudad de Montevideo en 1939, y con ello se aprobó el Tratado sobre Asilo y Refugio Político (D’Alotto *et al.*, 2002).

A medida que se vivían cambios en la región este concepto y su reconocimiento legal también continuó avanzando. D’Alotto *et al.* (2002) menciona que los esfuerzos legales antes mencionados continuaron su progreso con la Convención Americana sobre Derechos Humanos la cual reconoce el derecho a buscar y recibir refugio como un derecho humano (p. 27). Sin embargo, aquello que realmente hizo notoria la necesidad de un cambio regulatorio, fue el flujo a gran escala de refugiados provenientes del Caribe durante la década de los sesentas (*ibidem*).

Anterior a este hecho, los elementos regulatorios que existían en materia de refugio se aplicaban a casos individuales. Cuando los flujos que buscaban asilo comenzaron a ser en masa, se tuvo la necesidad de revisar este marco normativo. Como resultado, a partir de este momento tomaron protagonismo dos nuevos Acuerdos: la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 (*ibidem*). Con base en estos cambios, en 1951 se aprueba la Convención de Refugiados, como “el documento clave que define el término refugiado y describe las obligaciones legales de los Estados para protegerlos” (Pinyol, 2017; 21).

### Tradición del refugio en México

Los autores Cobo y Fuerte (2012) mencionan que existe “cierto consenso académico” (p.13) al destacar tres grandes etapas que marcan la evolución de política de atención a la población refugiada en México. La primera etapa se da entre 1939 y 1942, con la acogida del país a españoles que huían del régimen franquista. El gran flujo de este refugio llevó al gobierno mexicano de aquel entonces a tomar disposiciones legales para dar acogida “pese que no aparecían las figuras de asilo y refugio en la normatividad jurídica mexicana” (*ibidem*).

Esto último, otorgar asilo sin que la figura existiera legalmente, pudo suceder de acuerdo con Hernández (2006) -quien también destaca este hecho como el primer gran fenómeno de refugiados en México- (p. 15), debido al gran poder institucional que se centraba en esa época en el presidente del país, en ese entonces el general Lázaro Cárdenas. Fue dicho presidente quien tomó la decisión de recibir a 500 menores de edad (conocidos como los niños de Morelia), posteriormente a esto, los mandatos presidenciales de acogida ante el exilio español continuaron. El autor destaca la peculiaridad de este caso, en donde a pesar de que “había un claro compromiso de solidaridad con la república española, que incluía acciones en favor de los refugiados, no había una política explícita que regulara dichas acciones” (p.18). El primer documento que esbozó una política de refugio se encuentra en el Acuerdo del presidente Manuel Ávila Camacho de 1941 (*Ibidem*).

Retomando el planteamiento del texto de Cobo y Fuerte, posterior a la etapa de acogida de españoles, en la década de los setenta se continuó con el avance en el reconocimiento de la población de refugiados en el país. Durante estos años, México brindó acogida a personas que solicitaban refugio provenientes principalmente del cono sur, quienes escapaban de las dictaduras militares que ocurrían en sus países durante esta época. Dentro de estos países destacan: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

De acuerdo con los autores antes citados, la diferencia fundamental entre este escenario y el caso de refugio español vivido anteriormente fue que este último se dio como “un proceso colectivo desarrollado a partir de la sumatoria de acciones individuales” (Yankelevich, 2010; Cobo, y Fuerte, 2012) y no precisamente de “manera organizada” como se había gestado el proceso anterior (en el sentido que estos entraban en grupo y por periodos establecidos).

Además, en este último caso, no todos los refugiados que venían de Sudamérica cumplían con las disposiciones establecidas por la legislación migratoria del periodo, lo que obligó a que estos actores se integraran bajo otra condición migratoria (p. 14). La política de refugio en este periodo estuvo ligada a los objetivos de la Ley General de Población del momento, ya que en ella fue contemplada y fue ampliada la calidad migratoria de “asilado político”; extendiéndola a todos los extranjeros, no únicamente a las personas del continente americano (Hernández, 2001; 23).

La tercera y última etapa es aquella que se podría considerar como un antecedente directo al caso de estudio de este trabajo. Esta se gesta durante la década de los ochenta y es representada por la llegada de centroamericanos que huían de conflictos armados de la región. Dentro de este flujo de refugiados, destaca particularmente el caso de los campesinos guatemalteco que entraron a México de manera masiva y que obligaron al país a replantearse su responsabilidad ante dicha crisis.

Las características y números pocas veces antes vistos de flujo hicieron que “quedara en evidencia que la figura del asilo político había sido superada por las nuevas realidades y que en materia de legislación migratoria existían lagunas que demandaban atención inmediata” (p.14), así que a raíz de atender esta situación se da “el punto de partida oficial para la atención de la población solicitante del reconocimiento como refugiado” (p.14). Como parte de las respuestas que el Estado brindó ante este contexto, se crea en 1980 la Comisión Mexicana de Atención a Refugiados (COMAR), dos años después (1982) se estableció en México una representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (*ibidem*).

Los autores mencionan que la revisión de la trayectoria jurídica y normativa iniciada a principios de la década antes mencionada derivó en la elaboración y publicación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, vigente hasta nuestros días. Así mismo, durante esta época México ratifica acuerdos internacionales en la materia.

### **3. Características actuales del refugio centroamericano en México**

#### Solicitantes de condición de refugio centroamericanos en México: actualidad

La migración entre las regiones de México y Centroamérica han estado presentes desde prácticamente el establecimiento de las fronteras terrestres entre los países de la región. Sin embargo, distintas narrativas e investigaciones, varias de ellas mencionadas a lo largo de este texto, destacan la gran importancia que tuvieron los años ochenta en la dinámica migratoria que se vive hoy en día entre Centroamérica y México, ya que durante esta época se intensificó notoriamente el flujo migratorio de centroamericanos que venían o cruzaban por el país.

Elaborando, los orígenes de la mayoría de la migración reciente centroamericana hacia los Estados Unidos, se generó durante los años ochenta, como respuesta a los conflictos armados que se vivían en la región.<sup>5</sup> Sin embargo, lo que es preciso destacar en este apartado, es que recientemente las características del flujo han cambiado. Han abarcado más países de Centroamérica; ahora, las nacionalidades de los principales solicitantes de condición de refugio en el país son Honduras, El Salvador y recientemente Venezuela (Manly, 2018), (no precisamente de Guatemala) y se han visto complementados por aquellos solicitantes de refugio que antes transitaban sólo por México con el objetivo de llegar a Estados Unidos (y solicitar en ese país asilo).

De acuerdo con la investigación llevada a cabo en el 2017 por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), hoy en día (a partir del 2014 para ser precisos) muchos solicitantes que antes pedían refugio a Estados Unidos, ahora se encuentran haciéndolo en territorio mexicano (p. 18). Además, retomando lo mencionado en la introducción sobre el endurecimiento de las políticas migratorias en el país vecino del norte, se considera que esta realidad de considerar a México como país destino y ya no sólo de tránsito, irá en aumento.

#### Datos estadísticos composición del refugio en México

Sobre la composición del refugio en México, la información y datos estadísticas son los siguientes:

---

<sup>5</sup> “Entre las décadas de 1970 y 1990 Centroamérica vivió diferentes procesos de liberación nacional que después se convirtieron en guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

- Los tres países principales de los que se reciben solicitudes de condición de refugiado son: Honduras, El Salvador y recientemente Venezuela (Manly, 2018).
- De acuerdo a datos del Banco Mundial, México ocupa el puesto 89 en total de números de personas en condición de refugiado viviendo en su país. Por abajo de países con menor población como Panamá o Malta (datos totales del 2013 al 2016)
- En el 2016 el país tenía a 6 153 refugiados viviendo en él (*ibídem.*)
- En cuanto a países receptores en términos *per cápita* México no figura dentro de los primeros 100 (Manly, 2018).
- Hay una persona solicitando refugio a México, por cada 900 mexicanos solicitándolo (*ibídem.*)
- Menos del 1 por ciento del número estimado de personas originarias del Triángulo Norte de Centroamérica <sup>6</sup>(TNCA) que entran al país de manera irregular solicitan asilo, en parte debido a la falta de información (México: Ficha de Datos; ACNUR, 2016)
- 46,887 personas del TNCA son detenidas por las autoridades migratorias mexicanas (2016 enero-abril) (*ibídem.*)

### Integración socioeconómica del refugio en México

En este apartado se presenta información de dos textos que ejemplifican la manera en que se da la integración de los refugiados en el país. Primeramente, el texto de Casillas (2009) quien habla de las repercusiones que ha tenido esta integración, sobre todo en la frontera sur, y el segundo Cobo y Fuerte (2012) quienes abordan en términos generales la integración socioeconómica de dicho sector.

Casillas (2009) menciona que la permeabilidad de la frontera genera dos escenarios para el país; el primero es de naturaleza positiva y se manifiesta en la creación de poblaciones transnacionales. Dentro de esta población se encuentran involucrados -aunque son el menor flujo- refugiados centroamericanos, especialmente guatemaltecos, y se tiene como efecto la dinamización de la economía regional y su propia y enriquecida culturalmente, dimensión social.

---

<sup>6</sup> Término que se refiere a los países de Guatemala, Honduras y El Salvador.



Sin embargo, esta permeabilidad también tiene un segundo escenario negativo -cabe mencionar que, como señala el autor, el desarrollo del escenario positivo no depende de la negativa para existir, pero la negativa sí depende de su contraparte-, que responde a las crecientes restricciones para la transmigración indocumentada (que como se mencionó son la mayoría). Para poder cruzar por el país y llegar a Estados Unidos, los migrantes se han visto en la necesidad de solicitar ayuda a otros actores que hacerse invisibles, esta falta de visibilización lo ha puesto en una grave condición de vulnerabilidad, en donde grupos delictivos se han aprovechado y han consumado redes que tienen como objeto, entre otras cosas, la trata o el abuso de poder.

De igual manera, esta intensificación en las medidas migratorias en el territorio mexicano, afecta también a los refugiados. Los agentes de migración no realizan -no se sienten comprometidos, no están capacitados- distinciones de casos para detectar quien es candidato para solicitar refugio y simplemente los remiten, junto con toda la población migrante centroamericana, a las estaciones migratorias. Sobre este último punto y sus consecuencias se profundizará más adelante.

La investigación de Cobo y Fuerte (2012), aborda en términos generales la integración socioeconómica que han tenido los refugiados (de cualquier nacionalidad) en sus regiones de asentamiento. Este trabajo, como ellos mismos lo describen, desarrolló indicadores medibles de integración local en tres áreas estratégicas: integración jurídica, integración social e integración económica. Su metodología consistió en la aplicación de un cuestionario a un grupo de refugiados quienes obtuvieron su reconocimiento como entre 2002 y 2011.

Los resultados fueron los siguientes:

I) Se encuestaron 320 refugiados provenientes de 34 países. Los países representativos de los refugiados encuestados fueron Colombia (72), Haití (72), El Salvador (41), República Democrática del Congo (37) e Irán (12). La región latinoamericana aportó casi 70% de los refugiados encuestados.

II) La población refugiada encuestada recibió su reconocimiento como tal entre 2002 y 2011. Un importante número de los refugiados fueron reconocidos en 2010. En ese año, 95 encuestados fueron reconocidos como refugiados en México (29.5%).

III) 135 refugiados encuestados fueron reconocidos como tal entre 2002 y 2008. Para el reporte de resultados, éstos conforman el grupo de antiguos. Por su lado, 185 fueron reconocidos después de 2008, y conforman el grupo de refugiados recientes. A partir de la distinción del tiempo de reconocimiento como refugiados en México (antiguos y recientes) se presentaron las similitudes y diferencias en los perfiles sociodemográficos y procesos de integración social.

IV) Las viviendas de los refugiados tienen en su mayoría paredes y losa de concreto y pisos de cemento. No se denotan diferencias significativas en las características físicas de las viviendas de los refugiados antiguos y recientes.

V) Los refugiados pagan mayormente una renta por la vivienda habitada en México. Sin embargo, la posesión propia de la vivienda es mayor entre los refugiados antiguos.

VI) La población refugiada cuenta con disponibilidad de servicios básicos de agua potable y servicios de sanitario dentro su vivienda.

VII) No se aprecian importantes diferencias en el equipamiento básico en las viviendas de los refugiados encuestados, según periodo de reconocimiento. Sin embargo, la posesión de bienes materiales, principalmente automóvil y computadora, es mínima entre los refugiados.

VIII) Los refugiados presentan una distribución heterogénea por sexo. Además, los refugiados tienen en promedio 29 años de edad.

IX) El perfil educativo de los refugiados se caracteriza por contar con estudios de licenciatura o posgrado, aunque los niveles de escolaridad son menores entre los reconocidos recientemente.

X) En materia laboral, los refugiados se encuentran insertos en los mercados de trabajo en México. Los empleos semi-calificados son principalmente el tipo de ocupación que realizan los refugiados. En términos generales, reciben ingresos por trabajo aproximadamente de 7 000 pesos mensuales. Los refugiados antiguos presentan mejores ingresos por trabajo que los refugiados recientes.

XI) Los refugiados principalmente tienen orígenes urbanos y, en su país de residencia origen, antes de la huida, tenían un empleo. Su trabajo era diferente al actual en México. Principalmente, tenían ocupaciones como profesionistas, oficinistas y vendedores. Sus ingresos salariales en sus países de origen redundaban en menos de 300 dólares al mes.

XII) La entrada a México fue en su mayoría por la capital del país. Sin embargo, la frontera sur del país aparece como un punto de ingreso importante entre los refugiados recientes. En muchos de los casos, los refugiados presentaron algún tipo de documento de viaje (pasaporte o visado) al entrar a territorio nacional.

XIII) La población encuestada apuntó que las razones para solicitar su reconocimiento como refugiado fueron la violencia generalizada, las opiniones políticas y los conflictos internos.

XIV) Los refugiados con empleo en México perciben poca discriminación. Sin embargo, la población reconocida recientemente percibe una mayor discriminación en su trabajo.

XV) Pese a las condiciones de vida no tan favorables de los refugiados en México, la actitud de los mexicanos, en voz de la propia población refugiada, es positiva. Con excepción de algunos casos, los refugiados declararon tener propósitos de residencia definitiva en México (Cobo y Fuerte, 2012; p.49 – 50).

#### Reasentamiento de refugiados en México

El término reasentamiento, de acuerdo con ACNUR, hace referencia “el traslado de refugiados de un país de asilo a otro país que ha acordado admitirlos y otorgarles residencia permanente” (2019). México, según Guglielmelli (2012), desde el año 2004, fue firmante y país comprometido ante “la propuesta formulada por Brasil, para el establecimiento de un programa regional de reasentamiento en América Latina”. Este documento es conocido como el “Plan de Acción de México” (PAM), y en él se establece un programa regional de reasentamiento ante el desplazamiento de los refugiados colombianos, entre otros.

No se encontraron datos duros respecto a este apartado, sin embargo, se considera que tras las declaraciones de Estados Unidos respecto a su política migratoria y su intención de devolver y reasentar solicitantes de condición de refugiado en México, es decir, de volver a México un tercer país seguro, este compromiso volverá a ser relevante.

#### **4. Normativa y regulaciones: implementación, retos y oportunidades**

##### Normativa y regulación de los refugiados en México

Existen dos ejes rectores regulatorios en tema de refugiados en México: la Constitución Política Mexicana en su Artículo 11º, y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Así mismo, a esto puede sumársele la Ley de Migración, que habla sobre movilidad internacional en el país, sin embargo, esta ley es mucho más amplia. Los primeros dos ejes rectores son los que se centran específicamente en el tema de refugiados.

El órgano encargado de recibir, procesar y atender las solicitudes (otorgarles la condición de refugiados) es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). El proceso solicitud de condición de refugiado se lleva a cabo de la siguiente manera: cualquier extranjero encontrándose en territorio nacional, tiene derecho a solicitar que le sea reconocida la condición de refugiado, y debe presentar su solicitud ante dicho Instituto o ante Instituto Nacional de Migración, en este caso el Instituto canalizará la solicitud a la Coordinación General. Se reciben documentos, llena un formulario, realiza una entrevista con el solicitante e investiga sobre las condiciones del país de origen y un plazo de 45 días hábiles se da respuesta a la solicitud (COMAR).

Como recapitulación de acuerdos internacionales, en el 2000 México ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Villaseñor y Coria, 2017), y a través de esto, el país asume y contempla como refugiado a las personas que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver; y tiene la obligación de atenderlos, y, si bien no se obliga, se compromete a revisar las solicitudes de refugiado que reciba.

### Análisis sobre la implementación de la normativa a los refugiados en México

Para este apartado, se tomaron como referencia seis textos que analizan la normatividad en materia de refugiados -con especial énfasis a lo correspondiente a recepción y revisión de solicitudes de condición de refugiado-, su homologación y su implementación; detectando posibles fallas y áreas de oportunidad. Las tesis que se han escrito sobre esto, y que funcionan para incorporarse dentro del análisis de solicitudes de condición de refugiados que propone este trabajo, giran en torno a valoración de las acciones y postura que ha tomado el Gobierno Mexicano para atender a los migrantes centroamericanos en tránsito.

Como un breve resumen histórico, Villaseñor y Coria (2017), mencionan lo siguiente. En cuanto a la incorporación del régimen de refugiados a la legislación mexicana, después de la fundación de la COMAR, ACNUR abrió una oficina en México en 1982 y, en el 2000 ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En el 2011 aprobó la Ley de Migración y una Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (posteriormente Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político).

Adicional a lo anteriormente expuesto, y como primer texto que valora la normativa, la CNDH (2016) menciona que “la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 representó un gran cambio en la concepción del derecho internacional en México. Sin duda, el establecimiento de las figuras de asilo y refugio es un gran avance para mejorar la práctica del reconocimiento de los derechos de personas que buscan protección internacional” (2016), y que concluye que dicha normativa está en coordinación con los estándares internacionales.

Sin embargo, aunque lo anterior pudiera parecer suficiente, por lo menos en papel, varios trabajos e investigaciones argumentan lo contrario; mencionando que en la implementación de dichas leyes hay ambigüedades y falta de capacitación o conocimiento del fenómeno y que, en ocasiones, en lugar de cumplir con lo establecido en la ley, en la cual se reconocen e incorporan obligaciones internacionales en materia de protección humanitaria los candidatos a solicitar refugio se ven perjudicados y en absoluto protegidos.

Rea (2015), con base en la valoración de la implementación del marco normativo actual, destaca la falla que existe en el proceso cuando se trata de identificar a posibles candidatos para solicitar el refugio en México (identificar a quienes necesitan protección internacional), ya que estos se traspapelan dentro de todos los flujos migratorios que pasan por el país; mencionando que nadie se toma el tiempo de realizar esta identificación, no existe herramientas o capacidades desarrolladas de sensibilidad ante este tema por parte de quienes aplican la norma.

Así mismo, tanto en la Ley de Migración como en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, se establece que todos los migrantes tienen derecho a recibir información pertinente sobre su derecho a solicitar y recibir la condición de refugiado u otra protección alternativa, a pesar de que no dice específicamente qué autoridad es la encargada de dar dicha información, basados en el principio *pro persona*, debería ser cualquier autoridad que tenga conocimiento de un posible caso de protección internacional y por lo tanto dar aviso a la COMAR. Sin embargo, existen reportes en donde se demuestra que en realidad son muy pocos los migrantes que son informados sobre esto.

Nuevamente, este último aspecto se da debido a factores como el desconocimiento de la ley, falta de sensibilidad de las autoridades ante el tema, deficiente formación, abuso de autoridad y, como consecuencia de las características del proceso, del “deseo de agilizar la deportación para no saturar las estaciones migratorias” (p. 382). Con esto en mente, Rea concluye que “la adopción de medidas legislativas no es el problema principal”, estos cumplen “los estándares internacionales mínimos del área” (p. 396), empero, existen fallas en la implementación. Fallas que tienen que ver con la identificación, admisión al territorio y acceso al procedimiento.

Para la identificación, se necesita contar con mecanismos de información y robustecer la capacitación del funcionariado público sobre el acceso al procedimiento de asilo. Concluye diciendo que “México debería ajustarse a las mejores prácticas internacionales en la materia” y ser justo y eficiente en el manejo de las solicitudes, por último, en cuanto a la admisibilidad de refugiados esta debe privilegiar el sentido humanitario sobre otros criterios (*ibídem*).

De igual manera, se detectó un esfuerzo de valoración normativa localizado en Chiapas. Gutiérrez Escobedo (2017), detecta que dentro de las normas que dan la condición de refugiados a menores, existen ambigüedades, vacíos legales y contenido normativo que dañan directamente sus derechos humanos. Estos hechos hacen que la identificación de personas en situación de vulnerabilidad sea muy complicada y, entre otras cosas, se transgredan derechos humanos básicos. Además, destaca algo sumamente importante para esta investigación (ya que se valorará más adelante), mencionando que más allá de estas fallas en el sistema, llama mucho la atención la falta de voluntad de los agentes estatales que operaban la ley.

#### Concordancia con estándares internacionales

La revisión de la bibliografía en este rubro permitió detectar dos investigaciones que resultaron sumamente relevantes para el análisis sobre la concordancia que tiene la normativa mexicana con los estándares internacionales en materia de refugiados (específicamente del proceso de revisión de la solicitud de condición de refugiado). La primera de ellas es la ya citada de Rea (2015), en donde el autor, a pesar de concluir que en general la Ley mexicana cumple con los estándares mínimos internacionales, hace puntuaciones interesantes sobre regulaciones específicas.

Por ejemplo, a pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no establece un lapso de tiempo para poder llevar a cabo la solicitud de condición de refugiado y deja esto a decisión de los Estados, el que la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria sí lo haga, puede en cierta medida afectar un estándar internacional básico.

Elaborando, el artículo 18 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece que la persona tiene un plazo de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de ingresar a territorio nacional para solicitar la condición de refugiado. Esta medida, de acuerdo con el autor, ha sido criticada por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como por el mismo ACNUR ya que lo ideal sería no establecer arbitrariamente periodos que en la realidad resultan difíciles de cumplir y pueden descalificar, por cuestiones meramente administrativas, a quien sí necesite y califique para la protección de refugio.

Es decir, y en palabras del autor “tomando en cuenta la naturaleza y espíritu de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, intrínsecamente humanitarios y alineados para proteger la figura del asilo, la solicitud para reconocer esta condición no debería estar limitada o impedida por un plazo, pues de otra forma se estaría menoscabando el sentido intrínseco de esta figura (...) ya que una persona es refugiada por lo que ha vivido y no por el hecho de que se le reconozca como tal, por lo que la postura mexicana en el fondo estaría limitando indebidamente esta institución, tal como lo establece la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados” (p. 9).

A la par de esto señala fallas en la implementación (ya no en el diseño) que hacen que aquello que establece la Convención de 1951 se vea contradicho. Por ejemplo, el aumentar la seguridad en las fronteras como medida de política migratoria, prioriza la deportación y provoca que se incurra en una falla: esta es el rechazar candidatos sin que se haya garantizado el acceso al procedimiento y se pueda verificar si la persona cuenta con razones fundadas para considerar que está en peligro (y recordemos que bajo este precepto queda prohibido expulsarlas o devolverlas).

Por su parte, Mondelli (2005) valora a nivel general los procesos de asilo de varios Estados con la finalidad de concluir en sugerencia respecto a su diseño e implementación. Muchas de las recomendaciones obtenidas durante este ejercicio pueden adaptarse al caso de México. Una de ellas es el ya mencionado establecimiento de plazos para presentar las solicitudes, concluyendo que este no debería de ser un requisito determinante para otorgar la condición de refugiado. Otra situación que también ocurre en México y se destaca dentro del análisis citado, es el recibir solicitudes en la frontera; lo cual no sólo provoca que por cuestiones de desahogo de casos se tomen decisiones rápidas e imprecisas, sino que somete o limite de alguna manera la movilidad y goce de derecho de los solicitantes.

Por último, otra de las situaciones que se destaca como falla dentro de la implementación del proceso de revisión de solicitudes, es que al contar con un gran número de solicitudes, intentan agilizar el proceso y no se le da la atención que se necesita en revisar cada caso: “se han adoptado procedimientos acelerados o abreviados para tratar ciertas categorías de solicitudes de asilo, o procedimientos separados para evaluar las necesidades de formas



complementarias de protección” (p. 8). Aunque el autor no niega que, en algunos casos, esta medida ha provocado resultados más favorecedores para los y las solicitantes de refugio reduciendo el tiempo de espera.

### La intensificación de la política migratoria mexicana y sus implicaciones ante los solicitantes de condición de refugiados

Mucho se ha podido leer en los últimos años en los encabezados de periódicos que “México deporta más centroamericanos que Estados Unidos<sup>7</sup>” y mucho del texto dentro de estos encabezados, además de comprobar con cifras que dicha afirmación es cierta, menciona el rumbo e intensificación que ha tomado la política migratoria en México (donde muchos autores argumentan que esto es resultado directo de las presiones políticas del país vecino del norte), como el principal causante de estas deportaciones masivas. Esto afecta a los refugiados ya que, como se ha mencionado, ante la priorización de deportaciones como mecanismo de respuesta, hace que las personas que tengan posibilidades, y sobre todo la necesidad, de pedir asilo, se pierdan entre el flujo y sean deportados igual que ellos, poniendo su vida muchas veces en riesgo al regresarlos a su país.

Profundizando más sobre esto, existen varios autores que trazan una línea de tiempo entre estos hechos, colocando la creación del programa de la Frontera Sur del 2014 como un parteaguas en esta dinámica de deportaciones. Este programa tiene como objetivo “atender y controlar el flujo migratorio de Centroamérica hacia Estados Unidos (...) enfocado en la detención y repatriación de los migrantes” (COLEF, 2016). Este acto, y la manera de implementarlo “demuestran que la política mexicana hacia la transmigración es de contención y deportación” (*ibidem*) más que de atención y reconocimiento a víctimas.

Autores como el ya citado Casillas (2009) o Manzanedo (2017), hablan de los peligros que provoca el refuerzo de medidas de seguridad migratoria y la necesidad de los migrantes de permanecer invisibles. Esta última menciona lo siguiente: “El discurso migratorio de México

---

<sup>7</sup> Culler, Joan M, 2019 “México triplica las deportaciones de migrantes centroamericanos con López Obrador”, El País.

Ríos, Armando, 2018 “Deporta más centroamericanos México que Estados Unidos”, Vanguardia

Menéndez, José, 2015 “México supera a EU en cifra de deportación de migrantes”, El Universal.

(...) recoge un enfoque de derechos humanos y habla de la necesidad de proteger la vida y los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito, Sin embargo, las acciones responden prioritariamente a un enfoque de seguridad, es decir, su foco es la contención de la migración mediante el uso de la fuerza pública” (p. 581).

Así mismo, existen otras reflexiones que señalan a la política de reforzamiento en la frontera sur y en general de la política migratoria, como una causante en el incremento de violación de derechos humanos y vulnerabilidad de los migrantes en general, incluido, como se mencionó, para aquellas personas que calificarían para solicitar la condición de refugiado en México. Por ejemplo, Silva (2014) concluye que la política de control que se ha implementado en México desde el año 2005 es restrictiva y ha incrementado “la condición de vulnerabilidad cultural y estructural de los migrantes centroamericanos que ingresan a México”.<sup>8</sup>

## **5. Vacío del conocimiento**

Después de haber realizado la revisión de la literatura antes expuesta, se llega a la conclusión que, si bien se ha abordado el tema histórico, sociodemográfico y de valoración normativa en materia de refugio en México, hace falta profundizar en cuáles son las causas (o condicionantes) que en específico determinan la aceptación, o no, de las solicitudes de condición de refugiado.

No se encontró bibliografía que aborde esto último en específico, únicamente, como se mencionó, estudios que hacen referencia al proceso desde su parte normativa (y su correspondiente aplicación). Esta tesis propone complementar dichos esfuerzos analizando el contexto desde una perspectiva comparativa de política pública, entre diseño e implementación, dividido en el estudio de tres posibles condicionantes/escenarios que lo afecten.

---

<sup>8</sup> Incluso, para complementar lo anterior, vale la pena mencionar que la violación de derechos humanos hacia los centroamericanos en territorio nacional, en donde se ven involucradas autoridades gubernamentales, ha sido detectada y expuesta por otros organismos internacionales como la misma Organización de las Naciones Unidas (Aikin y Anaya, 2013; 163).

Se detectó la necesidad de realizar este ejercicio para poder detectar y valorar en qué se sustenta el Estado para otorgar (o no) dicha condición, más allá de si se cumple o no con la normativa. Esta urgencia se da por lo comentado en el problema de investigación, en donde por un lado se observa una inconsistencia y un atraso en la revisión y aceptación de solicitudes, y por otro se resalta la importancia de tener una política ordenada sustentada en hechos que dé continuidad y certidumbre.

Es una realidad que estos números de solicitudes sólo irán al alza, México debe de hacer frente a su nuevo rol migratorio como país destino para solicitantes de refugio y para ello debe contar con un diseño y correcta implementación de política pública. Esto resulta imperativo para no fallar ante la responsabilidad que el país asume tanto por su rol dentro del contexto migratorio actual, como por compromisos adquiridos en acuerdos internacionales.

## CAPÍTULO II

### II. MARCO TEÓRICO

La base analítica de la investigación tiene como sustento tres teorías de las ciencias sociales; de cada una de ellas se desprende y formula una hipótesis:

a. La primera hipótesis -factores socioculturales-estigmatizantes- se basa en la teoría de la “otredad” propuesta por Bauman (1966) y complementada con información de Lang (2015) y Olmos (2012) quienes exponen cómo la otredad se transfiere a la nacionalidad y cuáles son las consecuencias.

b. La segunda hipótesis -capacidad socioeconómica del Estado receptor (México)- se sustenta en el trabajo realizado por Bauer (1966) y su teoría referente a los indicadores sociales y su suficiencia para medir capacidades y predecir escenarios.

c. La tercera y última hipótesis -suficiencia institucional o marco normativo- se basa en la teoría de Howlett y Rayner (2013) y su propuesta sobre las tres características básicas con las que una política pública debe contar para ser considerada como exitosa. Esta última hipótesis, se complementa a su vez la teoría expuesta por Lipsky (1996), en donde se habla específicamente del rol y afectación de los empleados de ventanilla en la implementación de las políticas públicas.

#### **1. La amenaza de la otredad como característica de la nacionalidad**

La primera teoría lleva el nombre de “la otredad” y fue desarrollada por Zygmunt Bauman en ella propone la concepción de “el otro” como un extraño y por lo mismo un “portador innato de incertidumbre de potencial peligro” (Lang, 2015; 8). Así mismo, menciona que el problema que esto presenta para las sociedades modernas es que ahora convivir con el otro y encontrarlo dentro de nuestro mundo, parece ser una situación cada vez más común e imposible de evitar, pero esto no precisamente implica que la situación se acepte sin reparos. En palabras del autor:

“El problema de la sociedad moderna no es cómo eliminar a los extraños, sino cómo vivir en su constante compañía (...) esto no significa que hayan cesado los intentos por limpiar de extraños el mundo el que vivimos. Por el contrario (...) la

incertidumbre endémica que la presencia de extraños sigue galvanizando encuentra salida en los esfuerzos continuos de obtener control sobre el espacio social, esto es, confinar y reglamentar la libertad de los extraños y mantenerlos, de una vez por todas, donde les corresponde” (2004; 178)

Esto, traducido al problema que se analiza, da a los refugiados las características de “los otros”, mientras que el Estado mexicano es el agente que consciente o inconscientemente está (o parecería que está) protegiendo a los suyos y dejando a la amenaza afuera; disfrazado de rechazo institucional.

Pero ¿cómo es que la otredad se transforma en estigma? y aún más importante ¿cómo es que esto se transfiere a la nacionalidad? (dado que es el concepto que tratamos en este trabajo). Ante esto, autores como Olmos (2012) concluyen que dentro “de la figura del inmigrante extranjero, como *el otro*” influyen elementos de procedencia. En otras palabras, menciona que: dentro de la aceptación en la sociedad de acogida, intervienen aspectos como, justamente, el país del que migra<sup>9</sup>.

Así mismo, Lang (2015), va un paso más allá y menciona, -basándose en la idea expuesta por Durkheim conocido como la idea colectiva de lo normal-<sup>10</sup> que cuando alguien incumple con lo que se espera, orientando sus acciones a partir de valores no compartidos, se instala un discurso estigmatizante del otro; y que, en el caso de los migrantes, estas representaciones estigmatizantes se dan desde la interpretación de su nacionalidad. Es a través de este tipo de discriminación que se producen efectos de exclusión social (2015; 11-12). Se considera que este concepto, desarrollado por ambos autores, de juzgar desde la nacionalidad, es aplicable al caso de los refugiados, y -retomando particularmente la idea de Lang- la manera de fomentar en este caso la exclusión social se puede estar manifestando desde su aceptación - o no- dentro del país.

Con esto en mente, se considera que dentro de la primera hipótesis 1. *Factores socioculturales-estigmatizantes que influyan en el proceso*, el estigma vivido a través de

---

<sup>9</sup> El autor también menciona otros aspectos que influyen en esta aceptación como son la religión, clase social y aspectos físicos. No obstante, por acotamiento de esta tesis, únicamente se analizará el primer rubro

<sup>10</sup> Dice que: “Es necesario que la generalidad de las cosas se tome como criterio de normalidad” (Lang, 2015; Durkheim, 1979)

actos de discriminación vinculada a la nacionalidad del solicitante afecta el proceso de solicitud de condición de refugiado en México. Este hecho parte de la recolección de declaratorias personales de solicitantes de refugio quienes han sido rechazados, así como de declaraciones de organismos civiles internacionales/nacionales y de instituciones federales. Esta información podrá encontrarse posteriormente dentro del análisis de los resultados.

Al hablar de estigma hacemos referencia a cuando, uno o más factores, como edad, clase social, color, grupo étnico, creencias religiosas, sexo y sexualidad; inducen a que parte de una sociedad no acepte a dichas personas entre sus miembros (Fonseca, 2005). Así mismo al referirnos a factores socioculturales, este trabajo se basa en la tesis de la teoría sociocultural desarrollada por Vygotsky a mitad del siglo pasado (Antón, 2010). De acuerdo con la teoría “se entiende que todo aprendizaje tiene su origen en un entorno (...) aprendemos al observar y participar con otros individuos y por mediación de artefactos culturales en actividades dirigidas hacia una meta. (...) con el tiempo estas habilidades se interiorizan y el individuo ya es capaz de operar por sí solo, sin ayuda de otros”.

Esto quiere decir que lo que aprendemos y como actuamos e inclusive como interpretamos el mundo, tiene que ver con lo que asimilamos de nuestro entorno social. Esto no solo da identidad colectiva, si no que crea una manera de interpretar el mundo basado en lo aprendido en un contexto en específico. En resumen, los factores socioculturales para finalidades de esta investigación y basados en la interpretación de la teoría, se refieren a aquellas características de interpretación de la realidad y comportamiento humano, que se encuentran vinculadas con el entorno social en el que se desarrolla el individuo.

## **2. Los indicadores sociales como sustento de política pública**

Con respecto al sustento teórico de la segunda hipótesis, será preciso comenzar por una breve definición sobre qué son los indicadores y cuáles son sus características necesarias para ser considerados indicadores “correctos”. Posteriormente, estableceremos su importancia en la creación de políticas públicas. Para todo esto, se toma como teoría central la propuesta con Bauer (1966) y la siguiente definición:

“Los indicadores sociales son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos (...)

son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región en lo referente a su economía, sociedad, desarrollo humano, etc., así como para valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos fijados en cada uno de los ámbitos de acción de los programas de gobierno” (Guillén et al., 2015; 141: Bauer, 1966).

Es decir, un indicador debería contar con la capacidad de cuantificar situaciones sociales, hacerlas medibles y, con esta información, predecir escenarios y establecer objetivos claros. Para que estos sean efectivos y confiables, en el sentido que se sustenta en información comprobable, de acuerdo con Mondragón (2002) deben de ser:

*Específicos* “estar vinculados con los fenómenos económicos, sociales, culturales o de otra naturaleza sobre los que se pretende actuar” (53), *explícitos* “de tal forma que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, etc” (*ibidem*), ser relevantes y oportunos, estas disponibles por varios años (para poder ver la evolución del fenómeno observado), no ser “exclusivos de una acción específica” si no que funcionen para estimar el impacto de más “hechos o políticas”, y, este último punto resulta de mayor interés para el respaldo de la teoría: “Estar inscrito en un marco teórico o conceptual, que le permita asociarse firmemente con el evento al que el investigador pretende dar forma estimar el impacto de dos o más hechos o políticas” (*ibidem*).

Se dice que la última característica es de suma utilidad para sustentar la teoría de esta investigación por dos cuestiones, la primera es que hay un respaldo teórico que señala la conexión de utilizar los indicadores con la necesidad de organizar información y dar claridad, en otras palabras, con ofrecer al estudio (y en este caso a las políticas públicas) certidumbre. Según Guttman et al. (2004), los sistemas de indicadores “buscan de alguna forma organizar la información disponible para proporcionar claridad en un asunto en específico o un problema planteado en la sociedad” por lo que “los resultados de un sistema de indicadores deben siempre acompañarse de un texto de interpretación que explique lo que las cifras o los elementos cualitativos considerados muestran de acuerdo con el marco de referencia preestablecido” (Vázquez y García, 2008; Guttman et al, 2004).

En otras palabras y a manera de resumen de lo expuesto, estos indicadores le dan forma y certidumbre a una política, ya que parten de un ordenamiento medible y racional que permite darles seguimiento a acciones o saber en qué se sustentan y hacia donde se quisiera llegar. Cuando es posible crearlos, sin duda son una herramienta sumamente útil para detectar los resultados de implementación de políticas.

La Unión Europea determinó cuáles de estos indicadores y en qué medida determinan la capacidad de un estado de recibir refugiados y por ellos, tales medidas serán las valoradas en el análisis de este trabajo con el objetivo de encontrar (o no) su influencia dentro del número de aceptaciones de condición de refugiado que han sido aceptadas por el país.

Es por ello que al querer valorar la segunda condicionante: *2. la capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado para aceptar e incorporar a las y los solicitantes de condición de refugiado*, se busca argumentar que el planteamiento de aceptación de refugiados responde a datos socioeconómicos que permitan determinar si se cuenta con la capacidad nacional para recibir e insertar a las y los solicitantes de refugiados en México, y que por ende esta decisión de aceptar o rechazar dichas solicitudes, se basa en datos duros y no precisamente en una agenda política.

Para ello se tomó como referencia un esfuerzo actual que, con base en indicadores socioeconómicos, establece cuotas de aceptación de refugiados por región. Este esfuerzo es de la Unión Europea y está plasmado en el *Reglamento de Dublín III*, donde se establecen cuotas que determinan el número de personas refugiadas que se aceptarán por país *según su capacidad*. Esta dice lo siguiente:

“La clave de reparto<sup>11</sup> se basará en criterios objetivos, verificables y cuantificables y tendrá en cuenta la capacidad de los Estados miembros para absorber e integrar a los refugiados, con factores de ponderación apropiados que reflejen la importancia relativa de tales criterios (...) Esta clave se basará en los siguientes elementos:

---

<sup>11</sup> En este documento se habla sobre reubicación, lo que significa la “distribución entre los Estados miembros de las personas que necesitan manifiestamente protección internacional, sobre la base de una clave de reparto” (Comisión Europea, 2015)



a) el tamaño de la población (40 %); b) el Producto Interno Bruto (PIB) total (40%), refleja la riqueza de un país <sup>12</sup>; c) número medio de solicitudes de asilo espontáneas y número de refugiados reasentados por millón de habitantes durante el período 2010-2014 (10 %); d) tasa de desempleo (10 %)” (Comisión Europea, 2015).

Se considera que cada uno de estos indicadores refleja una capacidad específica del estado en materia de integración de un determinado número de refugiados, considerando cuestiones socioeconómicas medibles, y por lo tanto fungiendo como base para detectar determinantes que influyan el porcentaje de aceptación de refugiados.

### **3. Consistencia, coherencia y congruencia del diseño e implementación de una política pública**

Por último, la tercera teoría gira en torno a lo expuesto por Howlett y Rayner (2013), quienes argumentan que para considerar el diseño de una política pública correcto, este debe cumplir con tres características básicas: 1. *Consistencia* - capacidad para que los instrumentos utilizados por las políticas se refuercen entre sí para alcanzar objetivos en conjunto- 2. *Coherencia* -que los objetivos de varias políticas coexistan sin problemas y sin obstruirse- 3. *Congruencia* -que los objetivos y los instrumentos de política puedan trabajar apoyándose mutuamente. Con base en esto se verá si el planteamiento para atender a las solicitudes de condición de refugiado es correcto, o tiene ciertas fallas que entorpecen el problema y que dan como resultado el alto número de rechazo de dichas solicitudes.

Por eso al querer comprobar la tercera hipótesis, 3. *la suficiencia institucional y el marco normativo que regula el sistema de aceptaciones de condición de refugiado* se valora si se presentan fallas desde su diseño, o bien, implementación. Para esta última parte -y como se mencionó brevemente al comienzo del marco teórico- existe una teoría dentro de la implementación de políticas públicas que resulta de particular interés.

Esta teoría es propuesta por Lipsky (1996) y hace referencia al impacto que tienen los empleados que atienden y revisan directamente los casos, estos actores son quienes analizan

---

<sup>12</sup> Medida de la riqueza producida y disponible en promedio por habitante (Guillén, 2004; 36).

la necesidad y condiciones de quienes solicitan la condición de refugiados en México, es decir, los empleados de ventanilla.

En palabras de Lipsky “las características más importantes de las políticas públicas vienen determinadas tanto por las elites políticas como por los funcionarios” (1996; p. 282), esto quiere decir que los servidores públicos de ventanilla, en resumidas cuentas, tienen la capacidad de afectar de manera directa el desarrollo o implementación de una política. El mismo autor señala que a través de la interacción de los empleados con los ciudadanos (solicitantes), se añade “su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo” (p. 281), esto en gran medida debido a la discrecionalidad con la que cuentan dichos individuos.

Esta discrecionalidad les permite, aún actuando y apegándose a la ley y normas de protocolo, llevar a cabo acciones basadas en interpretaciones personales. Por lo que se considera que una parte importante dentro de esta evaluación de implementación de política pública, deberá velar por la capacitación y apego de los empleados de ventanilla que atienden y llevan los casos de las y los solicitantes de condición de refugio en el país.

### **III. CONTEXTO SITUACIONAL Y ELABORACIÓN DE LAS HIPÓTESIS**

Habiendo concluido con la teoría que sustenta a las hipótesis de esta investigación, se considera importante realizar una aclaración metodológica, sobre todo antes de adentrarse al siguiente apartado, de cómo fue que se eligieron y consideraron las tres posibles condicionantes que, a juicio de esta investigación, determinan si se acepta (o no) la solicitud de condición de refugiado en México.

En México, existen bases de datos ofrecidos por la propia COMAR en donde se expone el motivo bajo el cual se otorgó o no dicha condición. No obstante, la categorización de estos motivos, en ocasiones deja cierto espacio a la interpretación ya que existen categorías como: mala credibilidad, o motivos personales. Por lo mismo, se busca indagar aún más, valorando los escenarios contextuales y sistémicos bajo los cuales se desarrolla este fenómeno.

Las condicionantes que se escogieron para valorar su impacto e intervención en el proceso de aceptación de solicitudes de condición de refugiado, fueron en gran medida inferidos por

aquello que se declara tanto por diversos medios periodísticos (en donde se incluyen relatos de solicitantes de refugio), como por actores involucrados en el proceso (como es la ACNUR y la CNDH), pero también complementados con las conclusiones de investigaciones referentes al tema, mismas que se mencionaron en la revisión de la literatura.

El análisis y las fuentes detectadas para establecer las condicionantes son las siguientes:

**a. Hipótesis 1** Factores socioculturales-estigmatizantes: la principal fuente fueron artículos y relatos periodísticos, tales como “Peticiones de refugio presionan a México” o “México deja en el limbo a refugiados” del Universal, narran la historia personal y el sentimiento de discriminación que sintieron los protagonistas de la historia al ser rechazados. Así mismo, la Directora de Amnistía Internacional para las Américas, Erika Guevara Rosas, ha declarado que “México no tiene criterios claros e incluso aplica consideraciones políticas para definir quiénes reciben protección” (Barragán 2017).

Igualmente, un estudio de la organización Sin Fronteras detectó que “70.2% de las personas originarias de otras naciones que residen en el país considera que los mexicanos los discriminan” (Proceso, 2011). Así mismo, y como datos más recientes, el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONPRED) ha expuesto la problemática, mediante levantamiento de encuestas y estudios de caso, de prejuicios, estigmas y actos de discriminación que sufren los refugiados en México, inclusive institucionalmente (2017).

**b. Hipótesis 2** Capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor: La primera fuente que se detectó como guía para valorar si se trataba de una agenda política particular o un plan de acción determinado, se basa en el análisis de medios periodísticos en complemento con aquello reportado por la COMAR.

Cuando se habla de una agenda política dentro de esta condicionante se busca resaltar lo siguiente: el año 2018 fue un año con gran cobertura mediática hacia las y los solicitantes de refugio en México (*Anexo 2*). Debido a la violencia vivida en países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) y la creciente crisis que experimenta Venezuela, los números de solicitudes de refugiados en el país subieron notoriamente. Probablemente esto, más las implicaciones que esta realidad representó, llevó a que medios de comunicación

voltearan a ver el problema con mayor detenimiento, y con ello, se detectaron fallas en el sistema que los encabezados no dejaron pasar desapercibidos.

A principios de año abundaron títulos de noticias en donde se resaltaba el alto porcentaje de rechazo, el limbo legal en el que estaban quienes esperaban una resolución, y la falta de respuesta del sistema, entre otros,<sup>13</sup> para la segunda mitad del año, la caravana migrante volvió a poner la necesidad de hacer frente a esta realidad a ojos nacionales e internacionales, y con ello, se podría decir que la presión por resolver solicitudes aumentó. Además, aunado a esta presión generalizada, organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de su Comunicado de Prensa DGC/046/18, expresó su preocupación haciendo un llamado de carácter urgente al Gobierno Federal para que resolviera los casos inconclusos.

No se puede decir que el resultado de esto fue la mejora en los números de aceptaciones, pero sí puede notar que a finales del 2018 se resolvieron un 90% de los casos del 2017. Es importante señalar que la atención mediática giró en torno al alto porcentaje de rechazos y la lenta atención en la resolución de casos del 2017.

Sin embargo, así como se insistió en la resolución favorable de solicitudes de condición de refugiado, también se dejó ver la otra cara de la moneda. Esto en el sentido que a la par de ver muestras de solidaridad, también se vieron expresiones de rechazo ante los migrantes centroamericanos (sobre todo durante el segundo semestre del 2017 a raíz de la caravana migrante), incluidos quienes solicitaban refugio. Dentro de estos gestos de animosidad, se leía la frase que hacía alusión a que México no tenía la capacidad de albergarlos ni de ofrecerles trabajo (“aquí no hay trabajo ni para los mexicanos”).

Esta última aseveración contrasta con aquella manifestada por el representante de la ACNUR en México, Mark Manly, en donde sostiene que el país tiene la capacidad de integrar a quienes han solicitado refugio. Es por ello que, ante el disgusto, el cambio de tendencias que coincide con presión mediática, y la afirmación de que el país cuenta con la capacidad de

---

<sup>13</sup> Algunos ejemplos de titulares: “El derrumbe de la COMAR y la ayuda a refugiados” de Animal Político; “México deja a refugiados en el limbo” de El Universal; “Rechaza México a 70% de quienes solicitan refugio” de Aristegui Noticias.

aceptarlos, se quiere llevar a cabo una valoración de factores socioeconómicos para ver si estos son los determinantes con mayor peso.

**c. Hipótesis 3** Suficiencia institucional y marco normativo: para esto, además de tomar como base los reportes de la COMAR; se consultaron los comunicados de los actores inmersos en el proceso y se revisó la bibliografía que valoraba el proceso institucional-normativo. Lo que se detectó (y que llevó a contemplar esta tercera hipótesis dentro del análisis) fue lo siguiente:

En los cinco últimos años estadísticos registrados por la COMAR, los primeros tres, tenían un porcentaje de rechazo del 50 al 60% de los casos, en años recientes, 2016-2017, esto ha mejorado, sin embargo, el año con mayor porcentaje de aceptación hasta el momento -el año 2017 con 72% de solicitudes aceptadas- también fue el año donde se presentó un mayor número de reclamos y atrasos institucionales.

Como se mencionó la CNDH expresó su preocupación ante esto, haciendo un llamado al gobierno para resolver los casos, es importante señalar que dentro de ello mencionó que esta falla podía ser detonante en el abandono del proceso. Así mismo, liberó otro comunicado (DGC/332/17) en donde menciona que la condición de refugiado se otorga de manera insuficiente y destaca los agravios de los derechos humanos que solicitantes sufren en el proceso debido a la falta de certeza legal, toma como sustento la situación de 16 solicitantes de refugio en México. Ambos comunicados destacan fallas en el diseño e implementación que representan contrariedades para los solicitantes.

Así mismo, el problema del atraso parece haberse no quedado en el 2018: de enero a septiembre de ese año, la COMAR ha registrado un total de 17 116 casos, de los cuales sólo se han aceptado a 1 981 y quedan pendientes más de 12 mil casos, el equivalente al 70%. De igual manera, se miran con detenimiento estas cifras de atraso comienzan a elevarse desde el 2016, a medida que aumenta exponencialmente el número de solicitudes. Estos atrasos probablemente hacen que muchos solicitantes abandonen la vía legal para conseguir su estadía.

Todo esto nos lleva a revalorar las capacidades institucionales para hacer frente; existen países de la Unión Europea como Alemania y Francia donde anualmente han logrado procesar más de 500 mil y 100 mil solicitudes respectivamente (CEAR, 2017). Además, hoy

en día este punto resulta de primordial interés si se tiene en consideración que a principios del 2019 la COMAR recibió un significativo recorte de presupuesto. A la par de esto, será necesario evaluar si el diseño de la política se apega a la realidad (puede ser que esto genere que el trámite se atrase, o bien sea una traba y los refugiados no puedan cumplir con los requisitos) y vele en todo momento por garantizar los derechos humanos de los solicitantes.

A manera de resumen, el proceso solicitud de condición de refugiado se lleva a cabo de la siguiente manera: cualquier extranjero encontrándose en territorio nacional, tiene derecho a solicitar que le sea reconocida la condición de refugiado, y debe presentar su solicitud ante la COMAR o ante Instituto Nacional de Migración, en este caso el Instituto canalizará la solicitud a la Coordinación General. Se reciben documentos, llena un formulario, realiza una entrevista con el solicitante e investiga sobre las condiciones del país de origen y un plazo de 45 días hábiles se da respuesta a la solicitud (COMAR).

Así mismo, el marco normativo que regula la atención de refugiados en México es el siguiente: internamente la Constitución Política Mexicana en su Artículo 11º, y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Internacionalmente es firmante y participante de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, a la Declaración de Acción de San José y la Cumbre de Líderes sobre Refugiados 2016.

Como se mencionó en el estado del arte, existen diversas investigaciones que apuntan a fallas en la implementación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, estas centran su atención en específico en la falta de identificación de las personas vulnerables y, sobre todo, la falta de información ofrecida a los migrantes y de capacitación del personal en este ámbito.

Rea (2015) señala que existen reportes en donde se demuestra que son muy pocos los migrantes que son informados sobre la capacidad de solicitar refugio, y que esto se da en gran medida porque existe un desconocimiento de la ley, falta de sensibilidad de las autoridades, deficiente formación, abuso de autoridad y “hasta el deseo de agilizar la deportación para no saturar las estaciones migratorias” (p. 382). El autor concluye que la adopción de medidas legislativas no es el problema, si no las fallas en la implementación, las cuales tiene que ver con la identificación, admisión al territorio y acceso al procedimiento.

Se necesita contar con mecanismos de información y robustecer la capacitación del funcionariado público, ser justos y eficientes en el manejo de solicitudes, y privilegiar el sentido humanitario sobre otros criterios.

Con base en lo anterior, se calificaron las variables detectadas y se desarrolló una metodología que permitiera señalarlas y medirlas. Estas se desarrollan en el siguiente apartado.

#### **IV. OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES Y EXPLICACIÓN DEL MÉTODO**

El periodo de estudio, respecto a las solicitudes de condición de refugiado ingresadas en el país, abarcó los años 2013 a 2017. Se estableció de esta manera porque 2013 es el primer año de acceso público de información en el portal de COMAR y 2017 es la fecha actual cuya información presenta una menor necesidad de actualizarse en su registro (en comparación con el año 2018), siendo este el periodo de tiempo propuesto con la información reciente más completa. Así mismo, desde el 2013 fue que se detectó, a través del seguimiento del fenómeno, que comenzó a gestarse esta nueva dinámica de alza de solicitudes de condición de refugiados en el país.

##### **Condicionante 1 (hipótesis 1). Factores socioculturales-estigmatizantes que influyen en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México**

*Hipótesis.* La nacionalidad de los solicitantes influye en la tasa de aceptación.

*Casos de análisis y fuentes.* Bases de datos estadísticos oficiales de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017, divididas de acuerdo con la nacionalidad de las personas que solicitaron la condición de refugiado en México durante este periodo de tiempo. Actualmente dichas bases contemplan a 60 países con individuos que terminaron su proceso de solicitud de condición de refugiado, todos ellos se incorporaron dentro del análisis.

*Operativización.*

- Variable Dependiente (y): número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017

- Variable Explicativa (x): nacionalidad de las personas que solicitaron la condición de refugiado en México del 2013 al 2017

*Explicación del método.* Se contrastarán año por año, y en su totalidad, la cantidad de aceptaciones vs rechazos de solicitudes de condición de refugiado, divididas de acuerdo con su nacionalidad.

### **Condicionante 2 (hipótesis 2). Capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor para aceptar a integrar a solicitantes de condición de refugiado**

*Hipótesis.* A mayor PIB del país receptor mayor grado de aceptación de solicitantes de condición de refugiados.

*Casos de análisis y fuentes.* Bases de datos estadísticos oficiales de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017 que solicitaron la condición de refugiado en México, divididas en porcentaje de aceptaciones. Estadísticas anuales -del 2013 al 2017- del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre indicadores socioeconómicas divididas en: tamaño de población, PIB, y tasa de desempleo.

#### *Operativización*

- Variable Dependiente: número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017
- Variables Explicativas: a. Tamaño de Población, b. PIB, c. número de refugiados reasentados por millón de habitantes, d. tasa de desempleo

*Explicación del método.* Se contrastarán año con año, cada una de las variables explicativas (a,b,c,d) en comparativa con la variable de número de solicitudes de condición de refugiado aceptadas en México.

### **Condicionante 3 (hipótesis 3). Suficiencia institucional y el marco normativo que regula el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México**



*Hipótesis.* La discrecionalidad de los empleados de ventanilla es la principal determinante de la tasa de aceptación de los solicitantes de condición de refugiados.

Para la valoración de esta condicionante, el análisis se distingue y complementa en dos rubros; uno es cuantitativo (siguiendo la lógica anterior de comparativa de variables), y el segundo método es de corte cualitativo (análisis normativo y análisis de declaraciones de actores clave en medios periodísticos).

En el caso del **método cuantitativo para la condicionante 3**, los datos y la manera en la que se clasificaron e interpretaron fueron los siguientes:

*Casos de análisis y fuentes:* Bases de datos estadísticos oficiales de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017 que solicitaron la condición de refugiado en México, divididas según su tiempo de resolución y los abandonos del proceso.

#### *Operativización*

- Variable Dependiente: solicitudes abandonadas o desistidas.
- Variable Explicativa: Número de solicitudes de condición de refugio recibidas
- Variable Dependiente: número de solicitudes de condición de refugiado abandonadas
- Variables Explicativas: tiempo de resolución de solicitudes de condición de refugio.

*Explicación del método:* Se valoró el número de solicitudes de condición de refugiado recibidas contra tiempo de resolución de solicitudes, en contraste con abandonos de proceso.

Por su parte, el **método cualitativo para la condicionante 3** siguió la siguiente lógica:

- 1) Análisis de normativa mexicana en homologación con estándares internacionales.
- 2) Recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales.

El análisis cuantitativo se dio en dos vertientes, la primera fue el análisis de la normatividad y su concordancia con los mínimos estándares internacionales, y la segunda la recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones hechas a medios periodísticos, de abogados y

trabajadores sociales que asesoran y apoyan con el trámite de solicitud de condición de refugiado.

*Justificación de la inclusión del método:* La primera parte, relacionada al ejercicio valorativo de la norma que regula el proceso de solicitud de condición de refugiados, es un ejercicio necesario de evaluación que permite detectar si esta cumple con los estándares internacionales mínimos para tratar el tema, y a los cuales México se compromete al ser un país firmante.

Por su parte la justificación de incluir los testimonios es porqué se considera que la interpretación de los datos cuantitativos anteriores sin teoría que indique o por lo menos intervenga en la información obtenida, dejaría un gran vacío explicativo y daría paso a conjeturas que partirían de una lectura meramente personal.<sup>14</sup>

En específico, se intenta valorar la discrecionalidad de los empleados de ventanilla, clasificando este como uno de los motivos por los cuales se puede generar la aceptación o rechazo de solicitantes. Este no se valora de manera directa, empero, la clasificación propuesta en este método -explicada más adelante- permiten detectar este factor. Será a través de esto que se detectará un patrón en las respuestas y testimonios.

*Casos de análisis y fuentes:*

1) Ley de Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político vs Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Se reconoce que el acercamiento ideal debió consistir en la aplicación de entrevistas, las cuales a su vez deberían contemplar a distintos actores involucrados en el proceso. Sin embargo, no se contó con los recursos suficientes para aplicarlas. Se resalta la importancia de continuar con un segundo esfuerzo, con la parte de la aplicación cualitativa de este estudio, que permita segregar datos a razón de género, edad, y nacionalidad, e incluir otros perfiles sumamente relevantes como el funcionariado y solicitantes aceptados, solicitantes rechazados. No obstante, como un primer acercamiento, se considera que la recopilación de testimonios es un primer paso para complementar e interpretar los resultados obtenidos.

<sup>15</sup> Citando a ACNUR "La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es el fundamento del derecho internacional de los refugiados. En ella se define el término "refugiado" (véase recuadro en la página siguiente) y se establecen normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como refugiadas" (2001).

2) Recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales, se analizarán entrevistas y declaraciones de distintos medios periodísticos del año 2014 al 2018.

### *Operativización*

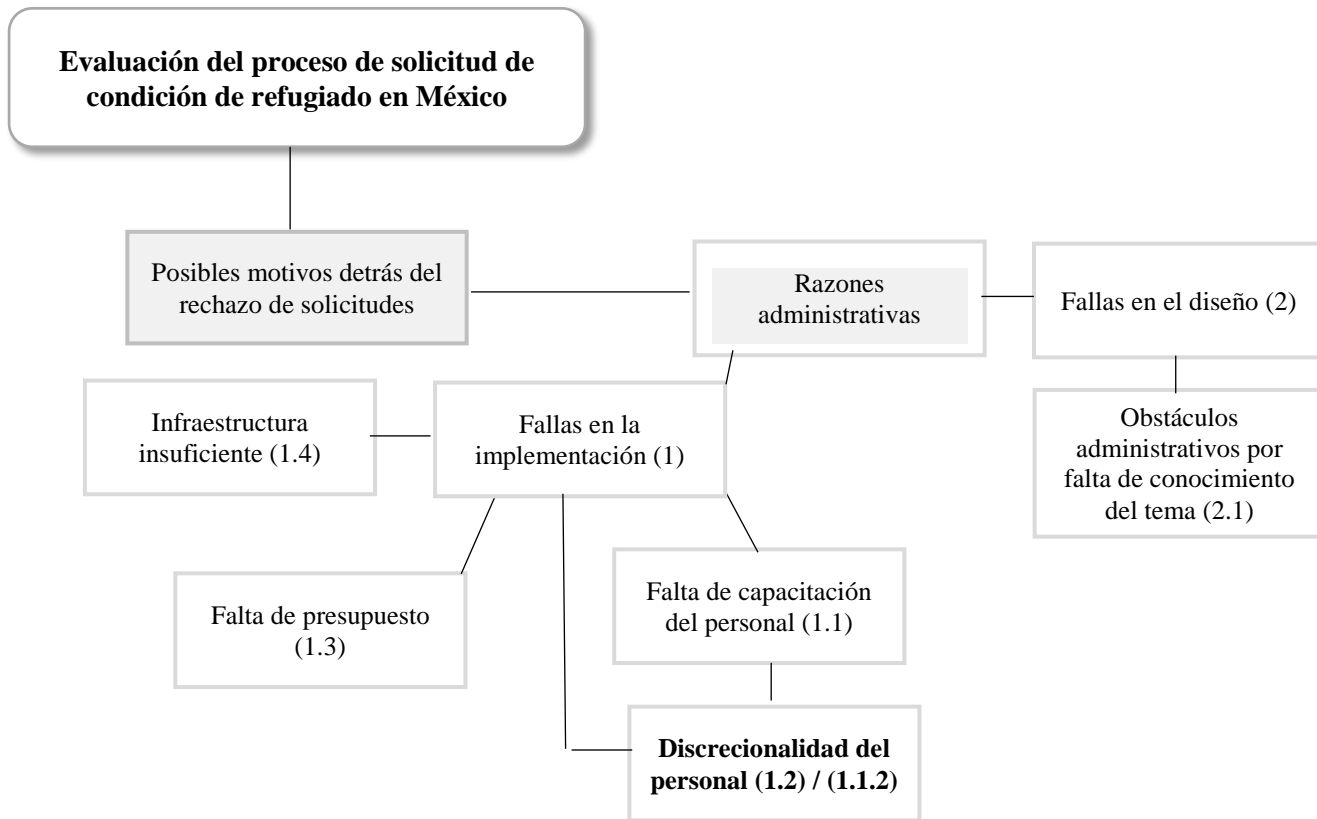
1) Se realizó un análisis comparativo entre ambos cuerpos legales con el objetivo de ver si aquellos rubros que tienen un impacto directo en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado se cumplen.

2) Los testimonios fueron transcritos en un cuadro analítico en el cual se señala el año del testimonio, la persona que lo realizó (nombre y puesto que desempeña), fuente de información, y la categoría de motivo de rechazo otorgada según las características de la declaración. A cada una de las categorías se le otorgó un valor número con el objetivo de poder contabilizar la cantidad de veces que fueron comentadas en los testimonios, y así poder cuantificar las fallas detectadas dentro del sistema de revisión de solicitudes de condición de refugiado, y catalogarlos como posibles motivos de porque se ocasionan los rechazos.

Las categorías están pensadas a manera de poder distinguir el factor de discrecionalidad; estas van de lo general a lo particular, donde dentro de los “Posibles motivos detrás del rechazo de solicitudes” se valoran las cuestiones administrativas divididas en fallas en el diseño de la política, o bien, como fallas en la implementación.

La propuesta de dichas categorías se presenta a continuación en forma de diagrama, la discrecionalidad se encuentra con dos rumbos de conexión porque, con base en lo expuesto en el marco teórico de acuerdo con la definición de este concepto, se considera que esta puede darse por simples apreciaciones personales del funcionariado, o bien, como causa de la falta de sensibilidad derivada de una falta de capacitación.

## Diagrama de la relación entre las categorías identificadas en la entrevista



Así mismo, se determinó el perfil de abogados o servidores sociales para recabar testimonios, ya que se considera que, para propósitos de esta investigación, presentan un punto de vista que permite analizar el proceso desde un perfil sumamente familiarizado con este, pero evitando sesgos en donde dichos testimonios sean de beneficiarios o víctimas del proceso (es decir, por quienes su solicitud fue aceptada o rechazada), o, por el contrario, sea el mismo funcionariado que aplica la norma e intenten evitar salir juzgado en sus declaraciones. Por eso, y ante los recursos disponibles, como primer acercamiento se consideró comenzar con este perfil, aunque, se destaca la importancia de posteriormente ampliar la muestra con el punto de vista del funcionariado y las y los solicitantes de condición de refugiado.

De igual manera, otra nota aclaratoria que vale la pena mencionar, es el periodo de análisis de las fuentes. Esta varía de la cuantitativa (que es 2013-2017 no 2014-2018) por dos motivos concretos, el primero es que en el 2013 se encontraron muy pocas, cercanas a nulas, declaraciones y testimonios respecto al tema. La segunda es porque se considera que muchos

de los testimonios se refieren o recopilan información del año anterior inmediato como sustento. Es decir, las declaraciones del año 2014 servirán para complementar lo observado durante el año 2013.

### CAPÍTULO III

#### V. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS <sup>16</sup>

##### Síntesis

Al aplicar la metodología correspondiente a la parte *cuantitativa*, los resultados fueron sumamente variados. En el escenario de la hipótesis 1 y la hipótesis 3 fue posible encontrar patrones entre variables, no sucedió lo mismo en el caso de la hipótesis 2. Los resultados de la primera condicionante/hipótesis 1, la cual hace referencia a factores socioculturales-estigmatizantes que influyan en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado, a grandes rasgos, señalan que el porcentaje de aceptaciones varía mucho de nacionalidad a nacionalidad, existiendo casos cercanos a 99% de aceptaciones, como es el caso de Venezuela, contra otras donde el rechazo supera al 80%, como será la situación de Cuba.

Por su parte, la segunda condicionante/hipótesis 2, la cual habla sobre la capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor, no presenta relación directa entre las variables condicionantes y la dependiente en ninguno de los escenarios que se contrastan. Por último, la tercera condicionante/hipótesis 3, referente a la suficiencia institucional y el marco normativo que regula el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiados, aunque se considera que la información es limitada para sacar conclusiones, sí logra observarse una relación entre número de solicitudes contra tiempo de respuesta y con el resultado en el abandono de procesos. Sin embargo, esto debe complementarse con la parte del análisis cualitativo que valora esta misma sección.

En cuanto a los resultados obtenidos correspondientes al estudio *cualitativo*, en su conjunto (es decir el análisis al marco normativo como los testimonios y declaraciones a medios periodísticos), se detectó que la normativa cumple con los estándares internacionales mínimos en materia de refugiados; incluyendo la parte correspondiente al proceso de revisión de solicitudes. Empero, se observan errores en el diseño de la política que afectan dicho

---

<sup>16</sup> Nota metodológica: los datos utilizados para desarrollar este proyecto fueron los datos que la COMAR publicó como oficiales en sus boletines estadísticos hasta enero 2019. Esta aclaración es para evitar confusión si es que estos datos fueron modificados posteriormente.

proceso de revisión y que pueden llegar a provocar resoluciones negativas meramente por el incumplimiento de cuestiones administrativas.

Por ejemplo, se detectaron regulaciones, como la necesidad de cumplir con un plazo establecido para poder solicitar asilo, este aspecto no está apegado a la realidad, no considera el contexto en el que llegan y viven las y los solicitantes, donde en ocasiones desconocen la normativa o no tienen los medios para comenzar el proceso y no pueden aplicar a tiempo, esto afecta sus resoluciones provocando de manera indirecta que lo administrativo tenga más valor que la necesidad de proteger a los solicitantes.

Así mismo, la parte cualitativa permitió detectar los motivos más citados por los abogados y trabajadores sociales (que acompañan el proceso de solicitud de condición de refugiado) respecto a la negativa de resolución en la revisión de solicitudes, estos son; discrecionalidad, obstáculos administrativos, y finalmente con la misma puntuación: la falta de capacitación del personal / discrecionalidad<sup>17</sup> y la falta de infraestructura. Sin embargo, si se toman en consideración ambas categorías que contemplan la discrecionalidad, estas representan el 49% del total.

A continuación, se exponen los resultados con mayor relevancia para cada una de las condicionantes valoradas en el orden en el que han sido presentadas en este trabajo:

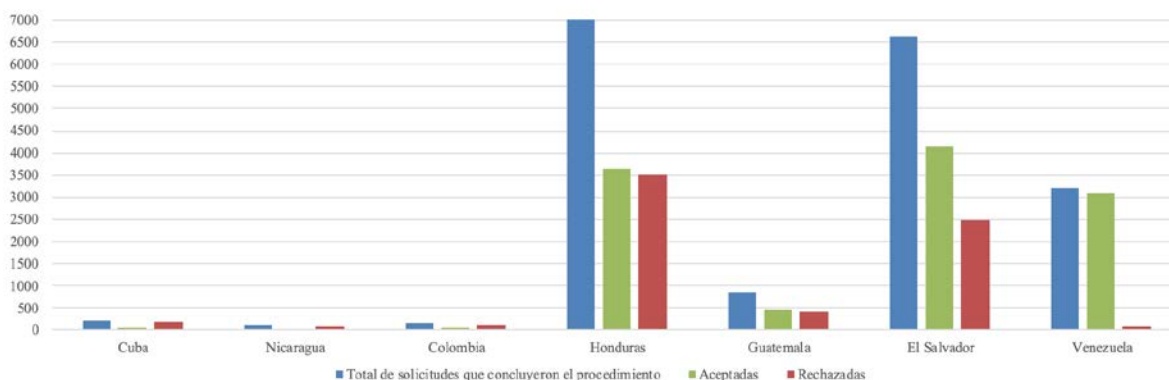
Condicionante 1. Factores socioculturales-estigmatizantes que influyen en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México. Nacionalidad de los y las solicitantes en comparación con porcentaje de aceptación de solicitudes.

La gráfica que contempla todas las nacionalidades que presentaron solicitudes a México durante el periodo 2013-2017 se encuentran en el *Anexo 3 y 4* respectivamente. Para facilitar el análisis en este apartado sólo se expondrán las gráficas que contemplan a los países que presentaron más de cien solicitudes de condición de refugiado durante dicho periodo.

---

<sup>17</sup> Esta categoría existe porque resulta difícil comprender si dicho acto se ocasiona porque los empleados de ventanilla, en este caso quienes revisan las solicitudes, comenten estas fallas en la implementación porque no han sido capacitados para sensibilizarse con el tema y, específicamente lo detectado en este estudio, con la necesidad y responsabilidad de informar a la población que pudiera ser solicitante de sus derechos, o es que si lo saben y se decide no hacerlo, lo cual sería discrecionalidad.

**Gráfica 1. Países con más de cien solicitudes presentadas: total de solicitud de condición de refugiados concluidas en comparación con total de solicitudes aceptadas/rechazadas según nacionalidad, México 2013-2017**



Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

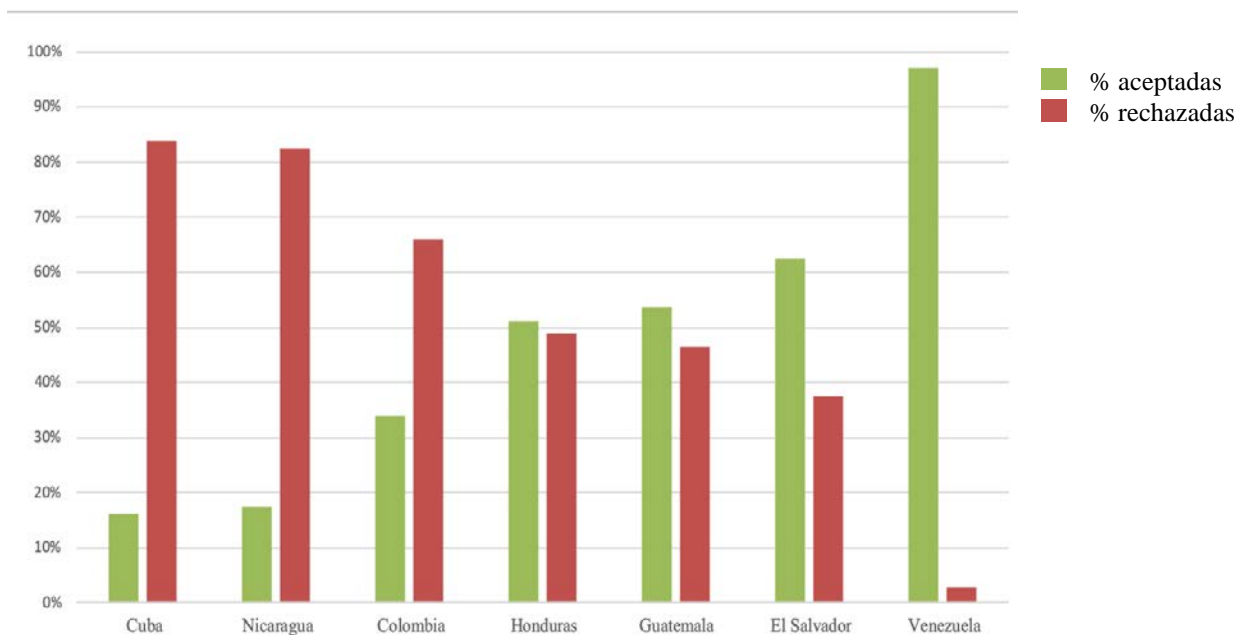
El país que presentó el mayor número de solicitudes de condición de refugio en México y concluyó el proceso, del 2013 al 2017, fue Honduras con un total 7 161 casos. Este es seguido por El Salvador con 6 619, y en tercer lugar Venezuela con 3 196 solicitudes concluidas. Dentro de estos tres países, resalta el caso de Venezuela en donde una mayoría cercana al cien por ciento es aceptada. En El Salvador la tendencia de aceptaciones continúa siendo favorable, mientras que en Honduras este escenario cambia y se presenta una relación cercana al 50-50 entre solicitudes aceptadas y rechazadas.

Igualmente, la gráfica vuelve sencillo contrastar las diferencias abismales entre números totales de solicitudes presentadas: los tres países con mayor número de solicitudes presentadas a México durante este periodo de tiempo rebasan al resto por más de 3 500 casos. Sin embargo, y como se verá a continuación, los porcentajes de aceptación presentan variaciones notorias entre las nacionalidades.

Honduras, que es el país que lidera el total de solicitudes presentadas, tiene un margen de aceptación/rechazo del 50-50 aproximadamente, lo sigue El Salvador, donde alrededor del 60% del total son aceptadas, y por último Venezuela, en donde el cambio en esta dinámica se vuelve notorio y se llega al 97% de solicitudes aceptadas.



**Gráfica 2. Países con más de cien solicitudes presentadas: Porcentaje de total de solicitudes de condición de refugiado aceptadas contra porcentaje de total de solicitudes rechazadas, México 2013 – 2017**

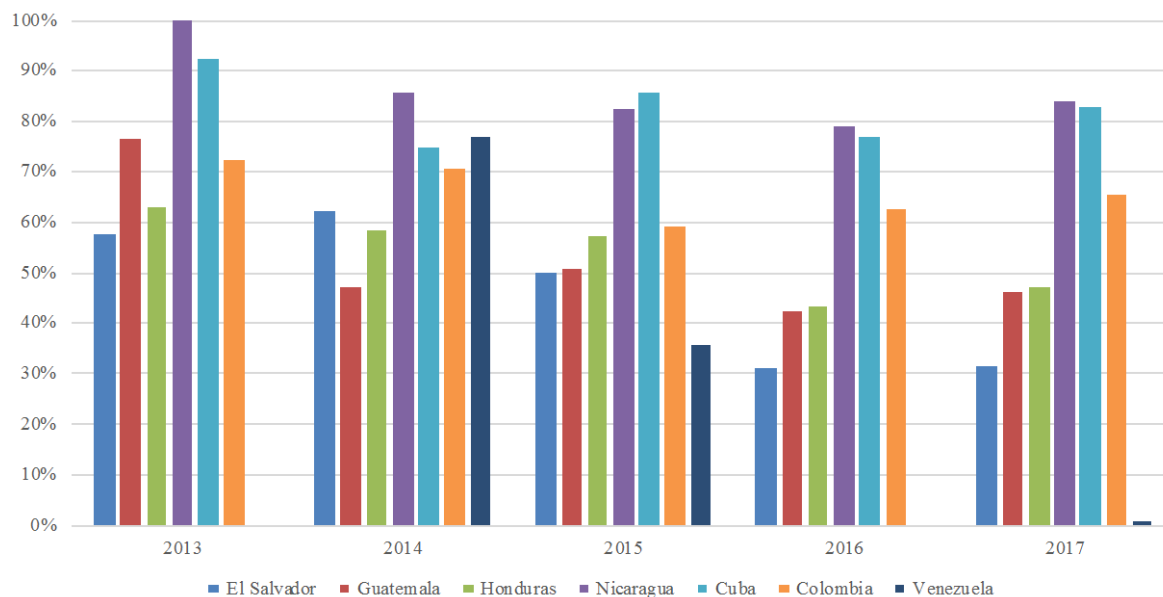


Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

Como se mencionó en el gráfico anterior, Venezuela presenta una dinámica notoriamente distinta a los demás países; este caso presenta un 97% de sus solicitudes favorables (aceptadas) durante el periodo de tiempo analizado en este documento. Esta línea continúa favoreciendo el porcentaje de aceptaciones de solicitudes de condición de refugiado con El Salvador (63% aceptadas), Guatemala (54% aceptadas) y Honduras (51% aceptadas). Sin embargo, el número de rechazos en Colombia (34% aceptadas), Nicaragua (17% aceptadas) y Cuba (16% aceptadas) es notoriamente superior. En estos los rechazos toman la delantera representado la mayoría de los resultados con: el 66%, 83% y 84% del total de solicitudes respectivamente.

En esta gráfica se percibe una relación notoria entre las variables; se contemplan patrones sostenidos en cuanto a como se han mantenido los porcentajes de aceptación o rechazos de las solicitudes dependiendo de la nacionalidad. Esto se puede apreciar aún con mayor detenimiento en la gráfica (gráfica 3) a continuación que presenta el mismo comparativo pero desglosado por años.

**Gráfica 3. Países con más de cien solicitudes presentadas: Porcentaje de solicitudes de condición de refugiado rechazadas de acuerdo con nacionalidad, comparación anual, México 2013-2017**



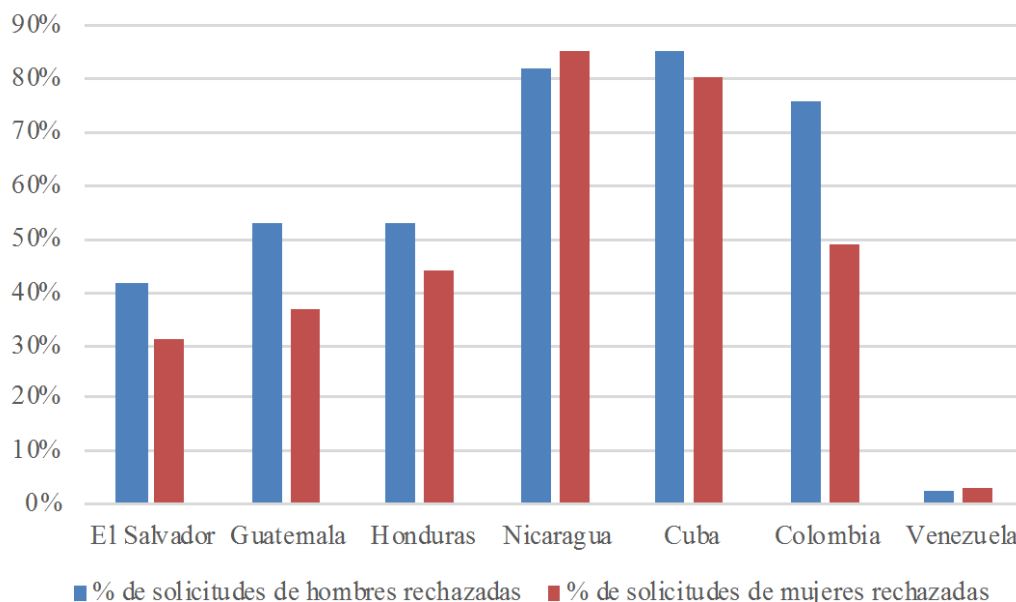
Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

Nicaragua se ha mantenido constante en la cantidad de rechazos que reciben las y los solicitantes con esa nacionalidad, siendo su peor año el 2013 con el 100% de rechazos, y continuando los años siguientes con un porcentaje cercano al 80%. Igualmente, Guatemala, y Honduras viven su año con mayor porcentaje de rechazos en el 2013, con más del 70%, y 60% respectivamente, posteriormente dicha tasa se mantiene entre el 40-50% para Guatemala, y Honduras los dos años más recientes logra bajar de alrededor del 60% de rechazos, al 45% aproximadamente. La situación tampoco es alentadora para Cuba, quien en ningún año está por debajo del 75% aproximado de rechazos, y Colombia se encuentra con una tasa alrededor (en la mayoría de los casos, 4 años para ser exactos, por arriba) del 60%.

Por su parte Venezuela, como se había visto en las gráficas anteriores, es el caso atípico de la gráfica. El primer año de registro, 2013, no presenta ningún rechazo, pero esto es porque únicamente se presentó y aceptó una solicitud. A partir del año 2014, se comenzaron a presentar más de 50 solicitudes, siendo el primer resultado de esto desfavorable: con 77% de rechazos. Sin embargo, esta tasa baja drásticamente al año siguiente, presentando únicamente un porcentaje del 36%. A pesar de que para el 2016 y 2017 la cifra total de solicitudes de

condición de refugiado crecen exponencialmente (343 y 2 744 respectivamente), su cifra de aceptaciones es del 100 y 99% (es decir únicamente en el 2017 hubo un 1% de rechazos).

**Gráfica 4. Países con más de cien solicitudes presentadas: Porcentaje de solicitudes de condición de refugiado rechazadas, según sexo y nacionalidad, México 2013-2017<sup>18</sup>**



Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

En cuanto a la diferencia de acuerdo con el sexo y la nacionalidad, los hombres resultaron ser los que porcentualmente reciben más resoluciones negativas a sus solicitudes. En general, el total de solicitudes de condición de refugiado que fueron recibidas y completaron su proceso durante el periodo 2013-2017 fue de 18 906, de estos 11 025 fueron hombres y 7 781 mujeres; el rechazo para lo hombres durante este periodo de tiempo fue de 43%, mientras que para las mujeres fue del 31% (*Anexo 6*).

Esta tendencia general se mantiene para El Salvador, Guatemala y Honduras, donde los hombres presentan un aproximado superior de rechazos del 10-20% en comparación con el resultado para las mujeres. El caso que destaca dentro de estas nacionalidades -con más de cien solicitudes recibidas- es el de Colombia, donde la diferencia y la tendencia de los

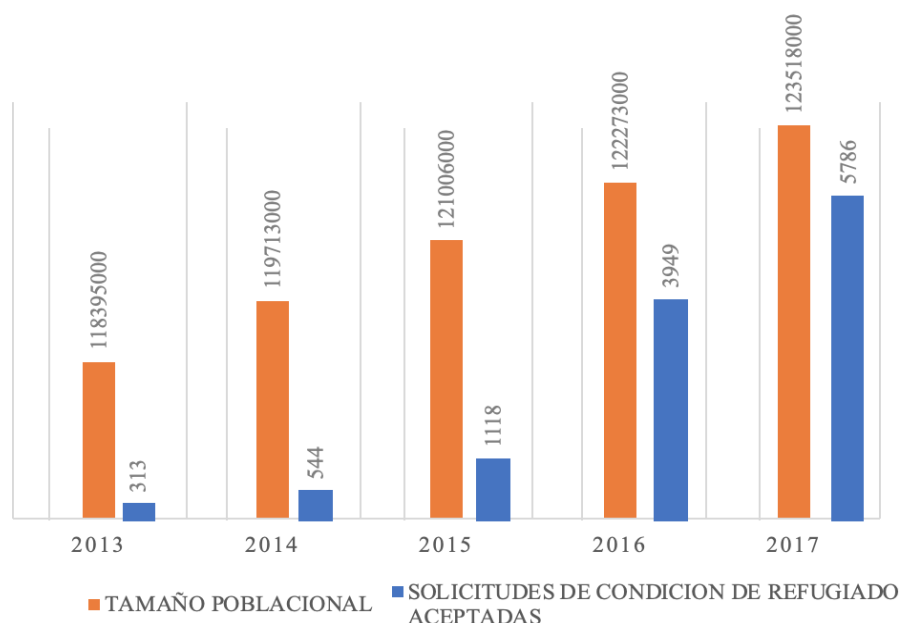
<sup>18</sup> Esta gráfica es adicional a lo planteado en la operativización de variables, pero se considera que robustece esta parte de la investigación

hombres a experimentar un rechazo a su proceso es de un 25% más. Para los tres países restantes (Nicaragua, Cuba y Venezuela) la diferencia entre sexos realmente no es tan notoria.

Condicionante 2.<sup>19</sup> Capacidad socioeconómica con la que cuenta el Estado receptor (en este caso México) para aceptar e incorporar a las y los solicitantes de condición de refugiado; contraste de distintos indicadores socioeconómicos en comparación con el total de solicitudes de condición de refugiado aceptadas, periodo 2013-2017.

a. Tamaño de Población en comparación con número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017.

**Gráfica 5. Población anual de México contra total de solicitudes aceptadas, 2013-2017**



Fuente: elaboración propia con datos de datosmacro y las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

La gráfica parece tener una conexión positiva, en donde ambas variables crecen año con año, sin embargo, la teoría podría hacer creer que: a mayor población menor sería la capacidad del Estado de aceptar e integrar solicitantes de condición de refugiados, debido a que se asumiría que los recursos con los que cuenta dicho Estado se verían limitados por el crecimiento poblacional y el crecimiento a la par de solicitantes. Por lo que esta primera

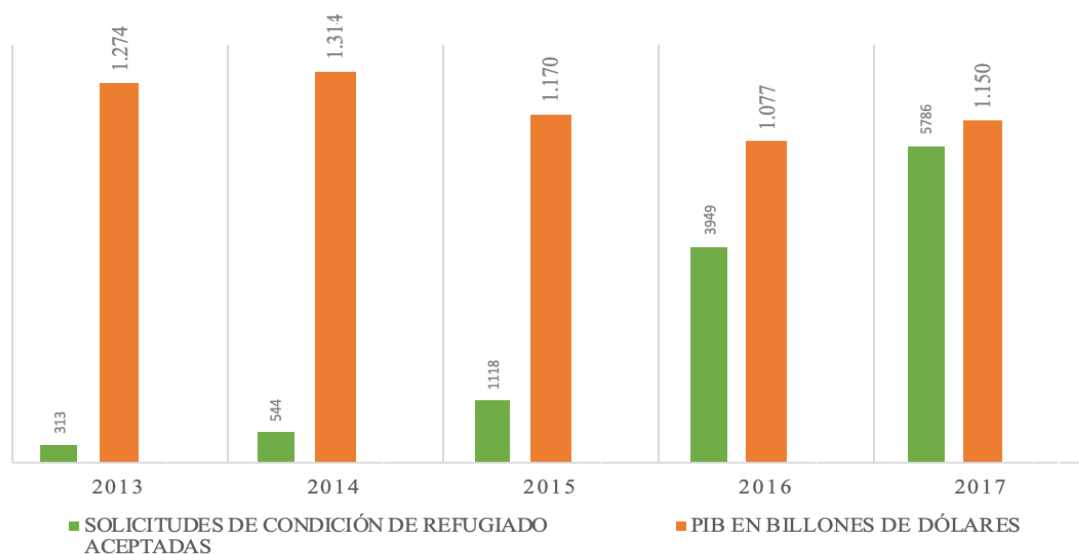
<sup>19</sup> Debido a que los resultados presentados durante la valoración de esta condicionante presentan una realidad sumamente similar, la interpretación de los gráficos se hará de manera conjunta al final de esta sección.

relación, a pesar de ambas crecer año con año, parecería no tener sustento y ser más bien una relación aleatoria, o quizás carece de a información adicional complementaria para interpretar. No obstante, dado a la manera que se comportan las siguientes gráficas, se cree que la primera opinión -no hay relación formal entre variables- es la correcta.

Además, otra cosa que se puede apreciar en la gráfica es que el crecimiento entre variables no es proporcional, siendo los tres primeros años de análisis (2013, 2014, 2015) la diferencia entre una y otra mucho más notoria que en los años consecuentes. Aunque, vale la pena mencionar que los números entre una y otra presentan diferencias sumamente notorias, por lo que se puede estimar que las solicitudes de refugio en comparación con la población no representan aún una cifra significativa para afectarla. Esto porque inclusive comparando el porcentaje del año con mayor número de solicitudes registradas (2017), no representa comparativamente ni el 1% del total de la población.

b. PIB en comparación con número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017

**Gráfica 6. PIB anual de México en billones de dólares en comparación con total de solicitudes de condición de refugiado aceptadas, 2013-2017**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

La gráfica 6 no presenta relación entre variables; a mayor PIB el número de solicitudes no crece, o, por el contrario, cuando este indicador disminuye, no lo hace la variable dependiente.

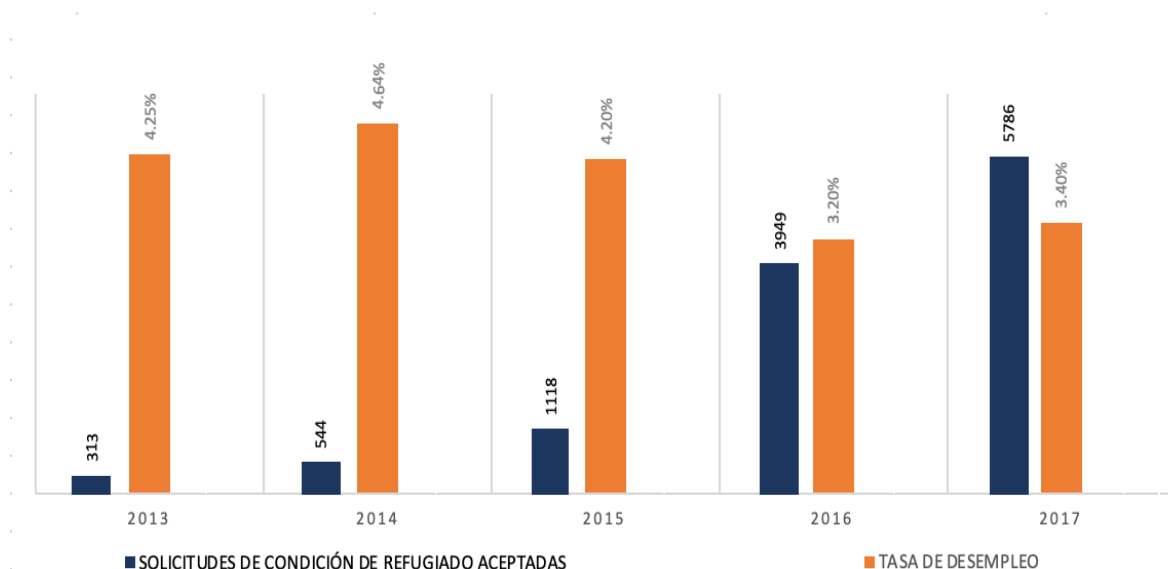
Por lo que llegar a una conclusión en esta gráfica resulta sencillo al no encontrar ninguna relación directa entre los factores comparables.

c. Número de refugiados reasentados por millón de habitantes en comparación con número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017

Desafortunadamente no se encontraron suficientes datos para poder realizar el comparativo entre estas gráficas. Se concluye que la política de reasentamiento en México no ha tenido proporciones significativas, por lo menos numeralmente hablando, para tener un efecto en el proceso y aceptación o rechazo de solicitudes.

d. Tasa de desempleo en comparación con número de solicitudes de condición de refugiado en México que han sido aceptadas desde 2013 y hasta el 2017

**Gráfica 7. Tasa de desempleo de México anual contra solicitudes de condición de refugiado aceptadas. 2013-2017**



Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

Lo mismo que con la gráfica anterior, la gráfica 7 no presenta relación directa entre variables. No hay relación negativa o positiva, inclusive resalta a la vista que a cuando menor fue la tasa de desempleo (2016, 2017) hubo mayor aceptación, sin embargo, no es una relación que

se sostenga (menor tasa de desempleo mayor número de solicitudes de condición de refugiados aceptados).

Como se puede apreciar de manera rápida a través de cada uno de los indicadores evaluados dentro de la condicionante 2, es que en realidad no existe una conexión directa entre la variable dependiente y la independiente; no se presentan patrones de comportamiento descriptivo positivas (a mayor x mayor y) o negativas (a menor x mayor y), no se encuentra correlación entre las variables, lo que hace suponer que los factores socioeconómicos, no son tomados en cuenta a la hora de determinar el total de aceptaciones de refugiados en el país.

Condicionante 3. Suficiencia institucional y marco normativo.

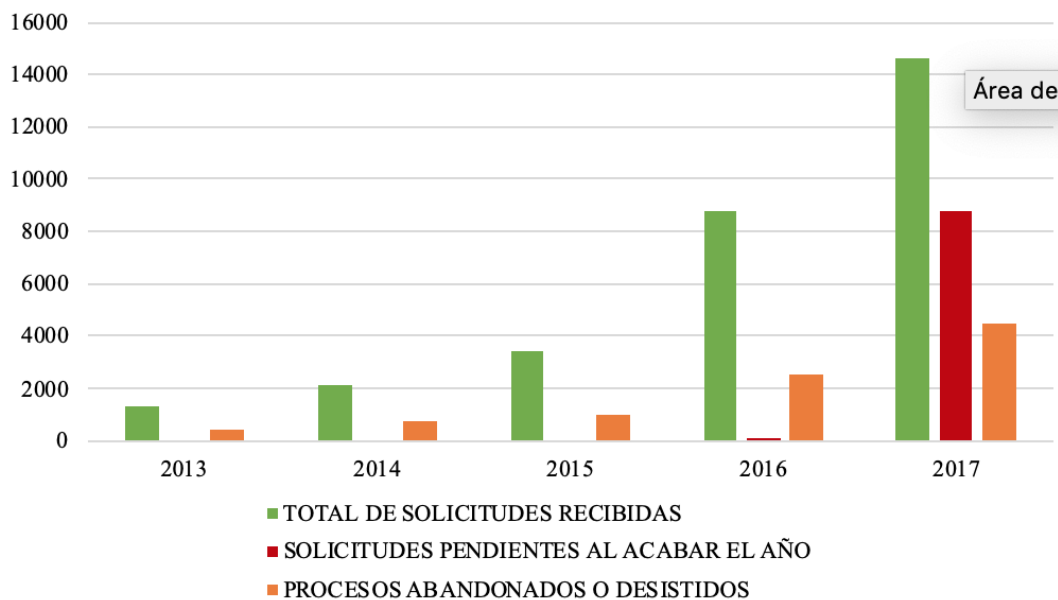
#### *Metodología cuantitativa*

Para la variable de tiempo de resolución, no se tiene información oficial del periodo de tiempo que se tardan en emitirlo, no obstante, se tomó como base la siguiente información para hacer un parámetro de medición. El tiempo de resolución para las solicitudes de condición de refugiados oficial es de 45 días hábiles, sin embargo, en el 2017 (en octubre) como consecuencia de los daños ocasionados a las oficinas de la COMAR por el sismo de septiembre de ese mismo año, se llevó a cabo un acuerdo de suspensión que no establecía periodos límite para la resolución. Aunque este fue derogado en abril del 2018, la lentitud en el proceso, según los datos presentado, aún continua.

Con lo anterior en mente, se tomará como tiempo excedente para haber dado una resolución, el número total de solicitudes que quedaron como pendientes al finalizar el año de análisis (es decir, por ejemplo, para el 2013 se tomaran en cuenta aquellas solicitudes que quedaron registradas como pendientes al acabar el año 2013, y así sucesivamente). Se juntaron las dos gráficas mencionadas en la operativización de variables ya que se detectó que se puede encontrar una relación lineal entre estas (todo aumenta proporcionalmente), misma que será explicada más adelante.

a. y b. Número total de solicitudes de condición de refugio recibidas contra tiempo de resolución periodo, en contraste con número total de solicitudes de condición de refugiado abandonadas del 2013 al 2017.

**Gráfica 8. Número total de solicitudes de condición de refugio recibidas contra tiempo de resolución, en contraste con número total de solicitudes de condición de refugiado abandonadas, México 2013 al 2017**



Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.

La gráfica 8 permite ver cómo a mayor crecimiento en el número total de solicitudes presentadas de condición de refugio anualmente, comienza a aumentar el número de retrasos en resoluciones, siendo el año 2017 (el último año registrado) el periodo tanto con mayores solicitudes como con atrasos. Sin embargo, al analizar a detalle, aunque la cantidad numérica aumenta, proporcionalmente esta se mantiene entre el 30-35% aproximadamente del total de solicitudes. No obstante, es difícil saber en qué concluirán estas proporciones ya que no se sabe aún si de los más de 8 mil casos que quedan pendientes, cuanto esperarán la resolución. La única anticipada conclusión es que: a mayor número de solicitudes presentadas, mayor el atraso anual en su resolución.

### *Metodología cualitativa*

- 1) Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político vs la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados <sup>20</sup>

Esta parte de la investigación no arrojó en sí resultados que no hayan sido concluidos de otros ejercicios con el mismo objetivo; la armonización entre la normativa local (es decir la Ley

<sup>20</sup> Cuadro comparativo en *Anexo*



Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político) y los estándares mínimos internacionales a cumplir en la materia (en este caso plasmado en la Convención de 1952 sobre el Estatuto de los Refugiados) se cumple en sus requerimientos básicos. No obstante, adicional a esto, se hacen los siguientes comentarios con respecto a la normativa que regula el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado:

A) la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no es exhaustiva en instruir sobre el proceso de revisión de solicitudes; no indica plazos o mecanismos necesarios. A pesar de eso sí establece que la prioridad de los Estados, bajo la cual deberán de organizar y establecer sus lineamientos, es asegurando en todo momento que la decisión que se tome no pondrá en peligro la vida del solicitante, es decir, que no se le retornará a un país en donde este peligre.

B) Con lo anterior en mente, no se puede más que retomar los consejos que tanto la ACNUR como la investigación de Rae (2015), mencionada en la revisión de la literatura. El establecimiento de cuestiones, específicamente plazos para realizar el proceso, no deberían de ser una limitante ya que como señala la Convención en su Artículo 5. “Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados”, es decir, los reglamentos locales podrán sólo sumar derechos, pero no restarlos, y la limitante de los tiempos, puede considerarse como una cuestión administrativa que los resta.

C) Continuando con la idea anterior, se concluye que los trámites administrativos como el ya mencionado plazo forzoso para solicitar la condición, o bien requisitos referentes a la documentación requerida a presentar, deberán de considerarse como requisitos secundarios y no determinantes para entregar o no la protección

D) En cuanto a la comprobación del temor fundado<sup>21</sup> de persecución, si bien la Convención establece que se entiende por esto y la normativa mexicana lo acata, no hay como tal un

---

<sup>21</sup> Fundados Temores: Los actos y hechos que den o hayan dado lugar a una persecución, y que, por su naturaleza, carácter reiterado, o bien, por una acumulación de acciones por parte de un tercero, ponen o podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político).

protocolo normativo de cómo hacerlo, ni a nivel Convención ni a nivel local. Esto puede dar paso a la discrecionalidad, ya que el comprobarlo o no depende únicamente de quien revisa las solicitudes, dejando, en la mayoría de los casos, a un lado al solicitante- sin la posibilidad de conseguir pruebas por su parte para abonar al caso-, y siendo únicamente criterio para comprobar dicho temor las percepciones (personales) del revisor; sin que esta tenga sustento de un protocolo estudiado.

2) Recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales.<sup>22</sup>

Esta parte del estudio cualitativo permitió detectar los motivos más citados -por los abogados y trabajadores sociales que acompañan el proceso de solicitud de condición de refugiado- con respecto a la negativa en la revisión de las solicitudes. Estos motivos son (mencionados en orden de repetición): discrecionalidad, obstáculos administrativos, falta de capacitación del personal / discrecionalidad y la de falta de infraestructura (estas dos últimas categorías presentan la misma puntuación). Así mismo, si se juntan las dos categorías que contemplan la discrecionalidad dentro de los motivos de rechazo detectados, estas representan el 49% del total.

Es importante mencionar que se decidió juntar, para la clasificación de motivos, a la discrecionalidad con la falta de capacitación del personal, porque en ocasiones esta separación es difícil de detectar si no se cuenta con mayor información. El reto de determinar la discrecionalidad de la falta de capacitación recae en que no se cuenta con información complementaria que indique si dicho acto se de omisión los empleados de ventanilla -en este caso quienes revisan las solicitudes- es porque no han sido capacitados para sensibilizarse en el tema o, por el contrario, sí están capacitados pero deciden no hacerlo por percepciones personales (discrecionalidad).

Si se junta la categoría de discrecionalidad (sola; 1.2), más la de falta de capacitación del personal / discrecionalidad (1.1.2), estas lideran la lista de motivos de fallas en el sistema de

---

<sup>22</sup> Los resultados de este apartado año por año pueden consultarse en *Anexo*. En esta parte sólo se hará un resumen de lo que se recopiló y se presentarán las gráficas y tablas que se considera consolidan la información y que son de mayor relevancia para el estudio. Todos los cuadros con la información de testimonios, fuentes, año y su respectiva categoría pueden encontrarse en el *Anexo*.

revisión de solicitudes de cada año, seguidas inmediatamente por obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema (2.1).

Un caso curioso dentro del análisis es que en el año 2018 el motivo de obstáculos administrativos no aparece, y por su parte toma protagonismo la falta de infraestructura (1.4). Este año que justo coincide que los comunicados de prensa de la CNDH con respecto al atraso de resolución de solicitudes y la necesidad de suspender la acción que le permitía a la COMAR no dar respuesta dentro del plazo establecido se da.

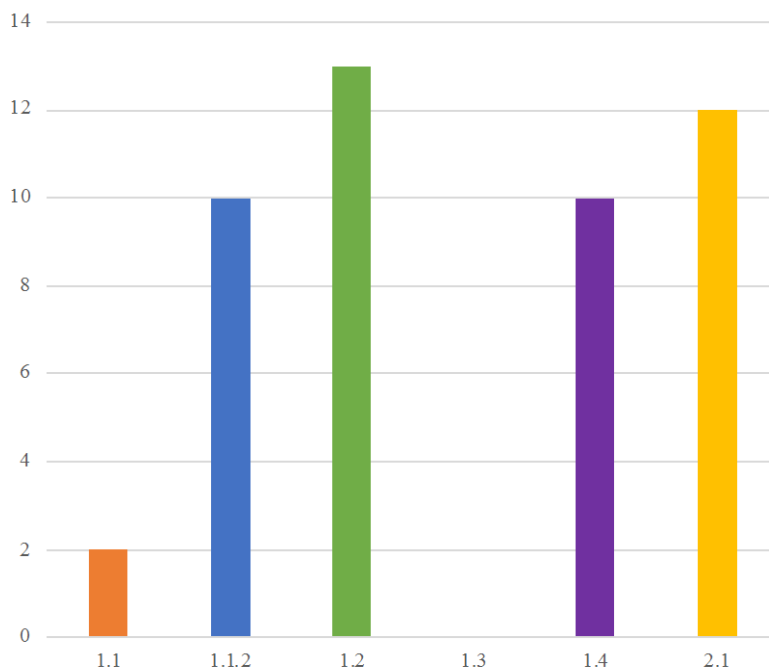
Dentro de estas categorías, es constante leer dentro de las declaraciones, dos fallas específicas vinculadas a la discrecionalidad y a la falta de capacitación del personal. Estas son: 1. La falta de capacidad de la autoridad de detectar a posibles candidatos para solicitar refugio dentro del flujo migratorio, y 2. La falta de proveer a los migrantes de la información necesaria para gestionar el trámite y conocer sus derechos.

En cuanto a la falla en el diseño, ésta está sobre todo vinculada a quejas relacionadas con la aplicación de las entrevistas y la manera en la que se busca comprobar el temor fundado de quien se encuentra en el trámite. Con lo que no se puede más que retomar la conclusión obtenida de la parte de análisis normativo, y resaltar la necesidad de revalorar los aspectos que se consideran para este requerimiento de comprobación, para que este esté apegado a una ruta de acción o protocolo sustentado.

**Tabla 1. Total: Recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos de abogados y trabajadores sociales respecto al proceso de solicitud de condición de refugiado 2014-2018**

Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	2	4%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	10	21%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	13	28%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	10	21%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	12	26%
TOTAL DE TESTIMONIOS		47	100%

**Gráfica 9. Total: Recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos de abogados y trabajadores sociales respecto al proceso de solicitud de condición de refugiado 2014-2018**



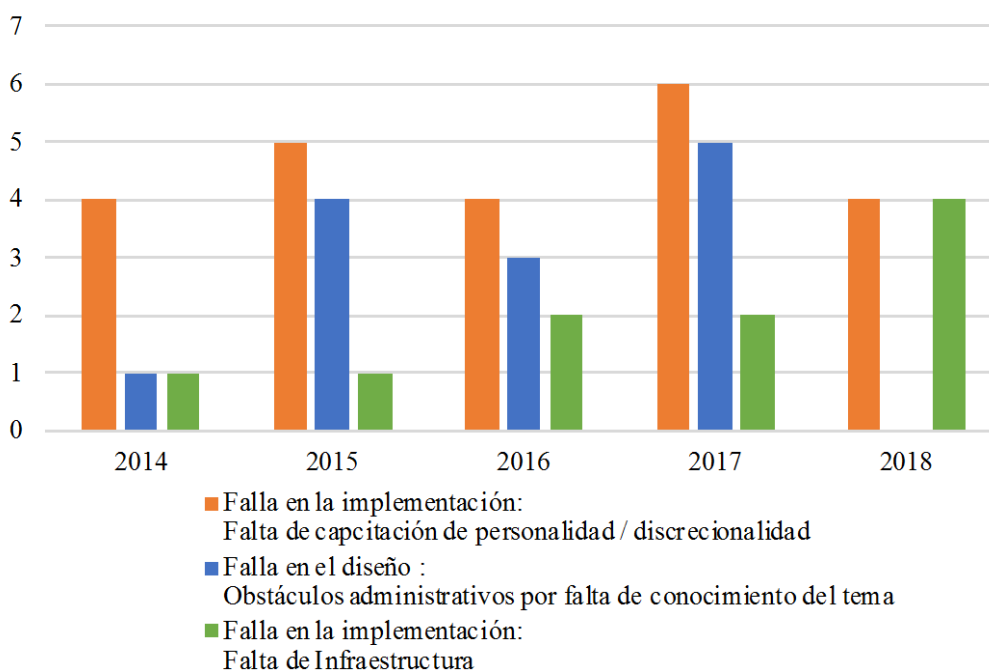
Fuente: Elaboración propia con datos recabados de distintos medios periodísticos, ver *Anexo*.

En la gráfica 9, con su respectiva información desglosada en la tabla 1, puede apreciarse la cantidad de veces que fueron mencionados dentro de los testimonios recolectados en los medios periodísticos, los posibles motivos por los cuales el proceso de revisión de solicitudes, y su posterior resolución pueden verse afectadas.

Como se mencionó, si se junta la categoría de discrecionalidad (sola; 1.2), más la de falta de capacitación del personal / discrecionalidad (1.1.2), estas lideran la lista de motivos de fallas en el sistema de revisión de solicitudes, seguidas inmediatamente por obstáculos administrativos (2.1) y en tercer lugar la falta de infraestructura (1.4). De igual manera, aunque la discrecionalidad se separara, esta continuaría tomando un rol protagónico en los primeros lugares

A continuación puede verse anualmente como se han desarrollado estos motivos, viendo que tanto han sido mencionados y si es que esta tendencia se mantiene a lo largo del periodo evaluado, o por el contrario, en ciertos años se ve modificada, resultado que será revisado e interpretada en el siguiente capítulo.

**Gráfica 10. Comparativo anual: testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos de abogados y trabajadores sociales respecto al proceso de solicitud de condición de refugiado; tres motivos principales: 2014-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos recabados de distintos medios periodísticos, ver *Anexo*

En la gráfica 10, se presenta el avance, en cuanto a número de menciones, que tuvieron las tres principales clasificaciones que se detectaron de acuerdo al diseño cualitativo de esta investigación. Nuevamente resalta el año 2018, donde no aparece el tema de obstáculos administrativos, pero sí crece el de falta de infraestructura. De igual manera el año 2017, tiene una tendencia elevada en los testimonios efectuados, lo cual podría ser un indicador de que el tema cobró año con año mayor protagonismo y tuvo una mayor cobertura y participación de los actores involucrados en el proceso.

Así mismo, es importante nuevamente resaltar que estos años de testimonios, por lo general se basan en la valoración del año anterior y su desempeño, es decir, de lo que se va gestando, por eso es que los años son distintos a los del análisis cuantitativo. No obstante, por lo ya expuesto, el estudio logra empalmarse haciendo referencia prácticamente al mismo periodo de tiempo.

## VI. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Como se mencionó brevemente en el apartado anterior, los resultados que se obtuvieron en cada una de las condicionantes presentan tendencias distintas entre ellas. La lógica de la interpretación de los resultados seguirá el orden en que las condicionantes fueron presentadas.

Para la condicionante 1, referente a los factores socioculturales-estigmatizantes que influyen en el proceso de revisión de solicitudes de condición de refugiado en México, se detectó que la nacionalidad sí presenta resultados contundentes en cuanto a que existen algunas de ellas que tienen un porcentaje de aceptación cercano a cien, mientras que otras, por el contrario, tienen un porcentaje de rechazo igualmente cercano al cien por ciento; como es el contraste entre Venezuela -quien se encuentra en la primera categoría- y Cuba -quien se encuentra en la segunda-.

En cuanto al sexo en relación con la nacionalidad, no se encontraron diferencias significativas. Por lo que, como una segunda conclusión adicional, lo que realmente afecta el proceso y probablemente el resultado de la aceptación esté mucho más vinculado con la nacionalidad que con el sexo.

Este resultado por si sólo hace notar que existe una contextualización que afecta el resultado de las resoluciones, y que puede estar (o no) vinculada con un factor de discrecionalidad. Esto puede darse debido a que se tiene cierta noción respecto a ciertas nacionalidades. Estas percepciones individuales (basadas en experiencias y criterios personales) pueden llegar a permear de manera casi automática el mismo proceso.

Ejemplificando el punto anterior; como parte de la responsabilidad de quien revisa la solicitud (así como la entrevista), se encuentra el comprobar el temor fundado del solicitante, para ello realizan ciertas acciones dentro de las cuales se encuentra: ver si quien solicita tuvo antes la opción de desplazarse dentro de su propio país, o bien, si es verdad que no cuenta con protección del Estado (ACNUR, 2001). Para el particular caso de Colombia, muchos de las y los solicitantes de este país mencionan como temor fundado las persecuciones de las fuerzas paramilitares, y como el gobierno ha implementado medidas para resolver esta

situación, el argumento de contar con protección del Estado resulta válido y por ende puede ser el motivo por el cual se rechacen las solicitudes de dicho país.<sup>23</sup>

Si este procedimiento, asociado con una nacionalidad, comienza a repetirse de manera automática se impulsa la creación de una relación entre Colombia y negativa de comprobación del temor fundado, lo que provoca que, si no se reconoce dicho hecho, el proceso de revisión de solicitudes se vea gravemente sesgado desde un inicio.

Haciendo un esfuerzo comparativo de normativa, ante esta situación se retoma lo expresado por ACNUR como alternativa al desplazamiento interno como medida de protección “La posibilidad de reubicación interna sólo será relevante si hay pruebas sólidas de que la autoridad perseguidora no tiene alcance fuera de su propia región”, proponiendo ampliar esta definición para que no únicamente vele por la “autoridad” perseguidora, si no por cualquier otro actor que se considere como amenazador, y el cual, pese a los esfuerzos de gobierno local, puede suponer un peligro para el solicitante.

Sin embargo, lo anterior no abarca todo el motivo del por qué se presenta la situación que se está viviendo en donde pareciera que la nacionalidad tuviera un impacto en el resultado de la solicitud. Por lo que, aunque por el momento no se cuenta con suficiente material para establecer esto (aunque tal vez el resultado de la condicionante 3 en cuanto a discrecionalidad lo complementa), es importante hacer una revisión exhaustiva del motivo detrás de las distintas cifras de aceptación según país de origen, aunando en rasgos propios de la nacionalidad y la percepción al respecto.

Por su parte la condicionante 2, ofrece un resultado con una naturaleza distinta pero que podría considerarse igual de contundente. Al no existir un patrón entre ninguno de los indicadores socioeconómicos y la cantidad de solicitudes de condición de refugiado aceptadas o rechazadas, se puede ultimar que: la política pública con respecto a la aceptación (o rechazo) de solicitantes de refugio, no se sustenta en un análisis, o en su defecto, considera factores socioeconómicos, que permita determinar la capacidad que tiene el estado en aceptar e integrar a los refugiados. Contrario al resultado de la hipótesis 1 (en donde la falla está en

---

<sup>23</sup> Ejemplo tomado de las reflexiones de Jorge Ríos, ex abogado del Área de Solicitantes de Asilo en Sin Fronteras (*Anexo 8*).

la implementación), este es un tema de falla en el diseño de la política, en donde falta la inclusión del aspecto medible dentro de este.

A pesar de que la realidad entre las solicitudes de condición de refugiado que se vive en Europa y aquella que vivimos en el país, tienen connotaciones distintas, sí se encuentran similitudes importantes, sobre todo ahora que la situación del refugio en América Latina ha comenzado a llamar a acciones regionales conjuntas. Por lo que comenzar a explorar la teoría y dinámica detrás del establecimiento de cuotas en la que se basa la Unión Europea para coordinarse, podría considerarse una práctica necesaria.

De igual manera, aunque no se tome esta iniciativa por cuestiones de acuerdos regionales, si no que se tome meramente como una acción interna; sigue siendo una herramienta sumamente útil para dar certidumbre. Tener una política pública basada o respaldada en indicadores le ofrece que sea planeada, ordenada y continua (aspecto que resulta en estos momentos primordial). Desde luego, manteniendo en todo momento en el centro los compromisos de México antes las y los solicitantes de refugio, y guiándose por una perspectiva de derechos humanos que tiene como eje central de acción; su protección.

Como conclusión para este apartado, la condicionante 3 presentó resultados igualmente comprobables y con cierta tendencia. Por la naturaleza de esta condicionante y la metodología que se ocupó para valorarla, la interpretación de los resultados se dividirá bajo dichos rubros.

La parte cuantitativa permite observar como a mayor crecimiento en el número total de solicitudes presentadas de condición de refugio anualmente, comienza a aumentar el número de retrasos en resoluciones, siendo el año 2017 el periodo tanto con mayores solicitudes como con mayor número atrasos. Así mismo, a principios del 2018 la CNDH publicó un comunicado externando su preocupación por el número de atrasos, y dándole seguimiento a este tipo de reportes, la situación no ha mejorado.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Expansión “México podría verse rebasado por cifra de solicitudes de refugio, alerta la CNDH”  
<https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/09/mexico-podria-verse-rebasado-por-cifra-de-solicitudes-de-refugio-alerta-la-cndh>



No obstante, es difícil saber en que concluirán estas proporciones ya que no se sabe aún si de los más de 8 mil casos que quedan pendientes, cuantos esperarán la resolución. La única anticipada conclusión es que: a mayor número de solicitudes presentadas, mayor el atraso anual en su resolución. Estos atrasos son nuevamente un fallo en la implementación, la normativa presenta un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, nuevamente cruzando esta información con la obtenida de los testimonios, parece ser que la infraestructura no es suficiente.

En cuanto a la parte cualitativa, la interpretación no tiene mucho espacio. Por un lado, la normatividad está de acuerdo y cubre los estándares mínimos internacionales en la materia. Su punto débil radica en el proceso de revisión de solicitudes. La normativa internacional tiene ciertas omisiones que se dejan a juicio de los Estados, como es dicho proceso de revisión, donde se encuentra establecida la manera en la que se debe comprobar el temor fundado, entre otros; es dentro de estos puntos donde se encuentran discrepancias en su aplicación y los resultados generados de esta.

Con esto no se quiere decir que la Convención de 1951, que establece los derechos básicos de las y los solicitantes de refugio y su proceso, presenta fallos; si no más bien resaltar que aquello que esta no establece de manera directa y que deja a interpretaciones locales, ha generado en diversas ocasiones afectaciones directas en la resolución de procesos.

Por su parte la recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales, permitió detectar los motivos más citados con respecto a la negativa en la revisión de las solicitudes, siendo la discrecionalidad el motivo más citado dentro del debate.

Este resultado tiene dos interpretaciones, por un lado, parecería comprobar una relación derivada del análisis de las variables, en donde a mayor discrecionalidad mayor número de rechazos. La otra interpretación, la cual se buscaba comprobar, es que los datos colocan a la discrecionalidad como el principal motivo por el cual se dan los rechazos de solicitudes, lo que haría que la hipótesis de esta condicionantes resultara cierta.

No obstante, resulta difícil detectar aquello que acongoja únicamente a la parte discrecional, es decir, como se ha mencionado a lo largo del documento, este concepto es difícil de separar

y por ende medir de otras situaciones como podría ser la falta de capacitación del personal; por lo que este resultado probablemente sea el más difícil de establecer dentro de toda la investigación. Empero, lo que sí se puede comenzar por destacar es la necesidad de revisar la manera en que se está aplicando la política, para evitar que, si esto es un factor condicionante en el proceso, se intente eliminar o por lo menor cooptar.

Este argumento, además, toma más fuerza si se complementa con el punto de valoración normativa anterior, en donde como se mencionó (y posteriormente se concluirá junto con sugerencias), la ley no contempla muchos de los aspectos prácticos. Estos se guían únicamente por estándares consuetudinarios, o inclusive la misma percepción del revisor de solicitudes, no existen protocolos a los cuales apearse, más allá de los principios rectores generales. Por lo que esta medida, la creación de protocolos, podría ser una recomendación derivada de este análisis, creando así mecanismos complementarios de sensibilización y capacitación, que a su vez sean una herramienta de control para la discrecionalidad.

---

Para concluir este apartado, y retomando las interpretaciones de todas las condicionantes, para dar un enfoque integral y de valoración, se comprueba una vez más que el diseño y la implementación de política pública son parte de un círculo que no acaba. A simple vista parecería que la relación entre estos factores es lineal (el diseño afecta a la implementación), pero a medida que el proceso avanza, este círculo se hace evidente, ya que implementación presenta su propia realidad y en ella permite ver factores que no se habían contemplado en un principio, parte de eso sucede con este estudio.

Se puede decir que una de las grandes conclusiones que presenta este documento, y que se pretende sea una fortaleza, es resaltar la necesidad de mirar el tema de otorgamiento de refugio con enfoque de política pública. Su diseño debe verse complementado y valorado por la realidad que presenta la implementación, así como por otros rubros como el análisis de prácticas internacionales (como es el establecimiento de cuotas o buenas prácticas detectada por ACNUR para facilitar dicho proceso), que permitan que dicha estrategia de política tenga un sustento no sólo normativo, si no basado en datos y evidencias.

Resumiendo lo detectado por este estudio, se puede decir que: 1) la nacionalidad afecta la resolución de solicitudes de condición de refugiado. No obstante, no se sabe si el contexto detrás obedece a aspectos de percepción personal (en donde podrían incluirse percepciones estigmatizantes), o a una falla en el diseño de política al no contemplar correctamente el contexto del que vienen las y los solicitantes y cometer omisiones como la comprobación del temor fundado de persecución.

2) El diseño de política y su aplicación no contemplan en ningún momento para su desarrollo factores socioeconómicos. No existe un vínculo entre las cifras de aceptaciones y la capacidad del Estado receptor. Lo cual, si bien puede parecer un segundo paso dentro del planteamiento de la política pública, si se mira con la intención de ordenamiento y certidumbre puede ser sumamente útil (nuevamente, sin jamás dejar de poner en centro del discurso la responsabilidad que hay ante las y los solicitantes de condición de refugiado), sobre todo para poder tener una visión sustentada a largo plazo.

3) Existen fallas tanto en el diseño como en la implementación de la normativa que le dan espacio a la discrecionalidad sin poder monitorearla. A pesar de que el diseño cumple con los estándares mínimos internacionales, ha impuesto ciertas normativas locales, como son específicamente los plazos de solicitud o los procesos para corroborar el temor fundado, que no sólo entorpecen el sistema, si no que pueden llegar a provocar el no cumplimiento del fundamento básico de salvaguardar ante todo al solicitante.

Así mismo, el poco monitoreo y sobre todo la falta de protocolos regulativos que permitan comparar la realidad de cómo se atiende y revisa el expediente de las personas solicitantes, genera un vacío regulatorio que fácilmente pasa por alto acciones discrecionales por parte de dicho personal.

## CAPÍTULO IV

### VII. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Retomando las conclusiones con las que se finaliza el apartado anterior de interpretación de los resultados, se profundizará en cada una de ellas aportando mayor contenido al análisis de sugerencias. Sin embargo, el propósito con el que se comenzó dicha investigación era contrarrestar hipótesis, a manera de condicionantes, para valorar cual de ellas tenía un mayor impacto en el proceso y la resolución de solicitudes de condición de refugiado.

Lo anterior para que, desde un análisis con perspectiva comparativa entre diseño e implementación, se pudieran detectar áreas de oportunidad y se lograra abonar al estudio de determinantes de la aceptación o rechazos de solicitudes, con la finalidad de contribuir al robustecimiento de la política pública en materia de otorgamiento de condición de refugiado. Haciendo que dicha política pública tenga un carácter ordenado, continuo y con la capacidad de aceptar el rol de país receptor de refugio Centroamericano, el cual se ha comprometido a salvaguardar.

Así bien es importante comenzar las conclusiones y sugerencias mencionando que no hay como tal una hipótesis-condicionante cuyo resultado la coloque por encima de las otras como el motivo principal detrás de las aceptaciones o rechazos. No obstante, todas ellas expusieron escenarios relevantes.

Con respecto a la primer condicionante, la hipótesis leía que “la nacionalidad de los solicitantes de condición de refugiados influye en la tasa de aceptación”, es decir, que el estigma vivido a través de actos de discriminación vinculada a la nacionalidad del solicitante, afecta el proceso de solicitud de condición de refugiado en México. Si bien esto no puede catalogarse como cierto, ya que el factor de estigma es difícil de comprobar -por lo menos con la aproximación de este estudio- sí se detectó que el porcentaje de aceptación o rechazo varía mucho de una nacionalidad a otra y que, además, esta tendencia parece mantenerse con el tiempo; y no se considera que este resultado sea aleatorio.

Ante esto no se puede más que sugerir la necesidad de reevaluar dos aspectos, por un lado, profundizar en los motivos detrás de esta tendencia (ya sea, como se dijo, por percepciones personales, discrecionalidad o vicios dentro del proceso), y por el otro, comenzar por ahondar

en la necesidad de establecer protocolos integrales en donde se contemplen diversas realidades que acongojan a la nacionalidad y se opte por, ante estos casos, tomar medidas que complementen o sustituyan.

En cuanto a la segunda condicionante, su hipótesis establecía que “a PIB del país receptor mayor grado de aceptación de solicitantes de condición de refugiados”, esto resultó falso. Como se ha mencionado a lo largo de la interpretación de resultados, se detectó que no solamente el PIB, si no que ningún factor socioeconómico tiene relación con la tasa de aceptación de solicitantes de condición de refugiados.

Esto contribuye a la investigación al señalar la oportunidad que representa el incluir dentro del diseño indicadores socioeconómicos, basados en capacidad de recepción e inclusión de refugiados que permita ordenar la política y planear con sustento metódico el desarrollo de la política pública. Igualmente, este ejercicio más adelante puede ayudar a medir la integración de los refugiados aceptados y así alimentar nuevamente los indicadores, teniendo resultados medibles y observables.

En cuanto a la tercera y última condicionante, su hipótesis establecía que “La discrecionalidad de los empleados de ventanilla es la principal determinante de la tasa de aceptación de los solicitantes de condición de refugiados” lo cual, indirectamente resultó en la siguiente comprobación: a mayor discrecionalidad, mayor número de rechazo en las solicitudes de condición de refugiado.

Sin embargo, por la dificultad de medir la discrecionalidad, no se pueden hacer conclusiones contundentes respecto a este aspecto, pero si se puede establecer que dicha característica se encuentra presente tanto en fallas de diseño, como de implementación, y moldea (y perjudica) la resolución del proceso de revisión de las solicitudes. Además, resulta ser una de las mayores causas mencionadas del porqué se rechazan solicitudes (lo que, en todo caso, comprobaría la hipótesis 3 colocando a la discrecionalidad en la implementación como el factor principal motivo por el cual se dan los rechazos).

Esto nuevamente resalta la necesidad de crear protocolos regulativos de atención, basada en el contexto que vive el solicitante y con perspectiva transeccional, de derechos humanos y género, que permitan atender de manera integral al solicitante sin dejar la interpretación de

su situación sólo a cuestiones consuetudinarias que pueden encontrarse (o podrían encontrarse) impregnadas de percepciones personales que generen un vacío ante la discrecionalidad.

Esta acción debería de ir complementada de una capacitación y sensibilización del personal, para que no sólo sepan aplicar el protocolo eficientemente, si no que además tengan la capacidad de reconocer a personas que calificarían para poder solicitar refugio al país. Todo esto con la finalidad de colocar ante todo la seguridad de quien se encuentra en territorio mexicano.

El tema de solicitud de refugio en el país es una realidad que no puede ignorarse, es un compromiso noble internacional el cual México debe asumir con responsabilidad. Por lo cual se espera que este tipo de investigaciones ayuden a que esto último se realice de manera integral y sustentada, con la esperanza de volverla en algún momento una política de estado que vele en todo momento por el bienestar de los solicitantes, ofreciéndoles desde el inicio un trato justo, avalado y humanitario.

## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, 2001, “Guía práctica para parlamentarios número 2 – 2001 protección de los refugiados guía sobre el derecho internacional de los refugiados” consultada el 16 de septiembre de 2019; <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>

ACNUR, 2004 “La ‘alternativa de huida interna o reubicación’ en el contexto del artículo 1 A (2) de la Convención de 1951” , consultado el 23 de septiembre de 2019; <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2551.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2551>

Aikin, Olga y Anaya, Alejandro, 2013, “Crisis de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México: redes y presión transnacional” Foro Internacional 211, consultado el 2 de mayo 2019; <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931080004>

Antón, María, 2010 “Aportaciones de la teoría sociocultural al estudio de la adquisición del español como segunda lengua”, Universidad de Indianápolis, RESLA, pp. 9-30.

Aristegui Noticias, 2015 “Solicitudes de refugio en México diseñadas para rechazar a migrantes: La 72”, Aristegui Noticias, consultada el 13 de septiembre 2019; <https://aristeguinoticias.com/2206/mexico/solicitudes-de-refugio-en-mexico-disenadas-para-rechazar-a-migrantes-la-72/>

Aristegui Noticias, 2017, “Libera tribunal a solicitante de asilo detenido por el INM `Fallo histórico: ONG””, Aristegui Noticias, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://aristeguinoticias.com/0805/mexico/libera-tribunal-a-solicitante-de-asilo-detenido-por-el-inm-fallo-historico-ong>

Aristegui Noticia, 2019 “cinco puntos para entender el acuerdo migratorio México-Estados Unidos: WOLA”, Aristegui Noticias, consultado el 18 de junio 2019; <https://aristeguinoticias.com/1706/mexico/cinco-puntos-para-entender-el-acuerdo-migratorio-mexico-estados-unidos-wola/>

Banco Mundial, “Población de refugiados por país o territorio de asilo”, Banco Mundial, consultado el 8 de septiembre 2018 en; [https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG?end=2016&start=2006&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG?end=2016&start=2006&year_high_desc=true)

Barragán, Sebastián, 23 de febrero 2017 “Rechaza México a 70% de quienes solicitan refugio”, Aristegui Noticias, consultado el 4 de marzo 2019 en: <https://aristeguinoticias.com/2302/mexico/rechaza-mexico-a-70-de-quienes-solicitan-asilo/>

Baugman, Zygmunt, 2005 “Ética Posmoderna”, pp. 178-185, consultado el 26 de septiembre en; <https://lideresdeizquierdaprd.files.wordpress.com/2016/06/etica-posmoderna-bauman-zygmunt.pdf>

Carrillo, Antonio, s.a “El Asilo Político en México”, consultado el 17 de agosto 2019; <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10815/9889>

Cano, Arturo, 2015 “Perseguidos por maras, migrantes de CA buscan refugio en México”, La Jornada, consultado el 13 de septiembre de 2019; <https://www.jornada.com.mx/2015/10/21/politica/005n1pol>

Castañeda, Alejandra, 2016 “¿Qué es el Programa Frontera Sur? Boletín del Observatorio de legislación y política migratoria,” Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos, consultado el 4 de marzo 2019; <http://observatoriocolef.org/beta/wp-content/uploads/2016/06/BOLETÍN-1- Alejandra-Castañeda.pdf>

Castellanos, Laura, 2014 “México niega asilo a niños migrantes”, El Universal, consultado el 13 de septiembre



2019 en; [https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/mexico-niega-asilo-a-ninos-migrantes-1026219.html?fb\\_comment\\_id=615695231862784\\_615742451858062](https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/mexico-niega-asilo-a-ninos-migrantes-1026219.html?fb_comment_id=615695231862784_615742451858062)

Casillas, Rodolfo, 2009 “La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México”, consultada 25 de febrero 2019; <https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/La-permeabilidad-social-y-los-flujos-migratorios-en-la-frontera-sur-de-México.pdf>

Chicago Tribune Redacción, 2015, “La Carrera de Obstáculos de los Centroamericanos para Obtener Refugio en México”, Chicago Tribune, consultado el 13 de septiembre de 2019; <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8454214-la-carrera-de-obstaculos-de-los-centroamericanos-para-obtener-refugio-en-mexico-story.html>

Cobo, Salvado y Fuerte, Pilar, 2012, “Refugiados en México: Perfiles sociodemográficos e integración social” consultado el 4 de marzo 2019; “<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9167.pdf>

COMAR “Estadísticas solicitudes de refugiados 2013-2017”. SEGOB

Comisión Europea, 2015, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y social europeo y al comité de las regiones: una agenda europea de migración”, consultado el 29 de enero 2019 en; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=DA>

CONAPRED, 2017, “Ficha temática: personas refugiadas”, consultado el 4 de marzo 2019 en: [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica\\_PRefugiadas.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/FichaTematica_PRefugiadas.pdf)

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, consultado el 8 de septiembre 2018; [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211043/02\\_Convencion\\_sobre\\_el\\_Estatuto\\_de\\_los\\_Refugiados.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211043/02_Convencion_sobre_el_Estatuto_de_los_Refugiados.pdf)

D’Alotto, Alberto, et al., 2004 “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” consultado el 16 de septiembre del 2018; <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>

Díaz, Leticia, 2014 “Falta capacitación en el INM para atender a niños migrantes que viajan solos: ACNUR”, consultado el 13 de septiembre <https://www.proceso.com.mx/387359/falta-capacitacion-en-el-inm-para-atender-a-ninos-migrantes-que-viajan-solos-acnur>

Escalona, Ana Isabel, 1995 “El estudio de las migraciones de refugiados. cuestiones teóricas y metodológicas”, Universidad de Zaragoza, consultado el 16 de septiembre; <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/59841.pdf>

Fonseca, Leopoldo, 2015, “La estigmatización social como factor fundamental de la discriminación juvenil”, en El Cotidiano, consultado el 27 de septiembre del 2018; <http://www.redalyc.org/pdf/325/32513409.pdf>

Garduño, Silvia, 2015, “Aumentan refugiados en México” Mural <https://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=571119&md5=c57a1df03f7818174f9ea5a16221870a&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

González, Jaime, 2014 “EE.UU. desbordado por la crisis humanitaria de los niños sin papeles”, BBC, consultado el 2 de mayo 2019; [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140620\\_eeuu\\_crisis\\_humanitaria\\_menores\\_indocumentados\\_jg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140620_eeuu_crisis_humanitaria_menores_indocumentados_jg)



Guillén, Héctor, 2004 “Regreso hacia una economía humana: el indicador de desarrollo humano”, Comercio Exterior V. 1 No. 52, consultado el 3 de mayo del 2019; <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/61/4/RCE4.pdf>

Guillen, A.; Badii, M. H.; Garza, F.; Acuña, M. “Descripción y uso de indicadores de crecimiento económico”, Revista Daena (International Journal of Good Conscience). abr2015, Vol. 10 Issue 1, p138-156. 19p.

Gutiérrez, Daniela, 2017 "Procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en México: una visión normativa y su aplicación práctica en Palenque, Chiapas". Tesis de licenciatura CIDE, consultado el 26 de abril 2019 en; <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1637>

Guglielmelli, Ana, 2012, “Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina”, Nuevos temas en la investigación sobre refugiados; Trabajo de Investigación No. 239, ACNUR; consultado el 15 de septiembre 2019; <https://docplayer.es/9379216-Nuevos-temas-en-la-investigacion-sobre-refugiados-un-pilar-de-la-proteccion-reasentamiento-solidario-para-los-refugiados-en-america-latina.html>

Hernández, Priscila, 2016 “Migrantes trans enfrentan tardanza burocrática y riesgo al pedir refugio en México”, Animal Político, consultado el 16 de septiembre 2019; <https://www.animalpolitico.com/2017/04/migrantes-trans-refugio-riesgo/>

Hernández, Alfonso, 2001 “La institucionalización de las políticas de asilo y refugio en México“ consultado el 29 de julio del 2019; [http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5308/1/01\\_hernandez.pdf](http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5308/1/01_hernandez.pdf)

Higareda, Diana, 2018 “México deja a refugiados en el limbo”, El Universal, consultado el 8 de septiembre 2018; <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/mexico-deja-refugiados-en-el-limbo>

Howlett, Michael y Jeremy, Rayner, 2013, “Patching vs. Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design”, Annual Review of Policy Design, 1 (1), 1-19.

Iglesias, Juan; Gonzalo, Fanjul y Manzanedo, Cristina, 2016 “La Crisis de los Refugiados en Europa”, Universidad P. Comillas, 1-5, consultado el 2 de mayo del 2019; <https://www.researchgate.net/publication/317267237>

Isacson et al., 2017, “La Frontera sur de México”, WOLA, consultado el 27 de abril 2019; <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2018/06/WOLA-Frontera-sur-de-Mexico-2017.pdf>

Islas, Abigail, 2016 “Asilo y Condición de Refugiado” en Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, CNDH, consultada el 28 de abril del 2019; [http://www.cedh-durango.org.mx/biblioteca/documentos/PROTECCION\\_CONSTITUCIONAL\\_DH/Coleccion\\_Proteccion\\_Constitucional\\_F-6.pdf](http://www.cedh-durango.org.mx/biblioteca/documentos/PROTECCION_CONSTITUCIONAL_DH/Coleccion_Proteccion_Constitucional_F-6.pdf)

Jiménez, Lascario, 2013 “Asilo y Refugio en América Latina: ¿avances o retrocesos?” Saber, Ciencia y Libertad ISSN: 1794-7154 Vol. 8, No.1 (p.63-68).

Juarez, Blanca, 2016, “Albergue de la hermana Magda, referente para países receptores de migrantes”, La Jornada, consultado el 13 de septiembre de 2019; <https://www.jornada.com.mx/2016/06/05/sociedad/033n2soc>

Lang, Corina, 2015 “Migración: estigma, prejuicio y distancia social”, consultado el 26 de septiembre; <http://cdsa.academica.org/000-061/1059.pdf>

Ley de Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2014, consultado el 16 de septiembre del 2018; [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP\\_301014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf)

Licón, Guillermo, 2018 “El derrumbe de la COMAR y la ayuda a refugiados”, Animal Político, consultado el

8 de septiembre 2018; <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2018/01/18/derrumbe-ayuda-refugiados/>

Lipsky, Michael, 1996 “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”, en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 281-297.

López, Enrique, 2015 “El plan frontera sur dispersa la migración sin detenerla”, consultado el 13 de septiembre de 2019; <https://www.dw.com/es/el-plan-frontera-sur-dispersa-la-migración-sin-detenerla/a-18779878>

Los Ángeles Times, 2019, “Trump propone poner fin a las protecciones de asilo para centroamericanos”, LA Times, consultado el 17 de septiembre de 2019; <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/la-es-trump-hace-movimientos-para-poner-fin-a-las-protecciones-de-asilo-para-centroamericanos-20190715-story.html>

Manly, Mark, 2018, “Hacia Una nueva agenda sobre refugiados en México”, El Universal, consultado el 8 de septiembre 2018; <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mark-manly/nacion/hacia-una-nueva-agenda-sobre-refugiados-en-mexico>

Manzanedo, Cristina, 2017 “¿Tránsito seguro? Migrantes centroamericanos en México: una mirada desde Europa.” *Revista De Fomento Social*, (287-288), 579-583.

Mondelli, Juan Ignacio, “Procedimientos de asilos justos y eficientes: estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de refugiados”, Buenos Aires, ACNUR, 2005.

Mondragón, Ana M, 2002 “¿Qué son los indicadores?”, INEGI, consultado el 9 de septiembre de 2018; [http://www.planeacion.unam.mx/descargas/indicadores/materiallectura/Mondragon02\\_inegi.pdf](http://www.planeacion.unam.mx/descargas/indicadores/materiallectura/Mondragon02_inegi.pdf)

Montalvo, Tania, 2016, “8 de cada 10 peticiones de refugio son rechazadas por México: las claves de la política migratoria en los últimos 15 años”, *Animal Político*, consultada el 5 de enero 2019; <https://www.animalpolitico.com/2016/12/8-10-peticiones-refugio-rechazadas-mexico-las-claves-la-politica-migratoria-los-ultimos-15-anos/>

Montes, Fernando A., 2018 “Refugiados centroamericanos en Tapachula, Chiapas. aproximación al análisis de su integración económica a partir de sus trayectorias laborales” Tesis COLEF, consultada el 28 de abril del 2019; <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2018/10/TESIS-Montes-Alonso-Fernando-Alberto.pdf>

Moyssen, Gabriel, 2018 “Comar con resago desde 2011 y sismo fue pretexto perfecto”, El Universal, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/comar-con-rezago-desde-2011-y-sismo-fue-pretexto-perfecto>

Olmos, Antonia, 2012, “Cuando migrar se convierte en estigma: un estudio sobre construcción de alteridad hacia la población inmigrante extranjera en la escuela”, *Imagonautas*, consultado el 16 de enero de 2019; <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4781532.pdf>

Prado, Ruth, E., 2017, “Migrantes o Refugiados? La crisis humanitaria de menores no acompañados que México y Estados Unidos no reconocen” *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, ISSN: 2173-1950, 2017, Vol. 7( 2), pp. 155-184

Proceso, 17 diciembre, 2011 “Discriminación e inseguridad marcan a migrantes y refugiados en México: Sin Fronteras”, Proceso, consultado el 4 de marzo de 2019 en; <https://www.proceso.com.mx/291800/discriminacion-maltrato-e-inseguridad-marcan-vida-de-migrantes-y-refugiados-en-mexico-sin-fronteras>

Pinyol, Gemma, 2017 “Sobre migraciones y refugio: de los conceptos y de su marco normativo en el escenario internacional” *Tiempo de paz*, ISSN 0212-8926, N°. 127, 2017, págs. 17-25.

Pskowski, Martha, 2016, “Se dispara el número de centroamericanos que piden asilo en México ante la dificultad de llegar a EEUU” *Univisión*, consultado el 13 de septiembre de 2019; <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/mientras-mas-se-dificulta-el-camino-hacia-la-frontera-estadounidense-mas-centroamericanos-buscan-asilo-en-mexico>

Paullier, Juan, 2016 “Abandonados a su suerte ¿porqué México casi no les da protección a niños migrantes de Centroamérica?”, *BBC*, consultado el 16 de septiembre 2019; [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160519\\_mexico\\_centroamerica\\_migracion\\_ninos\\_invisibles\\_a\\_w](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160519_mexico_centroamerica_migracion_ninos_invisibles_a_w)

Pinyol-Jimenez, Gemma, 2017, “Sobre migraciones y refugio: de los conceptos y de su marco normativo en el escenario internacional”, *Las migraciones y el desarrollo en Tiempo de Paz*.

Quiroz, Yolanda, 2014, “Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos” Tesis Doctorado en Ciencias Sociales por el COLEF, consultado el 2 de mayo del 2019; <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/Tesis-Silvia-Quiroz.pdf>

Rea, Sergio A., 2015 “Retos actuales en la implementación de la ley sobre refugiados y protección complementaria en México: identificación, admisión y acceso al procedimiento de asilo”, consultada el 20 de febrero 2019; [Downloads/Retos\\_actuales\\_en\\_la\\_implementacion\\_de\\_la\\_Ley\\_sobr.pdf](Downloads/Retos_actuales_en_la_implementacion_de_la_Ley_sobr.pdf)

Recamier, Mariana, 2018 “México: un refugio en riesgo”, *Reporte Índigo*, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://www.reporteindigo.com/reporte/mexico-refugio-en-riesgo-ayuda-migrantes-violencia-pais-seguro-requisitos-tramites/>

Reglamento COMAR [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Procedimiento\\_para\\_ser\\_reconocidos](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Procedimiento_para_ser_reconocidos)

Sánchez, Mayela, 2016 “Migrantes reciben ayuda para librar batallas legales y ser reconocidos como refugiados en México”, *Animal Político*, consultado el 16 de septiembre de 2019; [animalpolitico.com/2017/08/refugiados-mexico-asilo](http://animalpolitico.com/2017/08/refugiados-mexico-asilo)

Sancho, Víctor, 2016 “Siguen abuso de migrantes en México señala WOLA”, *El Universal*, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/09/21/sigue-abuso-migrantes-en-mexico-senala-wola>

Sample, Kirk, 2017 “La política migratoria de Estados Unidos empuja al límite al sistema de asilo mexicano”, *New York Times*, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://www.nytimes.com/es/2017/08/07/asilo-mexico-refugio-migracion-eeuu/>

Sepúlveda, Ricardo, 2009 “Reflexiones sobre la condición de refugiado y la discriminación en México”, *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación*, consultado el 8 de agosto 2019; [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=90&id\\_opcion=&op=215](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=90&id_opcion=&op=215)

Silva, Yolanda, 2014 “Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos” Tesis Doctorado, *El Colegio de la Frontera Norte*.

SinEmbargo.mx, 2017 “México aplica doble moral con migrantes: es portero de EU y condena abusos, dice Amnistía” *sin embargo.mx*, consultado el 16 de septiembre de 2019; <https://www.sinembargo.mx/15-06-2017/3240978>

Tirado, Sofía, 2012 “Los Otros Latinos: Centro Americanos en South Bend”, *The Institute for Latino Studies*

Notre Dame, Student Research Series V. 8 Issue 2, consultado el 2 de mayo 2019; [https://latinostudies.nd.edu/assets/95347/original/student\\_brief\\_8.2.pdf](https://latinostudies.nd.edu/assets/95347/original/student_brief_8.2.pdf)

Truax, Eileen, 2016 “Por presión de EU, México cierra puertas a niños migrantes: HRW”, El Universal, consultado el 16 de septiembre de 2019 <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/03/31/por-presion-de-eu-mexico-cerro-puertas-ninos>

Tourliere, Mathieu, 2016 “México niega asilo a migrantes y los explota: academia”, Proceso, consultada el 16 de septiembre de 2019; <https://www.proceso.com.mx/443919/mexico-niega-asilo-a-migrantes-los-explota-academicos>

Ureste, Manu, 2014, “Estas son las principales trabas que México pone a los migrantes que buscan refugio”, Animal Político, consultado el 13 de septiembre 2019; <https://www.animalpolitico.com/2014/10/estas-son-las-principales-trabas-que-mexico-pone-los-migrantes-que-buscan-refugio/>

Vázquez, Roberto; García, Rosa, 2017, “Indicadores PER y FPEIR para el análisis de la sustentabilidad en el municipio de Cihuatlán, Jalisco, México “ Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 27, supl. 53-1, 2018, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Villalverde, Paula, 2017, “El papel de las regiones en la acogida de refugiados. Comparativa entre España y Alemania” en AECPA, consultado el 27 de septiembre 2018; <https://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1860.pdf>

Villaseñor, Andrea; Coria, Elba, 2017, “Las lagunas de protección en México” , consultada el 7 de julio 2019; <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/latinoamerica-caribe/villasenor-coria.pdf>

Wolf, Sonja, 2015 “Los nuevos refugiados de Centroamérica”, Foreign Affairs, consultado el 13 de septiembre de 2019; <http://revistafal.com/los-nuevos-refugiados-de-centroamerica/>

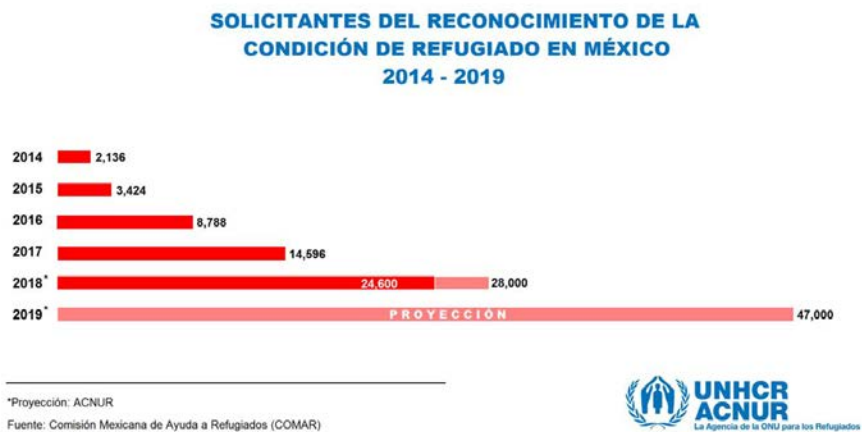
Yañez, Brenda, 2018, “¿Qué es la caravana del migrante y por qué ha confrontado a Trump con México?”, en ADN Político, consultado el 17 de abril 2019; <https://adnpolitico.com/sociedad/2018/10/18/que-es-la-caravana-del-migrante-y-por-que-ha-confrontado-a-trump-con-mexico>

Zavala, Paola, 2014, “¿Dónde está el México humanitario?, Animal Político, consultado el 13 de septiembre 2019; <https://www.animalpolitico.com/la-maquina-de-hacer-pajaros/donde-esta-el-mexico-humanitario>

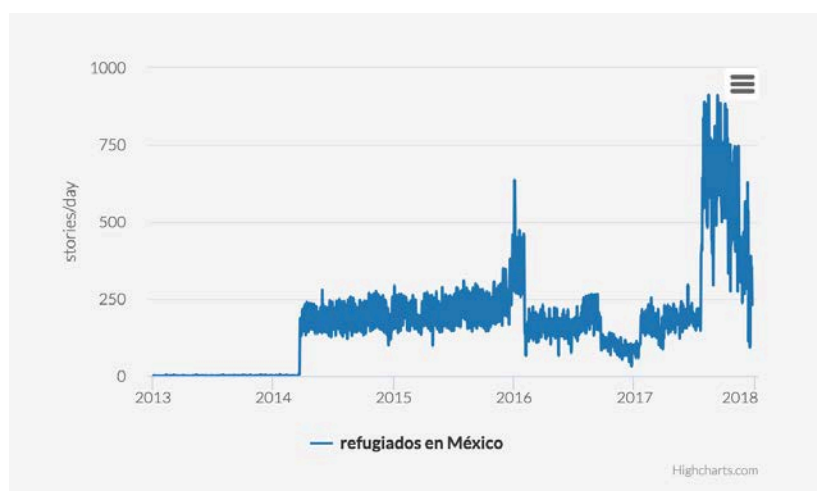
Zuckermann, Leo, 2019, “México: ¿tercer país seguro?, Excelsior, consultado el 18 de septiembre 2019; <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/mexico-tercer-pais-seguro/1318100>

## ANEXO

### Anexo 1. Gráfica Proyección de solicitantes de condición de refugiado en México de acuerdo con la ACNUR



### Anexo 2. Gráfica cobertura mediática de “Refugiados en México” 2013-2018



\*Fuente: Elaboración propia en Media Cloud, consulta del término “refugiados en México” en 7 medios periodísticos (El Universal, La Jornada, Reforma, CNN en Español, Milenio, Excelsior, Animal Político)



### Anexo 3. Gráfica total de solicitudes presentadas contra total de solicitudes aceptadas/rechazadas según nacionalidad, México 2013-2017

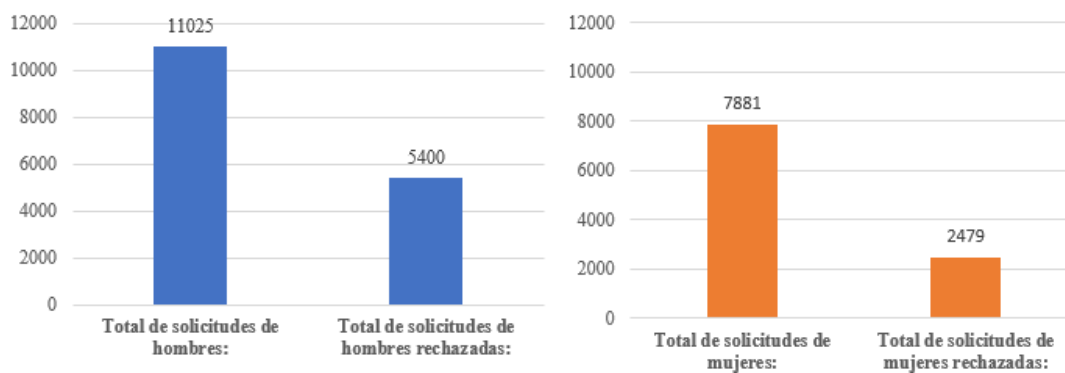


Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.



**Anexo 5. Tabla con total de solicitudes de condición de refugiado recibidas en México de acuerdo con sexo y porcentaje de rechazo, 2013-2017**

<b>TOTAL DE SOLICITUDES RECIBIDAS 2013-2017</b>	18906
Total de solicitudes de hombres:	11025
Total de solicitudes de mujeres:	7881
% Rechazo hombres:	42.77%
% Rechazo mujeres	31.45%



Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones emitidas por la COMAR del 2013 al 2017.



**Anexo 6. Cuadro comparativo entre la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS	LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO	Cumplimiento
<p>Artículo 1. -- Definición del término "refugiado" A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:</p> <p>1) Que haya sido considerada como refugiada 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. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección. 2</p> <p>2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y 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.</p>	<p>Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva</p>	<p>Cumplido</p>



<p>Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.</p>	<p>Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios: I. No devolución; II. No discriminación; III. Interés superior del niño; IV. Unidad familiar; V. No sanción por ingreso irregular, y VI. Confidencialidad</p> <p>Artículo 8. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. Para la adopción de dichas medidas, la Secretaría analizará las propuestas que formulen organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia</p>	<p>Cumplido</p>
<p>Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio 1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.</p>	<p>Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios: I. No devolución; II. No discriminación; III. Interés superior del niño; IV. Unidad familiar; V. No sanción por ingreso irregular, y VI. Confidencialidad</p>	<p>Cumplido</p>
<p>Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.</p>	<p>Artículo 6. Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligran por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El extranjero al que se le otorgue protección complementaria no podrá ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligran o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p>	<p>Cumplido</p>

Fuente: Elaboración propia, fragmentos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

**Anexo 7. Cuadros con vaciado de información sobre recopilación de testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales.**

2014				
No.	Testimonio	Fuente	Categoría	Valor numérico
<b>Nancy Pérez, directora de Sin Fronteras</b>				
1	"Las personas que solicitan asilo después de los 30 días hábiles, (...) es muy difícil que accedan al procedimiento de refugio, ya que la COMAR les exige que justifiquen por qué no lo hicieron a tiempo. Y el hecho de que la persona diga que por desconocimiento, no se toma en cuenta"	Animal Político	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
	"el tipo de preguntas que se plantean en la entrevista, que no siempre permiten que la persona exprese todo su relato o se omiten situaciones de trauma y se desconoce la información del país de origen",			
	"Sin duda, el personal que tiene la COMAR es insuficiente para la atención a este grupo de población"		Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4
	"Muy pocas las personas que pueden acceder a este derecho, o que tiene contacto con alguna organización (...) El grueso de la población no lo conoce, porque las organizaciones tampoco pueden tener contacto con todos. Entonces, muchos se van con el flujo de tránsito sin saber que podían solicitar asilo"		Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
<b>Paola Zavala Saeb, subdirectora de Vinculación en Centro Cultural Universitario Tlatelolco</b>				
2	"No estamos tratando a los migrantes centroamericanos como pedimos que traten a los nuestros. México no puede seguir volteando hacia otro lado y encerrar a los migrantes en estaciones de detención para regresarlos a su país sin valorar cuidadosamente si son sujetos de refugio"	Animal Político	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
<b>Carlos Flores, organización hondureña Casa Alianza</b>				
3	"Sólo a uno de cada 10 menores le dijeron en México que tenía derecho al asilo"	El Universal	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
<b>Hamdi Bukhari, Representante del ACNUR en México 2011-2015</b>				
4	El representante de la ACNUR resaltó en la presentación de los resultados del informe la urgente necesidad de "capacitar y sensibilizar" a personal del INM a fin de identificar a menores de edad que cumplen con lineamientos internacionales para acceder a un proceso legal que les permita obtener la condición de refugiado.	Proceso	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2



No.	Testimonio	Fuente	Categoría	Valor numérico
<b>Coordinadores del albergue: La 72</b>				
1	La principal razón para argumentar su negación a la condición de refugiado es que: "no se comprobó el temor fundado de persecución".	Aristegui Noticias	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
<b>Sonja Wolf, investigadora CIDE</b>				
2	"Muchos solicitantes no logran cumplir con los estándares probatorios que se exigen, ya que abandonaron sus países de manera apresurada y no lograron reunir la documentación pertinente"	Foreing Affairs	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
	"Muchos tienen dificultades para entender un procedimiento de carácter muy técnico"			
	"Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ha sido incriminada de adulterar las declaraciones de solicitantes para poder denegarles la condición de refugiado"		Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Maureen Meyer, coordinadora principal del programa de México y derechos de migrantes en WOLA</b>				
3	"en la mayoría de los casos ni siquiera se les pregunta si tienen temor de regresar a su país"	DW	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal / discrecionalidad	1.1.2
<b>Jose Sieber, oficial de protección ACNUR</b>				
4	"Muchos centroamericanos, sin embargo, no hacen la solicitud "por falta de información o porque no han tenido acceso" a las instituciones pertinentes en México pese a que reunirían los requisitos para ser evaluados como refugiados"	Chicago Tribune	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personal / discrecionalidad	1.1.2
	"Tanto en los actores del gobierno como en las organizaciones civiles predomina una narrativa migratoria, cuando en realidad es necesario fortalecer el hecho de que muchos centroamericanos son, en realidad, refugiados"		Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
<b>Alejandro Olayo-Méndez, investigador rutas migratorias</b>				
5	"La decisión es discrecional; se suele pedir a los migrantes que documenten cómo los están amenazando. 'Dame una prueba de que mataron a tu tío o a tu hermano', les dicen, cuando la convención establece que la fuerza de las pruebas no tiene que recaer en el solicitante".	La Jornada	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Carolina Carreño, miembro de Sin Fronteras</b>				



6	"Hemos encontrado en las estaciones migratorias que no alcanzan a revisarse todos los casos que requieren protección internacional."	Mural	Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4
	"Falta que las personas conozcan que tienen ese derecho a solicitar asilo, pero por otro lado también buscar alternativas"		Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
	"Hay mucha gente que decide no solicitar asilo porque sabe que va a estar detenida todo el procedimiento (45 días hábiles). Prefiere que la deporten, vuelve a cruzar y entonces acercarse a la COMAR".		Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1

2016				
No.	Testimonio	Fuente	Categoría	Valor numérico
<b>Nancy Pérez, directora Sin Fronteras</b>				
1	faltas al debido proceso –es decir, no se informa a los migrantes por qué se les detiene, ni cuánto tiempo va a estar detenido, ni cuáles son sus derechos-, a casos de tortura y abusos sexuales por parte de agentes migratorios, hasta la existencia de celdas de castigo en los centros de reclusión del INM. (citando al reporte Denteción sin Excepción)	Animal Político	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
<b>Hermana María Magdalena, directora Casa de Acogida, Formación y Empoderamiento de la Mujer Indígena e Inmigrante (Cafemin)</b>				
2	"Es casi imposible que la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar) les otorgue el asilo. Uno de cada 10 lo consigue. Está rebasada ante los más de 360 mil que transitan por este país.	La Jornada	Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4
	"Además, los criterios que utilizan para concederlo parecieran discrecionales"		Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Jorge Rios, abogado de Sin Fronteras</b>				
3	"Hay candidatos que no tienen dinero para comprar comida mientras esperan [por el asilo]. Hay personas que nos han dicho que van a pie hasta la oficina de Comar porque no tienen dinero para el pasaje del metro"	Univisión	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
	"La sobrecarga crea problemas sistemáticos y resoluciones de asilo mal informadas. Por ejemplo, mientras que la Comar requiere por ley entrevistar a los solicitantes de asilo en persona, muchas entrevistas se realizan por teléfono"		Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4



	(sobre el abandono de procesos) "Hay candidatos que no tienen dinero para comprar comida mientras esperan [por el asilo]. Hay personas que nos han dicho que van a pie hasta la oficina de Comar porque no tienen dinero para el pasaje del metro",		Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
<b>Maureen Meyer, asociada senior para México de WOLA</b>				
4	"México continúa priorizando las deportaciones sobre la protección de los migrantes que escaparon de situaciones de peligro"	El Universal	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	1.1
	"Los operativos de control han aumentado, pero no ha mejorado casi nada la capacidad de identificar las necesidades de protección requeridas por los migrantes, ni los delitos que sufren (...)"			
<b>Michael Bochenek, asesor jurídico principal de la División de Derechos del Niño de HRW</b>				
5	"Las leyes en México en realidad son muy buenas, el problema está siendo su aplicación (...) tenemos una ley con buenos niveles de protección pero administrada por agencias sin capacidad para aplicarla. Un INM fuerte, que ha recibido mucho dinero y mucha presión para realizar detenciones y deportaciones, pero que no recibe dinero suficiente para el área de protección, el entrenamiento, el manejo de refugiados y la creación de alternativas a la detención infantil"	El Universal	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	1.1
			Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
6	"No hay un interés en la protección correspondiente, aunque sabemos que muchos de estos niños, hasta la mitad, puedan tener buenos casos para ser refugiados (...) Hay una actitud de impedir y disuadir que niños y adolescentes apliquen (a algún tipo de protección) en vez de una afirmación de sus derechos",	BBC Mundo	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Pablo Mateos, investigador Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)</b>				
7	"En muchos casos hemos sabido que en los centros del INM les dan formatos ya rellenos para que no inicien el trámite"	Proceso	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2

2017				
No.	Testimonio	Fuente	Categoría	Valor numérico
<b>Francesca Fontanini, portavoz regional Acnur</b>				



1	"La mayoría de solicitantes de refugio son personas sencillas con un nivel de educación muy básico, el documento para la solicitud de asilo tiene 16 páginas. Llenarla es una tarea abrumadora para personas que no estén acostumbradas a ese nivel de papeleo"	Animal Político	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
	"Muchas veces, los refugiados han interiorizado la violencia y por lo tanto tienden a minimizar los detalles que son importantes para argumentar su caso de solicitud de refugio"		Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
<b>Elba Coria Márquez, la directora de la Clínica Jurídica para Refugiados Alaíde Foppa de la Universidad Iberoamericana</b>				
2	"En la mayoría de los casos, los solicitantes de refugio tienden a atenuar las razones directas y específicas por las que se fueron (...) Omiten información que es importante para acreditar el temor fundado, para su propia credibilidad"	Animal Político	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
<b>Declaración de Amnistía Internacional</b>				
3	"México no brinda protección a los migrantes y los está devolviendo a situaciones extremadamente peligrosas sin informarles de su derecho a pedir protección mediante una solicitud de asilo"	SinEmbargo.mx	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
<b>Fray Tomás González, fundador de La 72</b>				
4	"hay una negación sistemática. No hay un análisis profundo de las causas que presenta la gente, aún cuando presente pruebas no hay un análisis".	Animal Político	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Diana Muñoz, abogada de La 72</b>				
5	"A mí se me hace completamente injusto que sea analizado su caso de manera general. No puede ser un mismo procedimiento para la comunidad LGBTTTI"	Animal Político	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1
	"Yo les he dicho a los mismos solicitantes que ellos llamen por teléfono a la COMAR para que pregunten, ya que es uno de los derechos que tienen y a muchos cuando llaman para saber el por qué no han sido entrevistados o el por qué no han recibido la resolución la respuesta es: "te vamos a duplicar el término"		Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
	"Es totalmente incongruente porque si la persona está diciendo 'temo por mi vida'. La autoridad le dice: se acreditó la credibilidad, pero te niego el refugio ¿entonces, dónde está la congruencia con lo que la autoridad misma está diciendo?"		Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	2.1



	<p>“Hemos tenido resoluciones en las que es clarísimo que nada más copiaron y pegaron porque incluso dejaron el nombre de la otra persona. ¿Uno dice a quién le estás resolviendo? Le estás dando la resolución a esta persona, pero no es el apellido de la persona. Les cambian el nombre. ¡Son autoridades y estos errores! Es bastante alarmante la falta de concientización, la falta de sensibilidad de la autoridad”.</p>		Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	1.1
	<p>(Sobre entrevistas vía telefónica) "la COMAR no está interpretando correctamente la protección que se debe dar a las personas con identidad de género diversa, que podría estar con peligro en sus países de origen y de por sí, de entrada, no le está dando la entrevista adecuadamente”</p>		Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Javier Orejarena, jefe de la oficina de ACNUR en Tapachula</b>				
6	<p>"Comparado a hace unos años, ahora es un proceso más reflexivo, más analítico, incluyendo más los criterios de exilio internacional y reconociendo las realidades de los países de origen de las personas que están llegando de Nicaragua, Honduras. Pero, aunque ha mejorado, tiene retos en temas a mejorar, por ejemplo, los tiempos de espera, un programa de ayuda humanitaria más fuerte"</p>	Animal Político	Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4
<b>Nancy Pérez, directora Sin Fronteras</b>				
7	<p>"El resultado de una solicitud de asilo depende en buena medida de quién revisa el caso”</p>	New York Times	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Alejandra Macías Delgadillo, coordinadora de servicios legales en México de Asylum Access</b>				
8	<p>“Hay una falta de conocimiento tanto entre los extranjeros como entre las personas con las que tienen el primer contacto, seguimos enfatizando la importancia de que haya información oportuna”</p>	New York Times	Falla en la implementación: Infraestructura insuficiente	1.4
<b>Instituto de Justicia Procesal Penal A.C. (IJPP)</b>				
9	<p>“El INM sigue imponiendo la detención y negando arbitrariamente las alternativas legales para que aquellas continúen en libertad sus procedimientos ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a lo que se suma la demora de dicha Comisión, la cual reiteradamente incumple con los plazos de resolución”</p>	Aristegui Noticias	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2

2018				
No.	Testimonio	Fuente	Categoría	Valor numérico
<b>Paulo Martínez, comunicación Sin Fronteras</b>				
1	<p>"El sistema de asilo en México está debilitado, especialmente desde la suspensión de plazos de la Comar"</p>	El Universal	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1.4

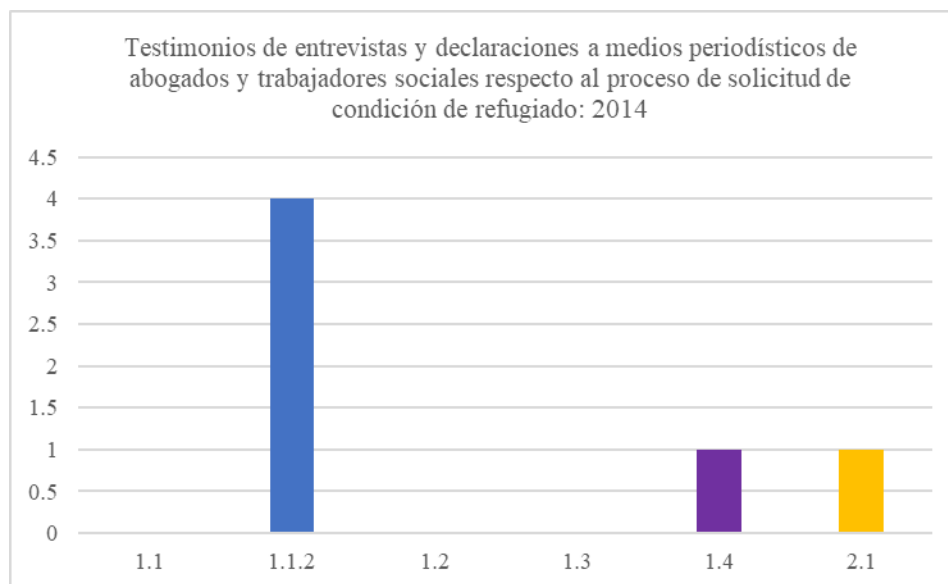


<b>Carolina Carreño, Coordinadora de Atención y Servicio Sin Fronteras</b>				
2	"En México se habla mucho de lo que se compromete a nivel de derechos humanos, pero a la hora de la práctica todo queda en letra muerta. Las personas quedan en el limbo esperando la resolución de su trámite"	El Universal	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1.4
3	"Hoy tenemos casos que llevan 15 meses en el procedimiento y durante ese tiempo el gobierno no da las condiciones necesarias para que las personas que están realizando el trámite tengan cubiertas las necesidades básicas y seguridad jurídicas"	Reporte Índigo	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1.4
<b>Gullermina Licoln, abogada de asilo de Sin Fronteras</b>				
4	"Hemos escuchado de las personas que buscan refugio que los mismos agentes migratorios les ponen trabas. Los regresan o les dicen que no sigan el procedimiento porque es muy tardado y no conseguirán nada"	El Universal	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Gabriela Hernández Chalte, coordinadora del Albergue Tochan</b>				
5	"Quienes hayan pertenecido por trabajo forzado a una mara no los aceptan y a los que tienen demasiados tatuajes no los aceptan aunque el tatuaje no sea el tradicional de la mara. Hubo un caso aquí de un salvadoreño que le pusieron en su documento de rechazo 'por los tatuajes no lo aceptamos'. Metió el caso en Conapred"	Reporte Índigo	Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
	"No se estudia a conciencia el expediente de cada una de las personas que solicitan asilo en México"		Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1.1.2
	"En un día le dieron su carta de aceptación del caso a un venezolano. Al que proviene de Honduras han pasado 10 días y no le han dado carta",		Falla en la implementación: discrecionalidad	1.2
<b>Nancy Pérez, directora Sin Fronteras</b>				
6	"nosotros lo que veníamos detectando previo al sismo es que, dado que es de 2011 hay un incremento de más de 1,000% en las solicitudes de asilo, la Comar se ha visto rebasada en cuanto a la capacidad de atención que puede tener"	El Universal	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1.4

Fuente: Elaboración propia con datos recabados de distintos medios periodísticos

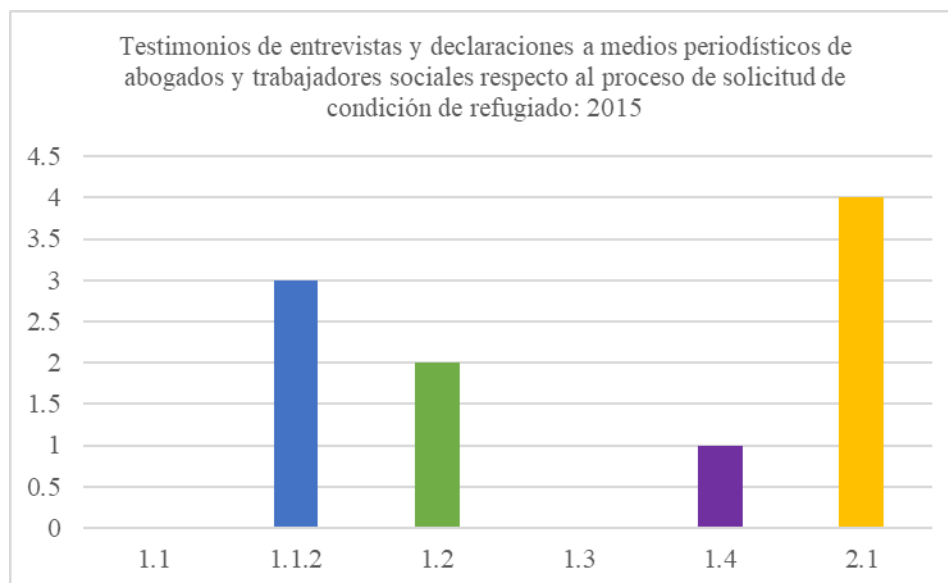
**Anexo 8. Tablas y Gráficos anuales de motivos mencionados en testimonios de entrevistas y declaraciones a medios periodísticos, de abogados y trabajadores sociales: 2014-2018.**

2014			
Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	0	0%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	4	67%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	0	0%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1	17%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	1	17%
TOTAL DE TESTIMONIOS		6	100%



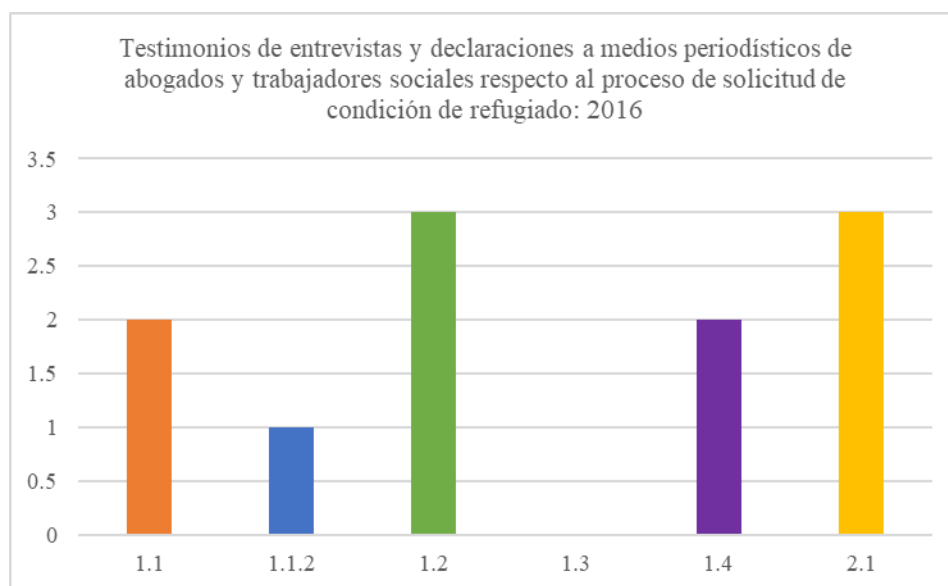


2015			
Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	0	0%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	3	30%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	2	20%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	1	10%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	4	40%
TOTAL DE TESTIMONIOS		10	100%



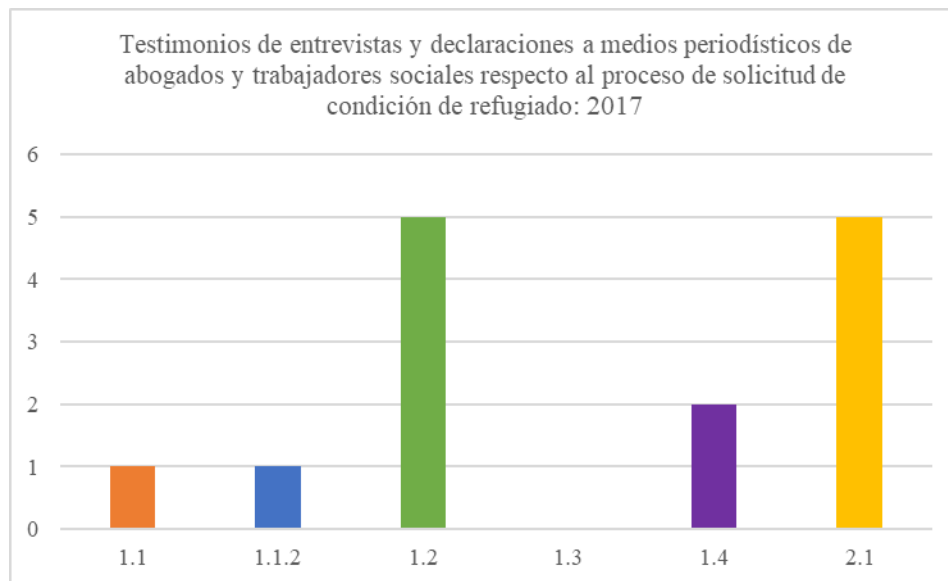


2016			
Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	2	18%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1	9%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	3	27%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	2	18%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	3	27%
TOTAL DE TESTIMONIOS		11	100%



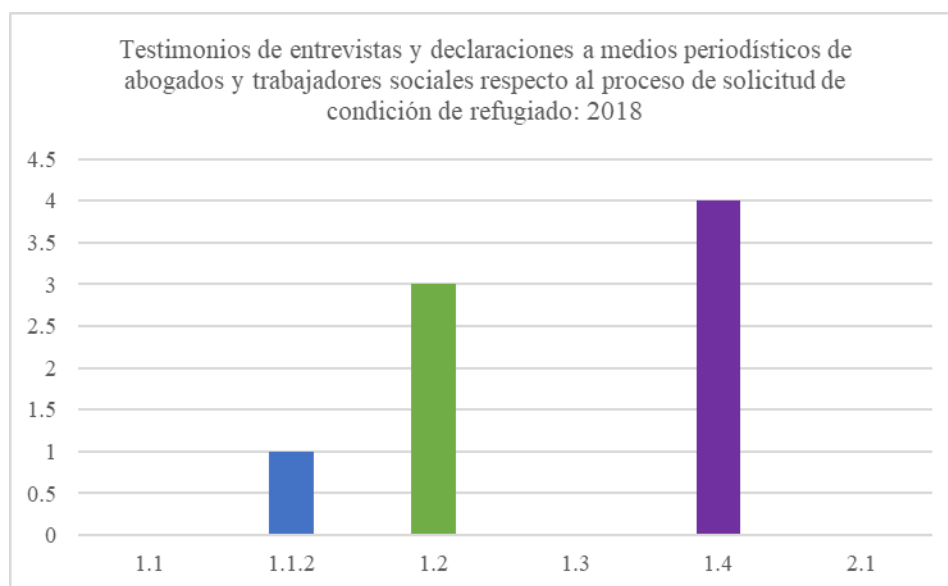


2017			
Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	1	7%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1	7%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	5	36%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	2	14%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	5	36%
TOTAL DE TESTIMONIOS		14	100%





2018			
Valor	Motivo	Cantidad de veces mencionada	%
1.1	Falla en la implementación: Falta de capacitación del personal	0	0%
1.1.2	Falla en la implementación: Falta de capacitación de personalidad / discrecionalidad	1	13%
1.2	Falla en la implementación: discrecionalidad	3	38%
1.3	Falla en la implementación: Falta de presupuesto	0	0%
1.4	Falla en la implementación: Falta de Infraestructura	4	50%
2.1	Falla en el diseño: Obstáculos administrativos por falta de conocimiento del tema	0	0%
TOTAL DE TESTIMONIOS		8	100%



Fuente: Elaboración propia con datos recabados de distintos medios periodísticos

**Anexo 9. Fragmento de entrevista con Jorge Ríos ex abogado del Área de Solicitantes de Asilo en Sin Fronteras/ / EPSR/EXP/01<sup>25</sup>**

[E]: ¿te dan un motivo cuando te rechazan? “porque no cumpliste con las fracciones tal cual o...”

[J]: El más común es que no acreditaste tu temor fundado de persecución, no alcanzaste un cierto umbral...y eso enoja mucho a la gente, la gente te dice “¿tengo que llegar con la bala en la mano? O ¿tengo que llegar con un muerto?”... eso es lo que usualmente las personas centroamericanas... varía mucho porque ya cuando trabajas esto te das cuenta las diferencias culturales, con los centroamericanos ocurre mucho eso, que no acreditan el temor fundado de persecución, hay una especie de argumento lógico un poco viciado en donde te dicen: en la primera línea; las pandillas son altamente efectivas para matar, segunda línea; tu tenías una amenaza de la pandilla; tercera línea; considerando que la pandilla es altamente efectiva, pues quiere decir que la pandilla realmente no te quería matar... entonces ahí es donde caen muchas solitudes, para la gente que no se la quiso jugar y saliendo corriendo, ellos la tienen muy difíciles.

En los casos por ejemplo de personas cubanas, el número de reconocimientos tradicionalmente han sido bajísimos, ellos la tienen muy difícil, colombianos también; el poder acreditar una persecución por parte de las fuerzas paramilitares es complicado, y ahí la COMAR te dice “bueno pues es que el Gobierno Colombiano ha implementado programas para tratar el desplazamiento forzado interno, entonces te pudiste haber ido al norte del país”.

---

<sup>25</sup> Originalmente se había pensado la parte de estudio cualitativo bajo la modalidad de entrevistas uno a uno, sin embargo, los recursos no permitieron hacerlo de esta manera; no obstante esta fue una de las entrevistas que lograron aplicarse.