



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAESTRÍA EN DERECHO
UNIDAD DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

ESTADO DE EXCEPCIÓN Y PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE
ASILO EN MÉXICO: EL CASO DE LA CDMX.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN DERECHO

PRESENTA:
JUAN GERARDO TALAVERA CERVANTES

TUTORA:
DRA. ELISA ORTEGA VELÁZQUEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., Abril 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1. EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO MARCO TEÓRICO PARA ENTENDER LA SITUACIÓN DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO.....	15
1.1 Las bases del Estado-Nación y el surgimiento del Estado de excepción.	16
1.2 Algunas posturas teóricas sobre el Estado de excepción.	19
1.2.1 Carl Schmitt.	19
1.2.2 Walter Benjamin.	22
1.2.3 Zigmunt Bauman.	24
1.2.4 Giorgio Agamben.	29
1.3 Ejes comunes y características que definen estado de excepción: el nuevo Leviatan.....	34
1.4 Estado de excepción y personas refugiadas y solicitantes de asilo: violación constante de derechos humanos.	39
CAPÍTULO 2. LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO EN MÉXICO.	47
2.1 Situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en México: numeralia y actores clave.	48
2.2 La definición de un periodo nuevo (2013-2016): una crisis anunciada que plantea una violación permanente de derechos humanos para las personas refugiadas y solicitantes de asilo en México.	75
CAPÍTULO 3. SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO EN MÉXICO.	83
3.1 Categorías jurídicas en materia de asilo.	84
3.1.1 Asilo político (territorial y extraterritorial).	85
3.1.2 El refugio como derecho humano y la figura de la persona refugiada.	87
3.2 Derechos clave para personas refugiadas y solicitantes de asilo.....	93
3.2.1 Derecho a la vida.....	103
3.2.2 No devolución.....	105
3.2.3 Debido proceso.	111
3.2.4 Derecho al trabajo.	114
3.2.5 Derecho a la educación.	116
3.3 Obligaciones del Estado.	116
3.1 Ámbito internacional.....	118
3.2 Ámbito nacional.	124
CAPÍTULO 4. ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE EN MÉXICO HACIA LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS Y LAS VIOLACIONES	

A SUS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CDMX).	132
4.1 Normativa y programas de la CDMX en materia de personas solicitantes de asilo y refugiadas.....	134
4.2 Complejidades y procesos de integración de personas solicitantes de asilo y refugiadas en la CDMX.....	142
4.3 Personas solicitantes de asilo y refugiadas en la CDMX: una ciudad santuario que mantiene a estas personas en un estado de excepción permanente.....	145
CONCLUSIONES.....	150
BIBLIOGRAFÍA.....	159

INTRODUCCIÓN.

En esta tesis encontraremos distintas visiones del concepto de estado de excepción, asimilaremos algunas de las características que conforman dicho concepto y, progresivamente, trabajaremos para ir desmembrando las características que conforman, desde la teoría, las bases para argumentar entorno al reconocimiento de una situación de crisis que por las características se puede determinar como estado de excepción desde un enfoque teórico.

Las bases del Estado moderno han generado una tradición jurídica liberal que integra en su naturaleza el establecimiento del orden público, un modelo económico de libre mercado y procesos electorales de democratización, un eje transversal es el desarrollo tecnológico. De manera conjunta han hecho históricamente una dinámica que polariza las poblaciones, dichas acciones han generado que en el último decalustro se transforme.

El ejercicio liberal ha impactado de distintas maneras a los distintos estados-nación en muchos este impacto ha sido negativo, sobre todo a países que no han tenido la “fortuna” histórica de generar riqueza o ser potencias armamentarias. Estos hechos han generado que progresivamente después de la segunda guerra mundial, las desigualdades se esquematicen en dos ejes, el humano, donde las personas viven dicha desigualdad y como segundo eje el de los gobiernos.

La globalización desde el impacto económico tiene como consecuencia en ambos ejes de desigualdad que la apertura de mercado sea una constante, de la mano de la desigualdad que se vuelve un determinante para entender el contexto actual; en términos generales las poblaciones más allá de los gobiernos y las fronteras han vivido las consecuencias de las políticas liberales dando como consecuencia global la movilidad humana.

Se vuelve entonces desde la teoría la base de un paradigma del impacto y funcionalidad del derecho positivo, frente a un ente completo que es el Estado, los gobernantes y la población, ya que recae éste en un proceso de subjetividad que

levanta el debate de la modernidad (o postmodernidad según algunos autores) y que en el trabajo identificaremos como aquellos espacios nuevos, para visibilizar el debate entre si el estado de excepción es parte del derecho positivo o lo tenemos que agrupar en un ejercicio subjetivo de pocos, de unos cuantos o de la mayoría de la población.

“Una teoría dialéctica de la sociedad afirma la dependencia de los fenómenos particulares respecto de la totalidad; rechaza necesariamente el uso restrictivo del concepto de ley. Más allá de las particulares relaciones de dependencia de magnitudes históricamente neutrales su análisis apunta a una trama objetiva, determinante asimismo de la dirección de la evolución histórica”.¹

Resulta muy interesante para los alcances de la presente el poder entender la ambigüedad que tiene actualmente el Estado-nación y su base de derecho positivo de carácter liberal y la extrajuridicidad de la desigualdad a nivel global, que en estos tiempos pone en entredicho la valides del antiguo orden global.

El mismo desarrollo económico ha sido el motor que impulsa a la crisis de los gobiernos y a las crisis de los estados, en todo el mundo existen países en situación de excepcionalidad y de violencia, lo que lleva a sus poblaciones a buscar otros territorios, que hace miles de años hubieran sido perfectamente ocupados por las personas en movimiento, la realidad actual es completamente distinta, la propiedad y los gobiernos como garantes de ésta siguen dominando las economías, pero se han sumado riquezas alejadas de la tierra.

“La palabra “propiedad” evoca en nuestras mentes a idea de objeto físico. Pero de hecho tiene un sentido mucho más amplio porque en el mundo moderno, y con un gran desarrollo, se ha comenzado a aplicar a activos intangibles tales como el crédito... en el pensamiento occidental durante los siglos XVII y XVIII adquirió un significado todavía más amplio, que incluye

¹ Habermas, Jürgen, *Teoría analítica de la ciencia y la dialéctica*, en *La Lógica de las ciencias sociales*, trad. Jacobo Muñoz, Editorial Colofón, México, 2008, p. 99.

todo lo que uno puede reclamar como propio, comenzando por la vida y la libertad. Toda la multiplicidad de ideas modernas relacionadas con los derechos humanos tiene sus raíces en esta extensión de la definición de propiedad”.²

Es entonces que el Estado perfecto, según este modelo, se instauró por algunos años en ciertos países, generando que la gran mayoría de Estados que no lograron “la felicidad” con dicho modelo empezaran a adaptarse, a depender y a someterse frente a los “ganadores” de ese *status quo* parecía inamovible. Pero la misma ambigüedad del modelo vió en la migración transnacional irregular una manera de subsistencia y, si a esto sumamos cómo esta desigualdad genera violencia que recrucece las comunidades, encontraremos un nuevo perfil de población en alta situación de vulnerabilidad y poca visibilidad y prioridad para los gobiernos.

Para los objetivos de este trabajo es importante reconocer que la excepción actualmente, y sobre todo en la región de donde provienen las personas refugiadas en el mundo, corresponde a una falta total de tejido social que permita la construcción de espacios adecuados para desarrollar una vida digna. Esto en virtud de que trataremos de argumentar desde el análisis cualitativo el por qué debemos entender que las crisis humanitarias y el estado de excepción son cada vez más las reglas de un juego nuevo de los gobiernos frente a una globalidad que tiene dos trincheras.

Otro de los conceptos fundamentales para los objetivos de esta tesis es el de soberanía ya que ésta es vista como un ejercicio humano y que se transfiere, derivado del contrato social, al Estado y se ejerce en su interrelación con sus iguales; la migración ha empezado a romper este concepto y ha generado tres tipos de excepciones (voluntarias e involuntarias) que son la excepción del país de origen, la excepción de un país en tránsito y la excepción del país receptor.

² Pipes, Richard, *Propiedad y libertad*, trad. Josefina de Diego, Editorial Turner y Fondo de Cultura Económica, España, 2002, p. 14.

Una vez señalado lo anterior es importante clarificar que la hipótesis de la presente investigación es documentar que el Estado mexicano mantiene a las personas refugiadas y solicitantes de asilo en un estado de excepción permanente al no dar una respuesta institucional acorde con la crisis que hay en la materia, causando violaciones a sus derechos humanos y un incumplimiento a la normativa nacional e internacional en la materia. En específico, se intentará demostrar cómo, derivado de la excepción en movilidad la Ciudad de México (CDMX), se han puesto a las poblaciones solicitantes de refugio en una situación de excepción e invisibilidad, a pesar de sus compromisos jurídicos adquiridos, lo cual detona en una crisis humanitaria desde 2016.

Definir los conceptos, identificar las normas y entender las consecuencias socioeconómicas y emocionales de la excepción es nuestro primer paso para reconocer este hecho moderno que nos implica adaptabilidad y redefiniciones desde una visión crítica, para lograr, un nuevo contrato social que –al parecer– aún no puede definir a los firmantes.

Cuadro. * Ejes de relevancia para el estado de excepción.		
Nuevas geografías.	Nuevo contrato social.	Movilidades.
- Comunidad	- Procesos de Excepción en el estado	Mano de obra
- Local	- Derechos humanos	Desigualdad
- Nacional	- Derechos humanitarios	Redes de trata
- Regional	- Acceso a la justicia	Violencia
- Global		Buscando un lugar
- Global		Medios digitales
Ausencia	Modernidad	Adaptabilidad
* Cuadro de elaboración propia.		

Asociado al concepto y a las características del estado de excepción, está la realidad que vivimos las distintas sociedades en sus respectivas complejidades. Actualmente, una de esas complejidades es la que enfrenta la movilidad humana ya que dentro de este nuevo paradigma se encuentra el entender que las fronteras estatales están teniendo un nuevo límite que, si bien ya se ha transformado económicamente en ejemplos tan claros como el de la Unión Europea, ahora las personas están buscando acercarse a los centros económicos de manera transnacional.

La violencia en la movilidad es un proceso de vulnerabilidad que avanza con la migración, pero que ahora sabemos que es consecuencia de una herencia que no deja de impactar en la vida de las personas y México no es una excepción ante los procesos migratorios. *Grosso modo*, tenemos la claridad de ver a México como un país receptor, expulsor y de tránsito de personas en movimiento. Geográficamente la frontera con Estados Unidos de América (EUA) se vuelve un punto de ruta no solo para población del sur de América, sino también de otros continentes.

En México, desde el derecho positivo, las personas solicitantes de asilo y refugiadas tienen garantizados sus derechos desde el concepto de *protección internacional*, consagrado en los instrumentos internacionales, ratificados por México y que, posteriormente, se han ido instaurando en la Constitución Mexicana, las leyes, normas y demás instrumentos normativos en México. Estos derechos son: la no devolución, el debido proceso, a la información, a la asistencia humanitaria y al acceso a una vida digna.

La realidad del país cuestiona, al igual que para las mismas personas que nacieron en México, la adecuada implementación del derecho en las vidas de las personas, ya que un principio de la emergencia es que el gobierno mexicano no ha garantizado estos cuatro principios de protección, lo que deja en vulnerabilidad a las personas que están en movilidad. Como veremos en la investigación existen papeles muy *bonitos* sobre lo que el gobierno mexicano se compromete a hacer, pero esto, para el periodo de análisis de esta tesis, se ha quedado simplemente en papel.

El año de quiebre para la presente investigación es 2016, que es el periodo en el que aumentó el flujo de personas solicitantes de asilo y se pusieron a límite las capacidades de los gobiernos mexicanos federal y locales, lo cual situó en una mayor vulnerabilidad a las personas en tránsito por el país, ya que no existe un programa federal ni local que brinde asistencia humanitaria a personas refugiadas, de la misma manera que tampoco no existen ejes de integración local para personas en este supuesto y que, para sostener la hipótesis de la presente, las dejan en estado de invisibilidad.

Para dicho periodo se creó el Programa Especial de Migración (PEM) el cual básicamente tuvo un enfoque de seguridad y no de ejercicio de derechos, procesos de información adecuados y, sobre todo, de sensibilidad como gobierno hacia estas personas quienes, más que movilizarse voluntariamente, están huyendo de distintas violencias regionales y que buscan espacios adecuados para reconfigurar su vida y vivir dignamente.

Dos de las dependencias encargadas de atender a la población análisis de la presente son el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Ambas dependencias –en un análisis básico vivencial– no tienen procesos claros de coordinación, y para esas fechas no existía un convenio de entendimiento o alguna herramienta que les permitiera la mejor coordinación y el mayor impacto por atender a las poblaciones con las cuales trabajan.

Lo que sí existe con ambas dependencias es una desigualdad en la relación de poder. De un lado, el INM, como institución que administra los procesos migratorios en el país y como un gran brazo operativo, se ha mantenido en superioridad de diálogo, formas y tratamientos a las personas. De otro lado, la COMAR ha sobrevivido sin movimientos y con un presupuesto muy acotado para afrontar el aumento de la migración en el país. Esto genera una alta desigualdad entre ambas, lo que afecta la detección, información y atención adecuada a las personas que huyen por violencia de sus países.

Ahora bien, el que sea un flujo grande o pequeño de personas con necesidades de protección internacional no debería condicionar su atención. Claramente es mucho mas visible una emergencia cuando supera la capacidad de los gobiernos, pero una crisis es igual de grave cuando, a pesar de no superar las capacidades instaladas de los gobiernos, éstos son ciegos ante dicha emergencia. Por ello, en el presente trabajo, uno de los objetivos es demostrar cómo el gobierno mexicano y el gobierno de la Ciudad de México han hecho acciones de invisibilidad de una emergencia humanitaria y dichos gobiernos han violado los derechos de las personas en movimiento, desde una dinámica donde no les asumen como portadoras de derechos.

La CDMX es la ciudad vanguardia en México, por sus tipos de políticas, de gobernantes y por la amplia normatividad que “garantiza” el mayor acceso a derechos a las personas que vivimos y transitamos en ella, por lo que se le llega a reconocer como un oasis de derechos, hecho relevante para poder entender la dinámica de una comunidad que tiene un flujo de aproximadamente 20 millones de personas. Por ello es importante tener claridad de la localidad a la que nos referimos, justamente por que es considerada como megaciudad,³ lo cual invita a repensar los procesos que viven las personas en condición de movilidad.

La sobre población, los costos y la no asistencia humanitaria por parte de los gobiernos ponen a la población en condición de movilidad en un estado de excepción. En una urbe con millones de personas pareciera que este fenómeno no existe. Pero la realidad es que se invisibiliza por parte de los servidores públicos, incurriendo en una violación sistemática de los derechos de estas personas que vienen de contextos de violencia y desigualdad estructural, lo cual no les permite tomar acción que haga transparente esta ausencia.

³ ONU Habitat, *Tendencias del desarrollo urbano en México*, México, 2016, <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>, consultado 10 de marzo 2019.

Haremos como parte de los objetivos de la presente un análisis de las normas existentes en materia de solicitantes de refugio y personas refugiadas, tanto a nivel federal como a nivel local, para lograr tener primero un piso parejo de las acciones que han tomado los legisladores y los gobiernos para normar lo que ocurre y posteriormente veremos el impacto del oasis de derechos que dicen es la CDMX.

La emergencia humanitaria, resultado del desplazamiento forzado por violencia en contextos transnacionales, es llevadera desde la empatía y el ejercicio humano de ver por el derecho y la dignidad de las personas. De otra manera, se camina, como en México, con poca certeza jurídica, invisibilidad y con un escaso impacto social en las comunidades.

En este trabajo se hace un análisis de caso: la CDMX. Visibilizaremos las dinámicas migratorias y cómo ha sido la evolución de actores comunitarios, asumiendo tres pasos en la comprensión de las dinámicas en esta ciudad: el primer periodo que se da antes del final del 2015; un segundo periodo, que podemos entender como el quiebre que es el año 2016; y el tercer periodo, de 2017 a 2018. Los tres son momentos transformadores del ecosistema migratorio y podremos hablar, entonces, de estados de excepción dentro de dinámicas transicionales.

Esta tesis toma una línea de tiempo muy pequeña en la realidad social y mundial sobre temas de movilidad por violencia. Estamos seguros de que hay que seguir construyendo conocimiento y documentando historias entorno a procesos complejos desde el derecho, los movimientos sociales y el análisis global de los modelos económicos, para brindar un pequeño grano de arena en el mar del conocimiento y de la ciencia.

Dado lo anterior, el objetivo general de la tesis es:

Ofrecer un diagnóstico sobre las teorías del estado de excepción como eje para entender el proceso histórico de la movilidad humana desplazada por violencia y cómo éste transforma en una situación de excepción a las poblaciones solicitantes

de la condición de refugio en México, haciendo un diagnóstico normativo de México y de la Ciudad de México tomando como punto histórico de quiebre el año 2016.

Objetivos Específicos:

1. Visibilizar la realidad actual de las personas solicitantes de refugio, refugiadas y con protección complementaria en la Ciudad de México que es una condición emergente nueva y sin una experiencia previa en su conjunción y con el reconocimiento de su situación de vulnerabilidad.
2. Ofrecer un diagnóstico de los instrumentos legales que regulan los procedimientos y atención de las personas desplazadas por violencia, en los distintos niveles de gobierno y cómo estos fortalecen o debilitan el ejercicio de los derechos por parte de la población.
3. Desarrollar un comparativo normativo que impacta a la Ciudad de México para garantizar la atención de las personas en esta condición y cómo se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo para los procesos de integración local.
4. Visibilizar cómo las teorías del estado de excepción se logran armonizar con los procesos de respuesta humanitaria que ha vivido México tomando como punto de análisis el año 2016, siendo finalmente una situación de emergencia humanitaria la que se vivió en 2016 y que es el parte aguas de los procesos migratorios de sur al norte de América.

En la lógica de la presente en el primer capítulo se hace una descripción de los autores que han tomado el estado de excepción como una tesis a desarrollar en la época actual, posteriormente, visibilizaremos la condición de las personas en movimiento y las implicaciones base que debemos considerar para poder situar a un Estado-nación que transita por procesos de excepción para su población, estos autores son una oferta amplia de conocimientos sobre época moderna (o postmoderna) que suman al conocimiento científico de las ciencias sociales.

En el segundo capítulo se hace una descripción desde un análisis cuantitativo de cómo se ha transformado la realidad en el país frente a los flujos de personas

desplazadas por violencia provenientes de Centroamérica y a su vez cómo ha sido la posición gubernamental al respecto; así de igual manera, se plantea desde lo cualitativo los procesos de las normas en México que están entorno a las refugiadas y solicitantes de refugio, esquematizando con esto una evolución normativa muy empática, pero poco operativa en la vida de las personas.

La parte de la situación jurídica y los derechos de las personas solicitantes de la condición de refugio, refugiadas, apátridas y con protección complementaria, es en lo que se centra la presente en el tercer capítulo, donde brindamos una serie de conceptos y derechos que están entorno a la vida de las personas en esta condición, lo cual es fundamental, ya que nos hace observar qué ha pasado con dichos derechos, cómo es la funcionalidad en la vida de las personas para ejercerlos y a su vez entender que es un debate que particularmente en estas fechas sube cada vez más a un escenario más grande y complejo para todas las sociedades y todos los Estados.

El capítulo cuatro se centra en hacer una narrativa del estado de excepción de las personas en esta condición en la Ciudad de México, a pesar de que el gobierno local es vanguardia frente a otras normatividades locales, es necesario ejercer distintos procesos, mucho más complicados para tener impacto y efectividad en las políticas públicas, no solo en las referentes a refugio y migración, sino a los procesos de empatía y transformación constante de la comunidad receptora; nos referimos a la desigualdad estructural que impacta en poblaciones con mayor vulnerabilidad.

Lo antes mencionado lo reforzaremos en las conclusiones de la investigación, confirmando los objetivos planteados y una serie de nuevos cuestionamientos, necesarios para fortalecer el conocimiento humano de las acciones humanas y las respuestas de las personas ante las distintas violencias; abriendo también la puerta a repensar nuestras teorías respecto a la migración, sus causas y procesos.

La investigación considera la aplicación de una metodología analítico/descriptiva basada en fuentes documentales, tales como la normativa y jurisprudencia (tanto

internacional como nacional), la doctrina de varios países, y los estudios recientes que contienen datos sobre los solicitantes de asilo en México. A partir de lo anterior, se pretende llegar a una propuesta que contemple el cumplimiento de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en México a través de dos vertientes: por un lado, la de las obligaciones internacionales que el Estado mexicano ha contraído en esta materia al ser parte de los instrumentos relevantes; y, por otro lado, la de los beneficios que conlleva dicho cumplimiento para estas personas y la sociedad mexicana. Sobre la base de este ejercicio analítico se pretende dotar de contenido teórico y práctico a la obligación de México de respetar los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Además, la investigación incorpora diversas áreas del derecho, principalmente internacional y constitucional.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO MARCO TEÓRICO PARA ENTENDER LA SITUACIÓN DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO.

“Puede que suene desagradable, maleducado, políticamente incorrecto o como usted prefiera, que los teóricos describamos estos procesos como si fueran naturales, pero de lo que no hay duda es de que nos azotan con la fuerza de un desastre natural. En el fondo, lo que la distinción entre fenómenos naturales y culturales creada al inicio de los tiempos modernos venía a significar era que los fenómenos naturales son aquellos que no podemos controlar y los fenómenos culturales son los que sí controlamos, los creados por los seres humanos. Pero hay productos de la acción humana que se comportan como si fueran fuerzas naturales. Y se comportan como fuerzas naturales, precisamente, porque no hemos desarrollado medios para abordarlos”.⁴

Para buscar un entendimiento más amplio respecto la situación compleja que vive actualmente el mundo, es necesario abstraer las formas con las cuales se conformaban los Estados y después tratar de reconocer cómo se ha ido transformando en algo nuevo a tal punto de tener que replantear los conceptos que han definido las características y comportamientos de las naciones frente a las dificultades que pueda tener en el desarrollo de sus actividades.

Frente a estas definiciones trataremos de establecer las características transversales a, las que consideramos, las principales posturas teóricas que fundamentan el concepto de “estado de excepción” y cómo estas complejizan entre sí, para generar entonces cuestionamientos teóricos sobre los alcances de lo que estamos viendo como nuevos “Estados” vistos desde posiciones menos centralistas y más volátil; situación que anteriormente era difícil de definir y teorizar.

⁴ Bauman, Zigmunt, *Comentarios de Giorgio Agamben y debate final*, 1ª edición., trad. Albino Santos Mosquera, Argentina, editorial Katz Editores, 2008, pp. 118-119.

El presente capítulo tratará de aportar un breve diagnóstico de cómo los distintos autores que argumentan respecto al estado de excepción, fundamentan en sus respectivas teorías respecto a las causas, características y procesos de dichos estados y cómo éstos transfiguran el concepto clásico de Estado-nación; finalmente trataremos de ver esos ejes comunes para complejizarlos en la temporalidad de investigación del presente trabajo.

1.1 Las bases del Estado-Nación y el surgimiento del Estado de excepción.

Para hablar del estado de excepción es indispensable tener una base teórica del Estado-Nación, principalmente del Estado liberal, ya que es éste el que se atreve a normar, institucionalizar y someter a través de la coacción “aceptada” por la población y las otras entidades estatales con las que interactúa. Escribía Thomas Hobbes: “gracias al arte se crea ese gran leviatán que llamamos república o estado que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero”.⁵ Como narrativa del siglo XVI, no había más que miedo entre la gente y violencia, entonces las comunidades integradas comenzaron a verse desde una posible integralidad.

En aquellos tiempos, entonces, se veía claramente cómo se hacía una transferencia del derecho de las personas, de sus capacidades que por ley natural tenían en proporción a su fuerza, a su “propiedad” y a su capacidad de coaccionar a otras personas para controlar; u otro que también podía hacer una guerra en la búsqueda de su desarrollo humano. Podíamos distinguir claramente que esa violencia (antes llamada ley natural) se vio limitada por la necesidad de socialización de la riqueza; es decir, se generaron las condiciones para que algunos grupos

⁵ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 5ª reimpresión, trad. Manuel Sánchez Sarto, Argentina, editorial Fondo de Cultura Económica, 2005, p.3.

transfirieran entre sí una cantidad determinada de su “fuerza” para generar una conexión que les permitiera confianza y vínculos, es decir un “contrato social”.

¿Cómo y por qué? se instauro un súper estructura capaz de regular la capacidad natural de las personas por ejercer la violencia contra otro/s para generar una serie de procesos e instituciones que visibilizaran la seguridad como prioridad para los propietarios. Es como refiere Carl Schmitt al texto de Hugo Krabbe, “la idea moderna del Estado sustituye al poder personal (el del rey o de la autoridad) por una fuerza espiritual”.⁶ Dentro de esta capacidad espiritual está el derecho y la norma, como parte del proceso civilizador de la ley natural.

Para los objetivos de este trabajo es importante tener claridad respecto al momento en el que la violencia y la “civilidad” partieron la forma de integración social, ello porque en los momentos siguientes de la historia de los Estados-nación, en donde se identifica que se vuelve a vivir momentos donde la ley natural regresa a las personas, en realidad tendríamos que estar hablando sobre cómo se genera una adaptación inmediata por parte de la “fuerza espiritual”, que menciona Schmitt, para mantener el estado ideal, frente a algún movimiento o desastre de origen natural, pero eso lo trataremos de ir desarrollando más adelante.

En lo consecuente trataremos de explicar lo esencial de cuatro autores que son relevantes para la teorización del estado de excepción, con el fin de captar los alcances del concepto desde una integralidad. Esto nos permitirá profundizar respecto a los objetivos y alcances del estado de excepción, para tratar de integrar posteriormente una serie de características comunes entre los autores.

Como preámbulo de la revisión de las posturas teóricas, es relevante señalar distintas aportaciones teóricas y conceptos, que desde el análisis del comportamiento del individuo estructuran el enfoque que nos permitirán asociar de

⁶ Schmitt, Carl, *Teología política*, 4ª edición, trad. Francisco Javier Conde, España, editorial Trotta, 2009, p. 25.

una mejor manera, el primer término a señalar, es el que refiere Michael Foucault al referirse al cuerpo ya que lo define de la siguiente manera “El cuerpo en el campo de una demografía o de una patología histórica; lo han considerado como asiento de necesidades y de apetitos”.⁷

Entender el cuerpo como ese ente totalitario que le corresponde al individuo, es un eje desde el cual debemos visibilizar las conformaciones del Estado-nación, ya que es esencial entender el enfoque individualista y político desde una perspectiva clásica que ha sido “totalitarista” donde ese instrumento que es el cuerpo, es decir el cuerpo del estado, describe Foucault en su definición que se convierte en fuerza útil cuando es a la vez cuerpo productivo y cuerpo sometido; es decir un ente activo autotransformador y autodefinidor.

Dialogar del Estado, consideramos relevante, implica reconocer que existe un “cuerpo político” que se entiende desde Foucault “cómo conjunto de los elementos materiales y de las técnicas que sirven de armas, de relevos, de vías de comunicación y de puntos de apoyo a las relaciones de poder y de saber que cercan los cuerpos humanos y los dominan haciendo de ellos unos objetos de saber”; entonces para la presente debemos ver ese cuerpo desde una “enfermedad” que lo obliga a transformarse desde su función jurídica y desde su estructuración social, esto para llegar a un siguiente paso que nos permitirá una crisis de estructuras que nos haría tratar de reentender esos cuerpos, que creímos inamovibles.

Vale la pena referir en dicha alegoría que el rol del pueblo se vuelve un tipo de “alma-mente” vivificadora del cuerpo que le determina y le tendría que motivar sistemáticamente a transformarse de tal manera que exista un equilibrio estructural, lo que buscamos entender es específicamente ese espacio en el cual el estado en el que se mantiene el cuerpo y su relación con ese ente no material se ve atacado por entes internos y/o externos, lo cual tendría que situar a esa armonía en una

⁷ Foucault, Michael, *Vigilar y castigar*, 1ª reimpresión, trad. Aurelio Garzón del Camino, Argentina, editorial Siglo veintiuno, 2002, p. 26.

emergencia y a su vez en algo que transforme sus comportamientos y acciones en algo nuevo y redefinido.

Entonces como punto de partida de las siguientes posturas teóricas, hay que asumir que la conformación de los Estados-nación son entes sociales corpóreos que “viven”, se desarrollan, maduran y mueren en función de agentes internos y externos; dichos cuerpos interactúan entre sí con otros y a su vez comparten más que simples ideologías o fronteras, sino conductas, ánimos y transformaciones que pudiéramos asumir como biológicas del mismo estado (enfermedades y soluciones), por lo que tratar de entenderle abre una puerta a un gran número de variables y condicionantes que nos obligan a reconocer de manera sensible lo particular que puede ser entender un estado de excepción de un cuerpo específico.

1.2 Algunas posturas teóricas sobre el Estado de excepción.

1.2.1 Carl Schmitt.⁸

Schmitt tiene una primera definición de estado de excepción a través de la cual se sale de una lógica sistemática, ya que lo entiende como “un concepto general de la doctrina del Estado, no un decreto de necesidad cualquiera o un estado de sitio. Una razón sistemática lógico-jurídica hace del estado de excepción en sentido eminente la definición jurídica de la soberanía”.⁹ Posteriormente, vamos a confrontar su pensamiento ya que pensar la soberanía desde un enfoque de capacidad natural del Estado será una noción liberal predominante.

⁸ Éste nació en Plettenber (Westfalia) en 1888, estudio derecho y se doctoro en 1910, fue académico en la época del tercer Reich y en 1945 es apartado de la docencia, detenido e interrogado en Núrember, se retira en 1945 de la academia, fallece en su ciudad de nacimiento en 1985.
http://es.metapedia.org/wiki/Carl_Schmitt.

⁹ Schmitt, Carl, *Teología política...* Cit. 3, p. 13.

Desde el enfoque de Schmitt, no hay una pérdida de orden dentro del estado de excepción. En el momento en el que el gobierno se encarga de administrar la excepción es mucho más sencillo atender las capacidades de acción y los límites tanto los propios del que quien detenta el “poder” como los del grupo a sancionar o someter. Para la época del Schmitt existía en Alemania en la Constitución de Weimar una figura legal sobre el estado de excepción:

“ARTICULO 48. Si un País no cumple los deberes que le impone la Constitución o las leyes del Imperio el presidente de éste podrá obligarle a ello, con ayuda de la fuerza armada.

Cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada. Con este fin puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 Y 153.

El presidente del Imperio habrá de dar conocimiento inmediatamente al Reichstag de todas las medidas que adopte con arreglo a los párrafos 1º y 2.º de este artículo. A requerimiento de éste dichas medidas quedarán sin efecto.

El Gobierno de un País podrá aplicar provisionalmente en su territorio medidas de las expresadas en el párrafo 2.º de este artículo cuando implique peligro el retraso en adoptarlas. Tales medidas quedarán sin efecto si lo reclaman el presidente del Imperio o el Reichstag. Una ley del Imperio regulará los detalles”.¹⁰

Es bastante complejo poder ver a qué queremos llegar cuando hablamos de un estado de excepción desde una visión proestataria ya que, al reconocer, como lo hace Schmitt, que es una perturbación al esquema racionalista, se pierde uno de los enfoques de estado naturaleza que le dan sentido al estado de excepción. Esto

¹⁰ Constitución del imperio alemán 1919, *Textos Constitucionales españoles y extranjeros*. Editorial Athenaeum. España, 1930, p.8.

nos deja ver una figura diferente, que enseña que el Estado puede tomar acciones en contra de su población con tal de asegurarle a ella misma sus derechos desde un enfoque de orden alineado al régimen establecido.

Es interesante que para 1922 Schmitt visibiliza dos elementos esenciales del orden jurídico: la norma y la decisión. Para establecer un estado de excepción el mismo Estado debe suspender su derecho creado, remarcando el enfoque de *status quo* que fija en sus ideas; señala que “los dos elementos que integran el concepto del orden jurídico se enfrentan uno con otro y ponen de manifiesto su independencia conceptual. Si en los casos normales cabe reducir al mínimo el elemento autónomo de la decisión, es la norma la que en el caso excepcional se aniquila”.¹¹

Desde su forma de pensamiento protestante, el impulso del trabajo y el impulso de la fuerza divina de vida, desarrollar ideas alrededor del estado de excepción se vuelven ideas centradas a la pasión y la lucha contra alguna “opresión”: Schmitt termina visibilizando que este enfoque debe de estar alineado al sistema, donde el racionalismo debiera asumir la capacidad de que el Estado o gobierno pueda perderse a sí mismo –suspenderse a sí mismo- y desarrollar un entretejido para avanzar hacia el restablecimiento del Estado en sí.

El cuestionamiento del estado de excepción en Schmitt se centra en preguntarse sobre cuáles son los límites del soberano respecto de las leyes y obligaciones condiciones de emergencia, teniendo un enfoque de fuerza “obligatoria”, frente al ejercicio del derecho natural.

El Estado y su fuerza acceden a una excepción autogenerada, pero quedará en un vacío del autor el poder entender quién dispone de las facultades no reglamentadas que pueden generar un estado de excepción y que buscan desarrollar procesos de legitimidad; es en palabras de Villacañas “respecto a la simetría estructural entre los conceptos teológicos y los conceptos políticos -de

¹¹ Schmitt, Carl, *Teología política*, 4ª edición, trad. Francisco Javier Conde, España, editorial Trotta, 2009, p.18.

Schmitt- la noción de soberanía es analógica con la noción de *potestas absoluta dei* (Poder absoluto divino), pero en la medida en que era una *potestas exceptionalis* (Poder excepcional), se debía identificar de forma adecuada no tanto su decisión por la excepción, que era su dimensión de poder propio y absoluto sino su finalidad”.¹²

1.2.2 Walter Benjamin.¹³

En la obra de Benjamin se habla respecto al estado de excepción poco antes de su muerte, ya que uno de sus últimos libros redactados fue “Sobre el concepto de historia” en este documento se manifiesta la posición de éste frente a la historia y cómo ésta tiene que ser vista desde enfoques dinámicos, como ya lo veremos poco más adelante en el texto, es importante visibilizar que a pesar de que la obra de Benjamin es amplia, lo que ha dedicado directamente a visibilizar el estado de excepción es bastante reducido, pero relevante para la presente investigación.

Antes de entrar de lleno a los conceptos benjaminianos, es importante hablar de la historia desde el marxismo, ya que tener claridad respecto a este enfoque nos permitirá explicar de manera fluida los elementos del Benjamin para entender las dinámicas humanas Eric Hobsbawm hace una recapitulación de un concepto tan complejo para los científicos sociales y señala que: “La concepción materialista de la historia apunta esencialmente contra la creencia de que las ideas, pensamientos y conceptos producen, determinan y dominan al hombre, sus condiciones

¹² *Ibidem*, p. 155.

¹³ De orígenes judíos y contemporáneo de Schmitt, Walter Benjamín nace en Berlín, Alemania en 1892, es parte de la otredad alemana, reprimida, asesinada y en el mejor de los casos expulsada del territorio alemán, fue un marxista que trascendió su pensamiento a distintos ámbitos de conocimiento, y es importante mencionarle como parte de un enfoque del estado de excepción, con bases liberales-capitalistas, pero que ve en el proceso histórico un momento clave para hablar de la excepción. <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/benjamin.htm>.

materiales y su vida real. Esta concepción de la historia por tanteo se basa en explicar el proceso real de producción empezando por la producción material de la vida misma”.¹⁴

La idea de progreso también es esencial para entender a qué se refiere con excepción, por lo que señala que “la idea de un progreso del género humano a lo largo del curso de la historia no puede separarse de la idea de su prosecución todo a lo largo de un tiempo vacío y homogéneo” entonces visibilizamos dentro de este enfoque dos actores esenciales que son el ser humano y los Estados-gobiernos, que podemos acusar de los grupos dominantes predominantes dentro del progreso histórico de las sociedades.

El tercer momento a predefinir es el de la lucha de clases que no se profundizará en el presente, ya que es un enfoque, que se ha vuelto tradicional, frente a la contraposición de burgueses y proletariados desde los mismos enfoques metodológicos de la teoría marxista y que es de llamar la atención, ya que en el contexto donde se produce la obra de Benjamin, puede ser un espacio muy intenso para el debate sociológico de las características que componen una sociedad y sus estructuras.

El optimismo democrático moderno que vivió Benjamin lo confrontaba sobre sus ideas respecto a la visión del proletariado y la historia, ya que en sus notas sobre Eduard Fuchs marca que se ha disimulado frente a una tradición democrática que va transformando la historia en una narración romántica, lo cual sale del materialismo histórico que mencionamos anteriormente.

El apartado VIII de su texto “Sobre el concepto de historia” señala lo siguiente:

¹⁴ Hobsbawm, Eric, “*Marx y la historia*”, Cuadernos políticos, México, Editorial Era, número 48, Octubre-diciembre, 1986, p. 75.

“La tradición de los oprimidos nos enseña que el “estado de excepción” en que vivimos es sin duda la regla. Así debemos llegar a una concepción de la historia que le corresponda enteramente. Entonces ya tendremos a la vista como nuestra tarea la instauración del estado real de excepción; con ello mejorará nuestra posición en la lucha contra el fascismo. No en último término consiste su suerte en que los adversarios salgan a su encuentro en nombre del progreso en cuanto norma histórica”.¹⁵

1.2.3 Zigmunt Bauman.¹⁶

Lograr agrupar el pensamiento de Bauman es una tarea bastante compleja y superior a los objetivos del presente trabajo, por lo que en ésta trataremos de acotar los aportes que tenemos de éste respecto a tres conceptos, que son el Estado, la globalización y finalmente el estado de excepción (crisis), con lo cual podremos establecer un piso firme respecto a la fundamentación conceptual y que le da un sentido concreto en relación de la modernidad y la adaptabilidad de las instituciones creadas después de las revoluciones liberales.

“La tarea de crear el orden social requiere esfuerzos enormes, constantes, para seleccionar, trasladar y condensar el poder social, lo cual a su vez

¹⁵ Benjamin, Walter, *Escritos políticos*, 1ª edición, trad. Alfredo Brotons Muñoz y Jorge Navarro Pérez, España, editorial Abada Editores, 2012, p. 172.

¹⁶ Uno de los grandes pensadores de la época, de origen judío, nacido en Polonia y que recién falleció en el año 2017, aportó mucho a las ciencias sociales desde su concepto de “lo líquido” y los distintos enfoques en los cuales percibe la globalización desde un enfoque crítico y donde pone en análisis los conceptos de Estado, las instituciones que regulan a las sociedades y cómo actualmente nos estamos enfrentando a una batalla entre los orígenes del Estado y cómo el poder económico como eje rector del poder, para entender la transformación de una sociedad que está sobrepasando las estructuras que habíamos mantenido por cientos de años y que ahora nos ubica en situaciones de excepción del Estado. <http://www.lecturalia.com/autor/2331/zygmunt-bauman>.

exige recursos tales que sólo el Estado, con la forma de un aparato burocrático jerárquico, puede reunir, concentrar y desplegar...a fin de sostener la identidad y particularidad del Estado por medio de la identidad de sus súbditos.

La creación de un Estado soberano obligaba generalmente a sofocar las ambiciones estatistas de muchas poblaciones inferiores, socavar o expropiar cualquier grado de capacidad militar rudimentaria que poseyeran, así como su auto-abastecimiento económico y su particularidad cultural".¹⁷

En la definición esencial del Estado, Bauman retoma la visión de Bodín y de Hobbes, y nos plantea, desde un atril bastante crítico, la cruda realidad de lo que será para él el enfoque de un estado de excepción. Una de las características del Estado está relacionada con el diseñador/autor de los procesos normativos y legales, explica:

"El supuesto subyacente, tácito, pero indispensable, es que la sustancia misma del diseño o la creación de leyes estriba en el hecho de que la discrecionalidad para elegir leyes corresponde al diseñador o al autor de las mismas y a nadie ni nada más... El diseñador/autor puede elegir una ley conforme a su voluntad y, conforme a esa voluntad suya y nada más que ella, puede introducir excepciones a su aplicación. Es en esa capacidad del soberano para no estar limitado por la norma de su propia creación y para establecer excepciones donde reside la sustancia de la soberanía".¹⁸

Dentro de estas capacidades se demuestra cuáles son las prerrogativas que tiene la libertad y la capacidad de elegir como eje sustancial de la soberanía, a lo cual vemos una realidad fracturada, que no tiene ya esa capacidad, a esto le

¹⁷ Bauman, Zigmunt, *La Globalización. Consecuencias humanas*, trad. Daniel Zadunaisky, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, pp. 69 – 70.

¹⁸ Bauman, Zigmunt, *Comentarios de Giorgio Agamben y debate final*, 1ª edición., trad. Albino Santos Mosquera, Argentina, editorial Katz Editores, 2008, p. 50 – 51....
Cit. pp. 50 – 51.

denomina como una ruptura unilateral de la dependencia entre los dominantes y los dominados, donde no son ya las características del Estado clásico las que determinan la capacidad de dominación de los grupos de poder, sino que es el dinero y su flujo el que asegura una operatividad dinamizante por parte de los dueños del dinero, entendiendo que actualmente ni los ricos, ni el dinero tienen fronteras que les regule y les sitúe en un proceso territorial de pertenencia, es allí donde vemos que el Estado se está reduciendo obligatoriamente.

Es esencial mirar cómo el papel del individualismo está permeando en los Estados nación donde lo que sobre sale ya no es el ideal humano del contrato social o desde una aspiración como Tomás de Aquino, sino que “El actual estado del juego favorece la competencia implacable, el egoísmo, las divisiones sociales y la desigualdad con el mismo vigor y la misma lógica irrefutable con los que la situación anterior de “dependencia mutua” generaba límites a la desigualdad social y fortalecía los compromisos, las alianzas firmes y duraderas y, en definitiva la solidaridad humana”.¹⁹

La postura de Bauman previa al desarrollo del estado de excepción, define la realidad de un Estado en urgente crisis, pero que dicha crisis se entiende desde distintos ámbitos de operación, donde las decisiones de los humanos son un eje rector de la naturaleza, pero que también existen otras cosmovisiones (el autor les llama fuerzas) que van a desarrollar en esta teoría una importante determinante a entender desde lo racional.

“Un cuerpo político está expuesto a la fuerza centrífuga de la autoafirmación individualista (que amenaza constantemente con desgarrarlo) y a la fuerza centrípeta de la disciplina impuesta y administrada por el Estado. Esas dos fuerzas; sin embargo, son heterogéneas: la primera es “natural” (es decir, no es el resultado de la elección humana, aunque sean humanos quienes la ejecuten); la segunda,

¹⁹ *Ibidem*, p. 54.

“artificial” (es decir, además de ser impulsada por las propias personas, es también un producto de la elección humana).²⁰

El deber del Estado moderno tienen en sus características el de la seguridad y el orden, pero si el mismo Estado no pudiera cumplir sus funciones básicas entonces entra un concepto que es el de Estado fallido, que directamente no se debiera asociar al estado de excepción, pero que desde la visión de que el debilitamiento del Estado está haciendo que la transición hacia lo fallido se visibilice más comúnmente en situaciones de excepción, por lo que desde el enfoque del autor, progresivamente se identificará un ejemplo que menciona claramente tiene que ver con «la única tarea económica que se le permite al Estado y se espera que éste cumpla es mantener un “presupuesto equilibrado” al reprimir y controlar las presiones locales a favor de una intervención más vigorosa en la administración de los negocios y en la defensa de la población ante las consecuencias más siniestras de la anarquía del mercado».²¹

“Jürgen Habermas realizó una famosa y memorable caracterización del Estado capitalista. El objetivo central de este, según el autor alemán, es la reproducción continua de los componentes básicos de la sociedad capitalista, de los que esta se reabastece constantemente y con los que se va revigorizando en el transcurso de su propia autorreproducción (Habermas Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu, 1975).²²

Para Bauman la excepción está en las condiciones del Estado social desprendido del Estado capitalista que se ha ido transformando en el último siglo para entrar a un estado de emergencia para pocos a través del “ejercicio del poder político (el cual) se ha vuelto parcialmente dependiente del otro “desviacionista” (que

²⁰ *Ibidem*, p. 63.

²¹ Bauman, Zigmunt, *La Globalización. Consecuencias...* *Cit.* p. 75.

²² Bauman, Zigmunt, *Comentarios de Giorgio Agamben...* *Cit.* p. 70.

se aparta de la norma) y de la movilización de los sentimientos de seguridad”.²³ generando que la movilidad de la riqueza y la transformación de los nodos económicos (como pueden ser los países BRIC²⁴) van haciendo procesos de ciclos muy breves asociados a la tecnología y a la movilidad sin restricciones de manera global.

Desde la mirada de Bauman podemos decir que nadie controla el mundo desde los conceptos que tenemos de las estructuras de Estado-nación tradicionalista y enfocado en el crecimiento de un grupo asociado al territorio, al poder y a la soberanía, ese es “El proceso de “extinción” de los Estados nacionales, que está en curso y se encuentra rodeado por una aureola de catástrofe natural. No se comprenden plenamente sus causas; aunque se las conoce, no se pueden prever con exactitud, y aunque se las prevea, de ninguna manera se pueden impedir”²⁵ y que finalmente nos hace entender que el concepto de estado de excepción se vincula para Bauman en una respuesta frente a un Estado debilitado, un donde la riqueza es libre de transitar por territorios, mientras que las personas no lo son y que en conjunto desarrollan un nuevo espacio que está llegando a la mayoría de la población en el mundo, a los que el Estado social ya no es su respuesta y a los que ya no forzosamente se le denomina Estado fallido, sino estado de excepción (más común) frente a un Estado-nación cada vez más débil (no fallido).

²³ Bauman, Zigmunt, *Archipiélago de excepciones*, trad. Albino Santos Mosquera, 1ª edición, Katz Editores, España, 2008. p. 75.

²⁴ BRICS – Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Se puede ampliar la información en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/7506-brics-brasil-rusia-india-china-y-sudafrica>.

²⁵ Bauman, Zigmunt, *La Globalización. Consecuencias...* p. 65.

1.2.4 Giorgio Agamben.²⁶

En su obra *Homo Sacer II – Estado de excepción*, se desmembra desde un enfoque crítico-conceptual lo que debemos de entender en la actualidad como estado de excepción y así complejiza éste respecto a las posturas de otros pensadores como lo son algunos de los que estamos mencionando en el cuerpo del presente trabajo; el punto de partida de Agamben se centra en identificarle como un paradigma del gobierno, ya que se ha impuesto el criterio de que el estado de excepción no tiene en sí una forma jurídica establecida, sino que es una medida limítrofe del gobierno, el derecho, lo político y su soberanía, y que a su vez se excluyen, es como menciona el autor.

“Si la excepción es el dispositivo original a través del cual el derecho se refiere a la vida y la incluye dentro de sí por medio de la propia suspensión, entonces una teoría del estado de excepción es condición preliminar para definir la relación que liga y al mismo tiempo abandona lo viviente en manos del derecho”.²⁷

En esta teoría del estado de excepción se encuentra en un espacio de instauración del Estado moderno, y que en la realidad de los Estados, se vuelve una

²⁶ Nacido en Roma, Italia en 1942, doctor en filosofía por la Universidad de Roma, se le considera como un “crítico de la sociedad contemporánea, que analiza desde un enfoque que rompe con los paradigmas constitucionalistas del Estado de derecho” su trabajo está alrededor de la crítica y el pesimismo frente a las estructuras formales de poder y la transición de éstas para el desarrollo de nuevos esquemas de dominación por parte de los grupos que adaptan esas estructuras; para realizar un desarrollo respecto al estado de excepción, es justamente Agamben quien ha desarrollado un pensamiento aplicable a la realidad global. <https://www.infoamerica.org/teoria/agamben1.htm>.

²⁷ Agamben Giorgio, *Estado de excepción*, trad. Flavia Costa e Ivana Costa, 4ª edición, edit. Adriana Hidalgo Editora, Argentina, 2014, p. 26.

alternativa que se confronta al *Status Quo*, ya que reconoce que de alguna forma se tienen que tener agentes como las resistencias y la insurrección, que en un ejercicio de contrapesos, busca establecer un proceso de dominantes y dominados; este proceso también lo podemos entender como algo indeterminado, ya que dejan de existir las características que hemos mencionado del Estado-nación.

Para entender la teoría que plantea Agamben es importante asimilar que en las formas de gobierno, la preponderancia ya no la tienen los gobiernos absolutistas, sino más bien, que se cuenta con un sistema democrático que a su vez permite la manifestación revolucionaria, lo que implica que teóricamente «la elección del término “estado de excepción” implica una toma de posición en cuanto a la naturaleza del fenómeno que nos proponemos investigar y a la lógica más adecuada a su comprensión».²⁸ por lo que es importante entender asimilar las consecuencias teóricas de una postura moderna la cual visibiliza una nueva dinámica transformadora.

Agamben realiza algunas preguntas basadas en dos supuestos a partir de las cuales retomaremos posteriormente el presente trabajo, y señala: “Si lo propio del estado de excepción es una suspensión (total o parcial) del ordenamiento jurídico, ¿cómo puede tal suspensión estar comprendida en el orden legal? cómo puede una anomia estar inscripta en el orden jurídico y si el estado de excepción es, en cambio, solamente una situación de facto, y como tal extraña o contraria a la ley, ¿cómo es posible que el ordenamiento contenga una laguna precisamente en lo que concierne a la situación decisiva? ¿Y cuál es el sentido de esta laguna?”²⁹ Esto nos deja a reflexionar respecto la esencia del concepto de estado de excepción en un eje de adaptación del Estado frente a la transformación de su sociedad.

La necesidad como fuente primaria del derecho es otra de las características indispensables la cual no es esencial a la excepción, pero que nos fundamentan

²⁸ *Ibidem*, p. 30.

²⁹ *Ibidem*, p. 61.

esta teoría, desde una visión de casos únicos que no trasgreden completamente el Estado, y que a través de Dispositivos temporales de crisis se transforma el Estado-Nación, para abrir paso a un nuevo momento, el cual no tiene en sus objetivos la eliminación de éste, sino la transformación progresiva y adaptada a un nuevo contexto social; dentro de la necesidad es importante entender que ésta no va a tener ley, a lo cual el autor le atribuye un valor principal para la estructuración de las relaciones dentro y fuera del Estado, por lo que hablar desde una teoría de la necesidad debemos entender una situación de excepción, pero que cuando nos referimos al estado de excepción tenemos que entender que tiene una definición más amplia.

Para el planteamiento de la presente es importante citar un apartado donde el autor ve grupos académicos que confrontan entre sí el conocimiento de la teoría del estado de excepción y señala:

«A la diversidad de las tradiciones jurídicas corresponde, en la doctrina, la división entre aquellos que buscan incluir el estado de excepción en el ámbito del ordenamiento jurídico y aquellos que lo consideran externo a éste, es decir, como un fenómeno esencialmente político o, en todo caso, extrajurídico. Entre los primeros, algunos, como Santi Romano, Hauriou, Mortati, conciben el estado de excepción como parte integrante del derecho positivo, porque la necesidad que lo funda actúa como fuente autónoma del derecho; otros, como Hoerni, Ranelletti, Rossiter, lo entienden como un derecho subjetivo (natural o constitucional) del Estado a la propia conservación. Los segundos –Biscaretti, Balladore Pallieri, Carré de Malberg- consideran en cambio el estado de excepción y la necesidad que lo funda como elementos de hecho sustancialmente extrajurídicos, aun si pueden, eventualmente tener consecuencias en el ámbito del derecho. Julius Hatschek ha resumido las diversas posiciones en la contraposición entre una objektive Notstandstheorie, según la cual cada acto realizado en estado de necesidad por fuera o en contraste con la ley es contrario al derecho y, como tal, jurídicamente imputable, y una subjektive Notstandstheorie, según la cual el poder excepcional se funda

“sobre un derecho constitucional o preconstitucional (natural)” del Estado, respecto del cual la buena fe es suficiente para garantizar la inmunidad». ³⁰

La tesis de Agamben aclara que el estado de excepción y el estado de necesidad se encuentra en una zona ambigua e incierta en la cual los procedimientos de poder factico llegan a convertirse en antijurídicos que tienen el objetivo de convertirse en normas que determinen de manera fáctica; como consecuencia de la misma urgencia que logran tener ambos estados “temporales” es necesario aprobar a través de la ley dicha transformación, ya que como esencialmente la necesidad y la excepción estarán cargadas de una valoración moral y/o política, con una metodología revolucionaria, tendría que institucionalizarse para lograr que el movimiento de los grupos que conforman el poder dentro y fuera de los Estados nación logren reconfigurar sus pactos desde el derecho positivo y finalmente atender lo que es denominado como “fractura esencial” entre el poder del Estado y sus normas, frente a las necesidades sociales y el empoderamiento de nuevos actores.

La fuerza de ley es otro de los conceptos esenciales para Agamben y su teoría ya que es lo que permitirá institucionalizar las necesidades y las excepciones, señala que, “Uno de los caracteres esenciales del estado de excepción –la provisoria abolición de la distinción entre poder legislativo, ejecutivo y judicial– muestra aquí su tendencia a transformarse en duradera praxis de gobierno”³¹ esto entendiéndose dos complejidades, la primera el estado de naturaleza y la segunda el estado de derecho, donde en ninguna de ambas se encuentra el estado de excepción, por lo que es importante visibilizar la consecuencia del espacio de excepción, que no es un estado natural, hay un vacío jurídico en el estado de excepción, pero que tiene que caminar hacia la instauración de un nuevo Estado, que puede ser mayoritariamente el mismo o no.

³⁰ *Ibidem*, pp. 60 – 61.

³¹ *Ibidem*, p. 35.

También es relevante para esta teoría el identificar las capacidades estatales para decidir respecto al estado de excepción y cómo se construye entrando así al desarrollo de la paradoja esencial del estado de excepción y su proceso por normarla, ya que considera que el hecho de tener normas respecto a estado de excepción es querer dar normatividad a algo que en sus orígenes no puede ser normado por su misma visión de origen, pero que en lo sustancial busca una transformación revolucionaria que desarrolle instituciones durables y permanentes inclusive capaces de atender el porqué de la excepción; lo anterior genera un nexo a otro concepto relevante dentro del tema que es el ejercicio de la soberanía, desde el Estado y desde las acciones de las personas en el ejercicio de sus libertades, esto resulta ser una ficción constitutiva que es esencial para la definición del Estado, es como hacer visible la analogía de estado de excepción frente al estado de resistencia es un problema, donde lo que está en cuestión es el problema del significado jurídico de una esfera de acción en sí misma extrajurídica.

Desde la forma de entender los comportamientos del estado uno de los aportes que señala es que “el sistema jurídico de occidente se presenta como una estructura doble, formada por dos elementos heterogéneos y, aun así, coordinados: uno normativo y jurídico en el sentido estricto –que podemos aquí inscribir por comodidad bajo la rúbrica potestas- y uno anómico y metajurídico- que podemos llamar con el nombre de auctoritas... El estado de excepción es el dispositivo que debe, en última instancia, articular y mantener unidos a los dos aspectos de la máquina jurídico-política, instituyendo un umbral de indecidibilidad entre anomia y nomos, entre vida y derecho, entre auctoritas y potestas”.³²

Finalmente lo que significa en general es que en el entendimiento de las excepciones el Estado no deja de funcionar, ya que en la adaptación de las fuerzas, éstas han ampliado los poderes formales de los gobiernos, lo que pone en prueba las capacidades de respuesta que pudieran llegar a tener frente a las causales de la excepción, lo que deja visible una “relación” sistemática y dialéctica de la vida

³² *Ibidem*, p. 156.

humana de la sociedad y el funcionamiento del derecho y la norma, siendo la excepción un punto de máxima tensión; dirá Agamben “el funcionamiento de la máquina que está conduciendo a occidente”.³³

1.3 Ejes comunes y características que definen estado de excepción: el nuevo Leviatan.

Como ya hemos estado mencionado en el texto, entender el Estado-nación como punto base de los autores nos permitirá observar primero, ese seguimiento de conceptos liberales-democráticos que asimilan el mundo en una serie de granjas con capacidad administrativa propia, las cuales se están viendo en una crisis de legitimidad, de la mano con una sobre población mundial que está acabando con los recursos naturales y que sujeta el acceso de estos a recursos monetarios, dejando a éstos en una franja de vulnerabilidad que ha merecido por autores como Benjamin y Bauman desarrollar su teoría reconociendo que ya se vive directamente en un estado de excepción y que no es un punto al cual se llega para transformar.

Alrededor de estos ejes esenciales para transversalizar las bases para hablar de un Estado-nación, se encuentran los factores internos que delimitan los ámbitos de operación de éstos; dentro de ellos el primordial tiene que ver con la capacidad soberana de decidir y regularse hacia adentro, controlando la burocracia/instituciones garante del propio Estado, así como el acceso a crear y a construir sus propias leyes, en proporción a su “población” o súbditos, este desarrollo normativo, está dentro de un Estado liberal democrático y con tendencias a constituirse en repúblicas, el cual está dejando de responsabilizarse de sus consecuencias, es decir, el desgaste social generado por la corrupción que es un síntoma mundial de lo que se está transformado, y de la pobreza local, que más allá de trabajar por terminar con ella, se acrecienta y polariza cada día más.

Los otros factores determinantes son los factores externos los cuales tienen una complejidad distinta respecto a los factores internos, ya que estos pueden

³³ *Ibidem*, p. 158.

oscilar desde factores externos naturales, hasta factores políticos y/o económicos indirectos, como sociales, los cuales a pesar de su complejidad, se están volviendo predominantes en aquellas sociedades que se encuentran en una situación de globalidad, donde ahora es importante tener en cuenta acciones ultra nacionales para impactos locales y a su vez reconocer que los impactos locales trascienden para situarse en un ámbito global; un punto esencial respecto a estos nuevos enfoques en los cuales coinciden la mayoría de los autores, es en la liberalización del capital y los capitalistas frente a sus viejos socios los Estados-nación, que se ha polarizado la desigualdad en todos los niveles y en todas regiones del planeta.

La globalización como agente externo determinante, es un esencial de la teoría de la excepción, por lo que hay que tomar en consideración que distinguir los tipos de flujos que se han fomentado es importante para la hipótesis del trabajo, ya que la migración de las personas es parte de las características, pero que desde estos procesos de “puertas abiertas” en el mundo, no todos pueden pasar, por lo que en estos flujos veremos de manera básica cuatro flujos básicos mínimos para hablar de migración, que serán los migrantes económicos, que a su vez se ven de manera institucionalizada y el otro que es de manera no institucionalizada; los otros son los migrantes no económicos y que tienen que movilizarse de sus lugares de origen por violencia y miedo, y por desastres de origen natural, con estos cubrimos los perfiles que los autores antes mencionados de alguna forma reconocen en sus textos y que profundizaremos más adelante al respecto.

En último punto dentro de las consideraciones básicas para la teoría de los estados de excepción, está la respuesta social por redefinir lo que le está pasando, es decir el sumirse en una crisis general económica y de estructuras sociales, por lo que visibilizaremos dos grandes grupos, que es el de la población activa, como las asociaciones civiles, grupos revolucionarios y población que no sobrevive por el Estado y que realiza algún tipo de activismo por la transformación de su realidad, pacífica o violenta; el segundo grupo es el de aquellas personas que son pasivas frente a las transformaciones que están ocurriendo dentro de su localidad y progresivamente ven afectadas sus condiciones, observando de estas que son

parte de la clase “trabajadora” ya que también está el grupo de las personas que concentran la mayor parte de la riqueza del mundo y que están fuera de esta clasificación, pero que también es importante mencionar que hay una línea no tan invisible respecto a grupos de clases trabajadoras que facilitan de manera servil el dominio de las personas con la riqueza.

Sobre estas características se encuentran las nuevas condiciones que nos confrontan a un estado de excepción que se está instalando dentro de todas las sociedades pobres y que está haciendo abrir los ojos a los países “ricos” para empezar a segmentar la población mundial e incidir aún más en sociedades en conflicto para poner muros lejos de sus fronteras; con esto podemos arrancar a desarrollar el trabajo frente a la excepción que está llegando para quedarse probablemente hasta una nueva reconfiguración de las sociedades en el planeta.

El enfoque natural de arranque respecto a lo que ahora entendemos como Estados-Nación tiene sus orígenes tanto en Jean Bodin (1529) como en Thomas Hobbes (1588) que son desde la ciencia jurídica y social, el momento donde se inicia el debate del desarrollo de un nuevo orden, el cual ha de trabajar desde sus grupos liberales para consolidarse e imponerse de manera concreta en los siguientes tres siglos, es además importante mencionar que de la mano a este proceso antropocéntrico de definición de “las parcelas globales” se inició la era de los inventos, donde todo se ha volcado al desarrollo de productos que hagan la vida “más fácil” para los seres humanos.

Entender entonces el viejo concepto de Estado-Nación implica asimilar su definición esencial, éste se asimila como un lugar/territorio donde a través de un poder factico dominante se integran/someten un número determinado de personas a las que se denominó sociedad y que integrados (desde la perspectiva moderna) generan una soberanía la cual tiene nombre, cultura e identidades propias las cuales forman un Gobierno que define los ámbitos de participación internos y externos de dicho Estado; es como señala Carlo Bordoni:

“Al principio, había un monstruo, el Leviatán, una presencia tenebrosa reprimida en la maligna conciencia popular. La imagen del Leviatán de Hobbes representa bien la perspectiva de la composición del Estado moderno que tenían sus coetáneos del siglo XVII, cansados de vivir en un mundo regido por el azar, el desorden y la corrupción, hartos de guerras de religión y de una existencia basada en la ley primordial de la supervivencia del más fuerte. Pero, sobre todo, las gentes de aquel siglo estaban ansiosas por desarrollar sus actividades y sus negocios en un clima e imparcialidad y equidad mutua”.³⁴

Como actores de poder estos Estados se subdividieron antidemocráticamente el mundo y lo han peleado entre ellos mismos para ampliar su poder, ejercer dominación, entre otra serie de acciones y sucesos que ya existían antes de la conformación del propio Estado y que progresivamente se han ido institucionalizando a través del derecho para garantizar tranquilidad a las personas en sus espacios de desenvolvimientos, es como señaló Jean Jaques Rousseau “el más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber. De allí el derecho del más fuerte”³⁵ por lo que los más fuertes estructuraron los Estados, de tal manera que éstos respondieran al grupo local preponderante.

Rousseau ve en el “contrato social” una de las consecuencias de la naturaleza de las personas, donde controlar el amor así mismo y a sus deseos, fue la tarea primordial de los grupos sociales, habría que valorar si en realidad visibilizaron que el agruparse y generar fuerzas colectivas más grandes, les permitió generar mayor poder para un grupo de personas y dejarnos ver lo que ha sido la dinámica dominante de los últimos trescientos años; entonces el gran sustento de

³⁴ Bauman Zygmunt y Bordonni Carlo, *Estado de crisis*, trad. Albino Santos Mosquera, 1ª edición, edit. Paidós, México, 2016, pp. 55-56.

³⁵ Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, trad. Fernando de los Ríos, duodécima edición. Editorial Austral, 2007, España, P. 13.

la actualidad se sitúa teóricamente allí, donde aún las sociedades eran capaces de ver la diferencia entre existir y no existir frente a un orden no institucionalizado.

La compleja lucha contra la dominación de los grupos religiosos por parte de minorías intelectualizadas se tenía que defender, hay manifestaciones de esto como lo es el mismo Rousseau cuando se refiere a lo civil: “Los dogmas de la religión civil deben ser sencillos, en número reducido, enunciados con precisión, sin explicaciones ni comentarios. La existencia de la Divinidad poderosa, inteligente, bienhechora, previsora y providente, la vida futura, la felicidad de los justos, el castigo de los malvados, la santidad del contrato social y de las leyes: he allí los dogmas positivos. En cuanto a los negativos los limito a uno solo: la intolerancia, que forma parte de todos los cultos que hemos excluido”.³⁶

John Rawls considero es uno de los pensadores contemporáneos que se toma el tiempo de profundizar desde su contexto en temas esenciales del Estado-nación que son la justicia y la soberanía (el poder), vistos como un enfoque complementario de cualquier tipo de conformación organizativa, por lo que retomaremos su concepto de justicia para asignar un enfoque específico a éste.

“La concepción de la justicia puede enunciarse mediante los dos principios siguiente: el primero, cada persona que participa en una práctica, o que se ve afectada por ella, tiene un igual derecho a la más amplia libertad compatible con una similar libertad para todos; y segundo, las desigualdades son arbitrarias, a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos. Estos tres principios expresan la justicia como un complejo de tres ideas: libertad, igualdad y recompensa por servicios que contribuyan al bien común”.³⁷

³⁶ *Ibidem*, p. 142.

³⁷ Rawls John, *Justicia como equidad*, Editorial Tecnos, España, 1999, p. 131. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1069286>.

Finalmente dentro de esta pequeña revisión de los enfoque adecuados de entender el Estado-nación moderno y que de manera empírica están alejados al concepto de justicia que se refiere Rawls, y que desde los enfoque clásicos de Estado son muy básicos los parámetros de medición, pero que actualmente, estamos convencidos que ya no encaja ese concepto con las realidades, como señaló Karl Deutsch³⁸ y las diversidades de cada uno de los Estados y gobiernos, por lo que es importante atender a la definición de un nuevo leviatán, que está siendo controlado por la humanidad y el dinero, que se está quedando corto para responder frente a una mano invisible, ya que la imagen de lo que está más allá del ser humano, de manera monstruosa se ha sobrepasado frente a los Estados-nación, ahora el leviatán está en un mundo digital que sobrepasa la imaginación de los clásicos, frente a la transformación de las sociedades y su acceso a la justicia.

1.4 Estado de excepción y personas refugiadas y solicitantes de asilo: violación constante de derechos humanos.

Partiendo del criterio esencial de que actualmente nos agrupamos e identificamos en el concepto de Estado-Nación, tenemos que visibilizar en un ejercicio dialectico de la historia, que nos encontramos en un momento donde el mismo concepto se está viendo fuertemente atacado, desde sus propias entrañas, ya que al redefinir los métodos generadores de riqueza, el aumento poblacional, el desarrollo de un mundo digital paralelo, la concentración de los recursos y los procesos migratorios han llevado a que el Estado se debilite; es allí donde tiene sus nuevas bases el concepto de estado de excepción, en una realidad donde el Estado-nación es débil y los límites internacionales han tomado una fortaleza sin precedente.

Como ya hemos hecho una revisión teórica sobre autores que dialogan entorno a los estados de excepción es importante señalar que el ámbito de operación de éste, responde al ejercicio de las soberanías, fragmentando las

³⁸ Deutsch Karl, *Política y gobierno*, trad. Eduardo L. Suárez, 2ª reimpresión, 1998, Fondo de Cultura Económica, México, p. 120.

instituciones, en un momento específico, donde no es posible mantener las condiciones establecidas previamente, frente a un suceso social o natural que pone en tela de juicio el trabajo y la respuesta de los integrantes del Estado para reasignar, replantear y reinstaurar (aunque sea de manera simbólica) los límites de la justicia y del acceso a la misma, para posteriormente definir al Estado de una manera congruente al grupo dominante frente a las minorías, muy a pesar de los sistemas democráticos instalados en cada Estado-nación.

Esta revisión nos lleva a entender que los Estados liberales están dejando de tener sentido, cuando se alinearon de manera “soberana” a un poder superior que los debilitó en cuanto a sus capacidades, tomando ahora el *roll* nuevamente de pequeños espacios de tierra que buscan ser atractivos para las personas que tienen miles de millones en sus cuentas, para volverse punto turístico, para facilitar a través de salarios bajos la inversión en los países, la extensión de impuestos para “tener feliz” al dueño del dinero; por tanto tenemos que observar esta característica como algo primordial ya que el puente que existe entre el vulnerable y el dueño del dinero es ese Estado, por lo que su trabajo está frente a un limbo global, lo que quiere decir en el presente que el acceso a través de políticas públicas, procesos restrictivos del gobierno, frente particulares, grandes empresas y transnacionales (acciones que se habían vuelto esenciales en las democracias mundiales) ya no están teniendo enfoque de soberanía sino más bien han tenido que bajar su perfil para estar bien con los “nuevos” coordinadores globales, pero que a las personas en vulnerabilidad y que ejercen procesos de ciudadanía activa, además de dejarlas de costado, les da la oportunidad de generar excepciones como nunca antes en la historia de los Estados-nación.

La primavera árabe es un momento histórico que nos permite asimilar la debilidad del Estado, frente a otras dos de las características del estado de excepción en la modernidad, que es la integración global por medio de redes sociales y el reconocer un poder más allá del Estado y del capital, el mundo en términos muy sistemáticos se ha unido a través de la comunicación digital, para generar procesos de auto reconocimiento de existencia, y por otro lado, para

acercarse a personas afines política y socialmente, en la búsqueda de mejores condiciones de vida por medio de un mundo digital, el cual está sustituyendo todas las necesidades sociales de las personas, para ser vistos ahora como parte de una aldea global digital en la cual los recursos tecnológicos son parte de un proceso democratizador *on-line*.

Valdría la pena preguntarnos ¿Cuáles son los alcances que tiene el mundo digital para el Estado-nación? Ya que recordando a Rousseau cuando se refirió a la igualdad señaló que “siendo todos los ciudadanos iguales por el contrato social, todos pueden prescribir lo que es deber de todos, pero ninguno tiene el derecho de exigir a otro que haga lo que él no hace”³⁹ en la época actual parece que se ha sobrepasado ese pensamiento y ahora nos encontramos en un eje complejo frente a la transformación del mundo digital en acciones físicas humanas y concretas, que vuelven a reducir el ámbito de aplicación del Estado-nación y que fortalece las dinámicas de la ciudadanía activa para situar en estado de excepción a sociedades que no están funcionando en proporción a sus gobernantes; esto es una dinámica compleja porque hace ver que el responsable siempre serán los Estados, cuando la salida de capitales probablemente no dependa de alguna entidad de gobierno (salvo por corrupción y fraude), sino de algún empresario.

Sumado a estas características tenemos también el trabajo de la superestructura institucional, trabajando en función de justificar al Estado-nación a tal forma que otros estados pueden apoyar al restablecimiento del Estado que tuviera que entrar en excepción y esto está vinculado a que el gran acuerdo global por la sobrevivencia de los Estados, firmado por los mismos Estados, es una nueva fuerza global que vemos por medio de regionalizaciones, firmas de convenios/tratados de gran escala que trata de posicionar al Estado de tal forma que se asimile que realiza actividades funcionales; por el otro lado estos grandes acuerdos globales también trabajan para reasignar al pequeño Estado-nación su función global si éste es cooptado por liderazgos locales con intereses adversos a

³⁹ Rousseau, Jean Jaques, *El Contrato social...* p. 124.

la tendencia global; tanto la unión europea como el sistema internacional de naciones unidas se instalan como ejemplo de modernidad y que controla y regula al Estado, de tal forma que la nueva burocracia trasnacional tiene sus propios procesos en los cuales activa la intervención de gobiernos que se encuentran en estado de excepción.

Un estado de excepción moderno tiene un proceso globalizador institucional estructurado y cabildeado con otros Estados, que autoriza la intervención de otros Estados cuando el estado en emergencia pierde sus capacidades institucionales, al realizar esto, promueven a la vez que el eje del dialogo internacional se mantenga en función a los lineamientos que organismos internacionales asignan para legalidad y la legitimidad de los Estados reducidos.

La última de las características que consideraremos en la presente es el nuevo orden jurídico, donde se cuestiona el enfoque constitucionalista, el cual era eje primordial de la soberanía clásica del Estado-nación y que actualmente, vinculado al punto antes mencionado, se alinea a tratados y convenios multinacionales que reducen el control económico, reduciendo su capacidad económica y que estructura una serie de protecciones de derechos sociales frente a cualquier participante de dichos acuerdos, lo que nuevamente limita las capacidades de acción dentro de sus territorios, que históricamente se asocian a sobre ejercicio del poder coactivo hacia su propia población.

Las características de este nuevo estado de excepción que se está ubicando en las sociedades tiene en la adaptabilidad (quizá una dinámica dialéctica) una oportunidad de incidencia como nunca antes la habíamos registrado en la historia, tanto la conectividad como las capacidades de los agentes no estatales son herramientas primero para reconocer lo que Benjamin mencionaba respecto a las vidas en excepción y segundo para pensar en palabras transformadoras como “revolución” “levantamientos” entre otros que se habían quedado fuera del modelo económico-político.

En este apartado desarrollaremos algunas de las condicionantes que deben de existir desde la base dogmática para reconocer no solamente la emergencia a la que nos lleva al refugio en su definición global, además veremos como es fundamenta reconocer que existe un estado de excepción constante, crítico y crónico frente a las necesidades de personas que no han desarrollado su vida en el país receptor y que si pide una acción inmediata, urgente y efectiva para sacar del estado de excepción a un Estado (cualquiera que sea) y atender a la naturaleza del mismo Estado.

Entender la realidad que viven millones de personas es visibilizar, como lo menciona la organización RET Internacional (RET) en su informe *Historias que Caminan y Resisten*, “La situación de desplazamiento forzoso por conflicto armado o violencia que pone en riesgo la propia integridad física, coloca a las personas y a amplios grupos de diversas comunidades, en situación de alto nivel de presión, generándose un conjunto de reacciones que afectan su funcionamiento psíquico y emocional”⁴⁰ la comunidad global debe desde un enfoque humanitario y de derechos humanos actuar para “combatir” los supuestos antes mencionados, para establecer y garantizarles a las personas, un Estado que responda ante su vulnerabilidad, la ausencia geográfica de éste orilla a la movilidad y la movilidad a su vez situa en emergencia a los Estados receptores de esta población.

A nivel mundial existen según datos del ACNUR en su informe anual 2017: *Tendencias Globales*⁴¹ 68.5 millones de personas forzadas a huir de sus casas por conflictos y persecución, de este número se aumenta significativamente a los 65.6⁴² millones de personas que se encontraban en ese supuesto en el año 2016, lo que

⁴⁰ RET Internacional, *Historias que caminan y resisten: Una travesía hacia la resiliencia*, 1ª edición, Panamá, 2015, p. 10.

⁴¹ ACNUR, *Informe anual 2017 tendencias globales*. Suiza, 2018, p.2. <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>.

⁴² ACNUR, *Informe anual 2016 tendencias globales*. Suiza, 2017, p.2. <https://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf>.

además ha sido una constante en crecimiento permanente en los últimos 10 años, lo que paralelamente podemos asociar a los nuevos conflictos nacionales que están desconfigurando el sentido de los Estados, sus fronteras y el límite no geográfico de medios de comunicación como el internet y las redes sociales, que nos abrieron la puerta a acciones globales con impactos locales, la migración hoy es una consecuencia de un nuevo mundo en violencia.

La protección internacional humanitaria se vuelve entonces una necesidad base para el mantenimiento no solo de un orden local, sino para el reconocimiento de la reconfiguración humana frente a los Estados y sus dinámicas oxidadas de los enfoques liberales y que a su vez en el procesos de neoliberalización, se ha buscado una contracción y una apertura a la cual muy pocos de los Estados han podido asimilar y operativizar en sus acciones; generando Estados fallidos, por múltiples razones, como múltiples poblaciones migran.

Una de las causas de la excepción y emergencia de esta realidad es “La ausencia de mecanismos adecuados de protección tiene consecuencias directas en el grado de exposición a la violencia que sufren los refugiados y migrantes. No hay vías legales y seguras de acceso, por lo que migrantes y refugiados quedan atrapados en las zonas controladas por las organizaciones criminales”⁴³ así como por una desigualdad estructural que les instala en franjas de pobreza peores a las de los países de origen, ya que los pocos recursos formados de manera local desaparecen para estar en un abandono sistemático complejo, donde no hay una respuesta que les de seguridad jurídica y en muy pocos casos acceso a una vida digna.

Las ausencia y omisiones que reflejan el actuar de los Estados frente a migraciones tan complejas como la que ocurre en centroamérica, están asociadas

⁴³ Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir del triángulo norte de centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*, 2017, México, p. 22.

a el concepto de estado de excepción en toda su definición, un referente es lo que menciona Bauman:

“El principio de justicia exige responsabilidad por los efectos que las acciones de cada uno puede tener sobre la condición de los demás, y un poder global requiere una responsabilidad global. Sin embargo, esta última tarda en llegar y, cuando finalmente se despierta, se encuentra impotente frente a la ausencia de instancias capaces de actuar efectivamente en su nombre”.⁴⁴

Lo que está ocurriendo en la región de centro y norte de América es algo que es muy complejo de entender y de explicar, pero que lleva en sí muchas condicionantes históricas que mantienen a la región en una situación de extrema desigualdad entre los países del norte, frente a los países de centro, la corrupción, la delincuencia organizada, el tráfico de armas, de drogas, la trata de personas, son solo algunas de las tantas problemáticas que están entorno a estos Estados, que particularmente hacen que las personas se jueguen su destino en el territorio mexicano, donde no ha podido haber justicia para estas personas.

“En la región de Triangulo Norte de Centro América (TNCA), el trauma, el miedo y un violencia cruel marcan la vida cotidiana de millones de personas. Lamentablemente, esta realidad no termina con la huida forzosa a México: una vez en este país, los migrantes y refugiados son víctimas de organizaciones criminales, en ocasiones con la aprobación tácita o la complicidad de las autoridades nacionales, y quedan sometidos a la violencia y a todo tipo de abusos secuestro, robo, extorsión, tortura, violación- que, aparte de las lesiones y traumas inmediatos, pueden dejar graves secuelas”.⁴⁵

⁴⁴ Bauman Zygmunt y Tester Keith, *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones*, Edit. Paidós, España, 2011, p.96.

⁴⁵ Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir...* p. 4.

Según lo hemos mencionado anteriormente el estado de excepción es una ausencia y una carencia para las poblaciones y la seguridad que éstas debieran tener en cualquier lugar donde se situen por su acceso a derechos, donde la diferencia entre lo humanitario y los derechos se desvanece y vulnera a grupos que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad; el leviatán que se había instalado en la humanidad ahora se ha reconstruido en una hidra⁴⁶ que parece en su conformación agrupa regionalmente acciones que solo sirven a un solo cuerpo y que segmentan y “envenenan” comunidades y países enteros para fortalecer una desigualdad que pareciera cada día más estructural y la cual instala en el estado de excepción particularmente a esas poblaciones que migran y huyen en la búsqueda de dignidad.

⁴⁶ Falcón Martínez, Constantino, Fernández, Galiano y López Melero, Raquel, *Diccionario de la mitología clásica 1*, Alianza Editorial, México, 1997, p. 330. Hidra de Lerna: Monstruo hijo de Tifón y de Equidna, que tenía cuerpo de perro y nueve cabezas de serpiente, una de las cuales era inmortal. Se decía que el Anigro, un pequeño río de la Élide, tenía sus aguas envenenadas de que se bañó en ellas el centauro Quirón, trashaber sido herido por una de las flechas que el héroe Heracles había emponzoñado con la sangre de la hidra cuando le dio muerte. El veneno de la Hidra de Lerna causó también la muerte de Heracles.

CAPÍTULO 2. LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO EN MÉXICO.

“Las migraciones han contribuido a crear sociedades más complejas en las cuales un sector de gente no forma parte de la nación donde vive, otro está completamente integrado y en uno más sólo cuando crece reaparece el interés por las raíces y la preservación de la familia y de las culturas tradicionales”.⁴⁷

Desarrollar un trabajo que pretenda visibilizar la realidad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas (SAyR), además de ser un trabajo bastante ambicioso, puede resultar sesgado de inicio, por lo que, al realizar el presente trabajo, es relevante visibilizar la complejidad del tema para posteriormente lograr delimitar los espacios adecuados que nos permitan alcanzar las variables de la hipótesis del presente trabajo.

En un primer momento es importante reconocer los lugares legales donde se ubican las definiciones donde sitúa el concepto de persona refugiada, solicitantes de la condición de refugiados, realizar una narrativa al respecto frente a los hechos del periodo; finalmente para en el siguiente capítulo complejizar respecto al marco normativo de las personas refugiadas en México y sus lagunas jurídicas.

Posteriormente trataremos de hacer un análisis de los actores y de aquellas organizaciones involucradas desde un enfoque institucional a la atención de personas SAyR en la Ciudad de México, esto con la intención de lograr realizar un mapa básico de actores donde se lograran detectar acciones de impacto tanto legal como humanitario; es importante para la investigación también presentar desde los

⁴⁷ Martínez Assad, Carlos coord., *De extranjeros a inmigrantes en México*, UNAM, 2008, México, p. 9.

indicadores el contexto de lo que pasó en el periodo y sus transformaciones sistemáticas en un periodo corto de tiempo.

2.1 Situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en México: numeralia y actores clave.

Cuando hablamos de migración y refugiados en México se da por entendido muchas veces que estas dos palabras aglomeran de manera transversal las características y desarrollos de todas las personas que entendemos como migrantes y refugiadas, a manera de considerar que son homogéneas, lo cual es una mentira estructural y esencial desde un análisis básico de los flujos, características y vulnerabilidades de las distintas poblaciones que se instalan en algún sitio.

Adalberto Santana señala que “el fenómeno de la migración forzada nos muestra que no implica únicamente el movimiento de personas de un lugar a otro, sino que también conlleva una tradición histórico cultural con sus respectivos legados, imaginarios sociales, aspectos simbólicos, representaciones ideológico-políticas y, por supuesto, flujos económicos”.⁴⁸

Por lo que es de sustancial relevancia el asignarle una gran importancia a la carga cultural que se integra a la densa masa cultural del país, la cual también se confunde entre las regiones y zonas del país y que a su vez también se confronta de manera directa con algunas otras culturas locales, sus comportamientos y tradiciones, dejándolos en un espacio inicial de desigualdad el cual tendría que plantear desde la recepción condiciones con enfoque multicultural, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad específicas; es como señala la Dra. Elisa Ortega.

“Si bien es cierto que existe un marco internacional de derechos humanos que establece unos principios de no discriminación e igualdad de trato, y

⁴⁸ Santana, Adalberto (comp.), *Retos de la migración latinoamericana*, México, IPGH/UNAM, p. 14.

garantiza la protección de la mayoría de los derechos humanos a todas las personas, en la práctica los Estados eluden sistemáticamente sus responsabilidades en esta materia de los NNA y las familias como medida de control de la seguridad”.⁴⁹

México ha sido un ejemplo, en algunos momentos coyunturales de la historia, de país con una gran apertura para la recepción de personas que salen de sus países por situaciones de miedo fundado, un breve diagnóstico de los distintos flujos y migraciones de personas solicitantes es como Santana menciona al respecto en *Exilio y migración forzada en América Latina*: “Los flujos migratorios con un marcado tono político que se dieron con el triunfo de la revolución cubana llegando a generarse una corriente migratoria de un 10% de cubanos al exterior, sin duda ese flujo migratorio fue alentado por las políticas de los sucesivos gobiernos estadounidenses que han mantenido el bloqueo económico contra Cuba desde 1962”⁵⁰ y es donde México colaboró para dar refugio a distintos grupos de la población cubana, al igual que otros tantos ejemplos.

En los alcances del presente, es necesario referir que más que una definición de “La situación” de los refugiados en México, haremos una breve descripción de las características que se han logrado identificar de las poblaciones que buscan protección internacional y que particularmente nos han mostrado desde la práctica, qué es lo que en términos generales les agrupa, tanto en lo positivo como en lo negativo, para realizar un acercamiento a esa situación de las personas y más adelante específicamente en la Ciudad de México.

En la última década los flujos migratorios en México han sido diversos *grosso modo*, estos a su vez han sido constantes y con una tendencia clara a

⁴⁹ Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frente a ellos en el sistema Interamericano de derechos humanos*, UNAM-IIJ-CNDH, México, 2012. p. 2.

⁵⁰ Santana, Adalberto, *Exilio y migración forzada en América Latina*, México, UNAM, 2017. p. 183.

incrementarse, dentro de la diversidad existente las personas que solicitan protección internacional, se centran en un gran grupo poblacional específico que son las personas de Centroamérica las cuales captan hasta el 91% de solicitudes en el país según datos de la Comisión mexicana de ayuda a los refugiados (dato del 2016), estas personas muchas veces ingresan de manera “irregular” a México lo que les genera un problema previo frente a su acceso a los procedimientos de SAyR, es como señala la Dra. Ortega.

“Se prefiere usar el término “irregulares” debido a que es neutral y no estigmatiza o criminaliza y, además, porque es usado en la Convención de Naciones Unidas sobre Trabajadores Migratorios de 1990 y por las organizaciones internacionales que trabajan en temas migratorios. Hay que recordar que desde 1999, en el Simposio Internacional sobre Migración, celebrado en Bangkok, se recomendó el uso del término “irregular” para abarcar el hecho de que “las irregularidades en la migración pueden surgir en varios puntos –salida, tránsito, entrada y regreso- y pueden ser cometidas en contra del migrante o por el migrante”.⁵¹

Cobra relevancia el identificar esto ya que hay una serie de datos alarmantes frente a los distintos flujos y en lo particular cómo en el periodo a investigar, se incrementa de manera exponencial, visibilizando la incapacidad de respuesta de las políticas públicas del gobierno mexicano y de las voluntades de los tomadores de decisiones frente a sus deberes frente a las poblaciones no nacionales, esto debido a que el número de solicitantes de asilo del 2013 al 2016 es de 15,653, lo cual no tendría que representar ningún reto para el acceso a programas sociales cuando “en el Estado de México alistados en el padrón de beneficiarios de marzo a abril 2016 de la SEDESOL es de 2,423,217”.⁵²

⁵¹ Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes... cit.*, pp. 6 y 7.

⁵² Mendoza Magaña, Roberto, *Impactos del Programa PROSPERA en el Estado de México (2012 y 2015)*, en *Encrucijada*, revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, núm. 26, UNAM, mayo – agosto 2017, p.33.

Entonces cuando hablamos de la situación de las personas refugiadas tendríamos que dimensionarla frente a una estructura de programas bastante gruesa, frente a la ignorancia y falta de voluntad de los servidores públicos, que frenan, por decirlo de manera positiva, la capacidad del ejercicio de Derechos que pudiera transformar la realidad de las personas, sobre todo nos debe de generar un enfoque que centre la atención en algo que pudo ser un trabajo preventivo y de alineación de la superestructura ante un pequeño grupo poblacional que no tendría que ser una emergencia como se asimila en el periodo que abarca la presente.

Para lograr reconocer los ejes principales de la realidad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es importante ser sensibles frente a dinámicas específicas en contextos, digamos, ajenos a la situación de la Ciudad de México, por ejemplo que los países de Centroamérica se encuentran dentro de una situación de violencia bastante grave y compleja por parte de grupos de delincuencia organizada, la cual se vuelve parte de la estructura y que en algunas ocasiones el grupo delincuencia es el mismo gobierno frente a población que está contra sus mecanismos; dicha violencia, desde estos dos enfoque básicos, motiva la migración transnacional y que a su vez se identifica que son personas que requiere protección internacional.

Un diagnóstico de las personas que solicitan refugio en la Ciudad de México debe observar desde un panorama interdisciplinario aquello que es considerado como una crisis del gobierno con carácter humanitaria, ya que si bien las dimensiones son bastante bajas en comparación con otros países, si es destacable que la multiplicación del flujo y las nulas capacidades institucionales del gobierno, nos sitúan en algo parecido a una emergencia humanitaria.

Entender los flujos migratorios es tratar de describir a raja tabla cómo se movilizan las personas para solicitar protección internacional en el centro de un país como lo es México, existe una descripción básica del reto transicional de las poblaciones que arriban a la CDMX y refiere que “La transición urbana y de la movilidad entendida como el paso de una sociedad rural a una sociedad urbana

(cuyas tres fases son migración del campo a la ciudad, migración entre ciudades y migración de los países en desarrollo a los países más desarrollados”.⁵³

*Mapa 1. Tehuantepec Railway Company. 1808, Mapoteca Manuel Orozco y Berra.

En términos generales las personas refugiadas en México son parte de un conglomerado de complejidades que es la migración, donde sobresalen en comparación con otros tipos de migrantes por las necesidades específicas de protección como ya lo hemos mencionado, el punto de partida de personas que han sufrido violencia, es un cuestionamiento fundamental para entender si es posible reconstruir un tejido social importado y que busca instalarse en un país que tiene sus propias dinámicas de violencia; hablar de personas refugiadas entonces es hablar de reconstrucciones que paso a paso deben abrir a los estudios sociales la diversidad y la interdisciplinariedad de los objetos de estudio ya que se tornan cada vez más complejos.

⁵³ Díaz-Tendero, Aída, *La Teoría de la economía política del envejecimiento. Un nuevo enfoque para la gerontología social en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2012, p. 79.

Para los alcances del presente apartado, entenderemos que el trabajo con población SAYR como comunidad receptora abarca distintos niveles y tipos de acción, las cuales agruparemos en tres áreas específicas que son: a) asistencia humanitaria, b) procesos de integración y c) gestiones legales/administrativas. Éstas son un acercamiento a un enfoque holístico de que espacios de la vida son indispensables para generar procesos adecuados para el impacto en la vida de las personas refugiadas.

“Los principios rectores en los que debe basarse la política migratoria del Estado mexicano, entre los que destacan el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes; la hospitalidad y solidaridad internacional; la unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, y la complementariedad de mercados laborales con los países de la región como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales, entre otros”.⁵⁴

Originariamente el reconocer a las personas refugiadas implica como se refiere en la cita de Luna, que una infraestructura institucional que alcanza distintos niveles de participación la cual históricamente ha generado una respuesta a nivel gobierno federal como los responsables de ser el canal administrativo para la solicitud y el reconocimiento del trámite de la condición de refugiado, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), de manera conjunta en algunas partes del país con el Instituto Nacional de Migración (INAMI), una narrativa bastante congruente es la que señala Coria y Bonnici:

“Corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formular y conducir la política de población, lo que incluye lo relativo al ingreso, estancia y permanencia de las personas extranjeras en territorio nacional (mexicano). Tanto el Instituto Nacional de Migración (INM) como la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

⁵⁴ Luna González, Rubén (Coord.), *Legislación Migratoria e Instrumentos Jurídicos para la Gestión de la Migración en México 2013*, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, México, 2013, pp. 9 y 10.

(COMAR) son órganos desconcentrados de la SEGOB. El primero es el encargado de instrumentar la política migratoria y todas las labores de vigilancia, control y regulación de personas migrantes. La COMAR es la autoridad facultada para el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona y para la atención, asistencia e integración de personas solicitantes de asilo, refugiadas y/o que requieren protección internacional. Sobre ambas instituciones recaen facultades que involucran a la migración internacional y por ende, colaboran de manera cercana y permanente aunque la COMAR, por ser una institución con un fin humanitario, no cumple funciones propiamente de control y/o verificación migratoria”.⁵⁵

En su desarrollo normativo e institucional la historia de las leyes migratorias y sobre SAyR, se han ido transformado constantemente y a su vez, poco a poco, han tenido avances bastante sustanciales y progresivos frente al común denominador de las normas a nivel global. A continuación, compartimos una tabla que trata de sistematizar esta línea de tiempo, la cual es una herramienta poco común que nos permite ver el proceso normativo y sus impactos.

Cuadro. Historia del Marco normativo sobre migración en México. *	
1854	Decreto sobre extranjería y Nacionalidad de los Habitantes de la República Mexicana.
1861	Se creó un registro para la inscripción de los extranjeros. Instancia encargada era la Secretaría de Estado del Despacho de Relaciones Exteriores.
1886	Se crea la Ley de Extranjería y Naturalización
1908	Se promulga la 1er Ley de Inmigración.

⁵⁵ Coria, Elba y Bonnici, Gisele, *Dignidad sin excepción: Alternativas a la detención migratoria en México*. International Detention Coalition Americas (IDC), México, 2013, p. 96.

1926	Se promulga la Ley de Migración y se pone en marcha el Registro de Extranjeros y Nacionales. Se estipula que los inmigrantes indocumentados cometen un delito.
1930	Se dicta una nueva Ley de Migración, crea el Departamento de Migración y el Consejo Consultivo de Migración.
1936	Se publica la Ley General de Población (LGP), marco jurídico que regula todo lo referente a migraciones y estableció categorías migratorias.
1947	Se dicta una nueva LGP donde se establece por primera vez estaciones migratorias.
1974	Se establece una nueva LGP que continúa con la tendencia de controles migratorios y reafirma el respeto por el principio de asilo.
1977	Se crea la Dirección General de Servicios Migratorios coordinada por la SEGOB (antecedente del INM).
1993	Se crea INM como órgano responsable de las iniciativas de control en frontera.
2000	Entra en vigor el Reglamento de la LGP.
2005	Gobierno mexicano elabora la Política Migratoria Integral en la Frontera Sur.
2008	Se despenaliza la ayuda humanitaria a todo migrante irregular y la condición indocumentada pasa a ser "falta administrativa".
2011	Se expide una nueva Ley de Migración; Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político; Reforma constitucional en materia de derechos humanos.
2012	Se publica el Reglamentos de la Ley de Migración, de la LRPCAP.

2014	Programa Especial de Migración (PEM) y la Ley General de las Niñas, Niños y Adolescente (LGDNNA).
2015	se publica Reglamento de la LGDNNA.
2016	Decreto de reforma del artículo 11 constitucional sobre refugiados.
* Datos de González Arias, Adriana, Actualidad y Retos de la Ley de Migración en México. Konrad Adenauer Stiftung - Gedisa. México, 2017.	

El trabajo tanto de la COMAR como del INAMI está bastante observado, desde hace unos años, donde se ha configurado un ecosistema de la migración dentro del país el cual por un lado se integra por distintos órganos de gobierno adicionales a los antes mencionados, organismos internacionales, otros gobiernos, organizaciones de la sociedad civil de carácter internacional, nacional y local, así como grupos de personas no organizadas, empresas y muchas mas, las cuales han permitido progresivamente que, para el periodo de la investigación, ha sido un contrapeso frente a las acciones gubernamentales.

Tomamos como punto de partida para entender el actuar del gobierno federal a partir del “El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), (que) en su quinta meta (señala) “México con responsabilidad Global”, le asigna un papel preponderante a la política y la gestión migratoria como una estrategia para contribuir a la vinculación de México con el mundo globalizado, y se reconoce que el diálogo y la cooperación con otros países”.⁵⁶

Dentro de las líneas que toma este apartado del PND vale la pena destacar el objetivo 5.4 donde se reconoce como objetivo el “*Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional*”⁵⁷ lo que sistemáticamente nos significaría una posición mucho más

⁵⁶ Luna González, Rubén (Coord.), *Legislación Migratoria e Instrumentos... Cit.*, pp. 10 y 11.

⁵⁷ *Ídem.*

integral por parte del gobierno federal ante la migración irregular, pero que no ha tenido un impacto real y positivo al respecto, ya que no se asume una posición de acción humanitaria y las implicaciones que implica tal acción.

Otro de los ejes relevantes para tomar como base fundamental para la acción del gobierno federal frente a los procesos migratorios, es el que se hace referencia entorno al Programa Especial de Migración (PEM) que se alinea a una supuesta voluntad de gobierno por la atención de las personas en movilidad transfronteriza y que requieren una respuesta, a pesar del posible avance no se detecta un enfoque congruente frente a la transversalización de políticas hacia personas migrantes en los programas públicos.

“Con el Programa Especial de Migración (PEM) se colocó por primera vez el tema migratorio desde una perspectiva integral en la agenda nacional. A partir de cinco objetivos incluidos en este documento, se desprende una serie de estrategias y líneas de acción que buscan dar cumplimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como sustentar la política migratoria del Estado mexicano. Los objetivos del PEM establecen aspectos estructurales de la migración con un enfoque de seguridad humana, atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de este fenómeno en México. Para el cumplimiento de estos objetivos se debe fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y apostar por la coordinación interinstitucional”.⁵⁸

Vale la pena considerar para los alcances del presente que el reconocimiento de las migraciones ha sido un proceso paulatino, que está más asociado desde el gobierno y los partidos políticos en la captación de votantes mexicanos en otros países como es la situación particular en EUA, por lo anterior es indispensable especializar y categorizar adecuadamente frente a los flujos y las posturas que son

⁵⁸ Lara Caravantes, Roberto (Coord.), *Prontuario sobre migración mexicana de retorno*, Centro de estudios migratorios, México, 2017, p. 8.

fundamentales para el contexto y la movilidad de los actores involucrados en la problemática.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es uno de los agentes fundamentales, “se creó el 14 de diciembre de 1950 al término de la Segunda Guerra Mundial, para ayudar a los millones de europeos desplazados por el conflicto”⁵⁹ y progresivamente ha tomado mayor relevancia a nivel global derivado de la visible complejidad que ha implicado el trabajar por las personas desplazadas por violencia a nivel global.

Muchas veces llega a parecer confuso el ámbito de participación de los organismos internacionales en los países, “De acuerdo con el mandato que le otorgan los países firmantes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el trabajo que realiza el ACNUR es humanitario y apolítico”⁶⁰ lo que de alguna manera le solicita tener una postura de colaboración en favor de los SAYR, asumiendo que son particularmente su mandato.

El 5 de octubre de 1982, México firmó un convenio relativo al establecimiento de una representación del ACNUR, la cual se encargaría del reconocimiento de la condición de refugiado de aquellos solicitantes en nuestro país.⁶¹ El organismo tiene una fuerte participación en México, respecto a los distintos niveles de atención a las personas SAYR, dicha participación ha sido diferenciada en función a los procesos específicos que las necesidades de la población y sus respectivos flujos van visibilizando a nivel nacional y, por supuesto, derivado de sus alcances

⁵⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Historia del ACNUR*, <http://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>, consultado 13 de julio 2018.

⁶⁰ Salgado, Sebastião, *Los refugiados en nuestros tiempos*, ACNUR-INAH, México, 1998, p.2.

⁶¹ Consejo Nacional de Población y Observatorio de Migración Internacional, *Letras migratorias*, Newsletter, 2013, México, p. 3.

institucionales, logran fortalecer un trabajo regional, con una capacidad de adaptabilidad de alto impacto y que pretende trabajar con estándares internacionales.

“La prioridad del ACNUR en una situación de emergencia es asegurar la supervivencia de los refugiados. Se deben resolver los problemas de alimento, vivienda y seguridad. Aunque, a menudo, no se dispone del tiempo suficiente para encontrar un enclave ideal para montar el campo, los esfuerzos por minimizar el impacto de los refugiados alivian la carga a la que están sometidas las comunidades locales y reducen posibles enfrentamientos entre los dos grupos”.⁶²

Es relevante aclarar que el enfoque de emergencia humanitaria llevado al tema de desplazamientos por violencia es un objeto de estudio asociado a la presente y que es fundamental observar el trabajo, la respuesta y las políticas que establece dicho organismo desde un enfoque humanitario, desde la consolidación de actores locales y sobre todo, de la postura activa que ha tomado frente a la defensa de la población.

Tener claro que ACNUR ha sido una pieza casi o más constante que las oficinas de gobierno responsables de la atención a SAyR, debe de ser un entendimiento básico, progresivamente la participación del organismo se ha diversificado, en sus ejes que es la protección de las personas, la respuesta humanitaria, la participación en la construcción de políticas públicas a manera de consultora y como agencia fortalecedora de actores locales por medio de la sociedad civil organizada.

Uno de los tantos procesos de documentación del ACNUR camina en la diferenciación de poblaciones y sus procesos que implican protección internacional “Al cambiar la naturaleza de la guerra en estas últimas décadas y dado que los

⁶² ACNUR, *Velar por el futuro: Los refugiados y el medio ambiente*. ACNUR. Suiza, 1996, p. 10.

conflictos internos han sustituido a las guerras entre los Estados, el número de desplazados internos ha crecido considerablemente y en la actualidad representan el segundo grupo en importancia bajo el amparo del ACNUR”.⁶³

En los años correspondientes al periodo de la investigación, la participación de dicho organismo es fundamental para poder visibilizar el ecosistema de la migración transnacional dentro del país, esto se debe a distintos motivos, dentro de los cuales se pueden destacar muy someramente, la falta de recursos públicos para el fortalecimiento institucional de la COMAR y del INAMI, el enfoque colaborativo y de donante con las organizaciones de la sociedad civil, la capacidad de respuesta frente a aumentos de flujo esporádicos y la posibilidad de generar investigaciones con estándares profesionales básicos y coherentes (de los que a veces se carece en el tema).

Desde el ámbito estatal y de ciudad los niveles de participación por parte del Estado han sido en términos generales buenos, desde su primer eje de incidencia que es el establecimiento de derechos en las normas que rigen la CDMX podemos referir que existe sensibilidad frente a la población y sus necesidades específicas; en un segundo momento la operatividad de los programas y la atención de los servidores públicos es un siguiente paso frente al reto de la atención.

De manera muy sencilla la situación local es ejemplo de una posible respuesta a nivel nacional, ya que derivado a lo poco significativo que pueden representar en número la atención a personas SAyR frente a los millones de personas que reciben algún tipo de apoyo por parte del gobierno local es mínima, por lo que el tener apertura desde la institucionalidad, a que las personas accedan a dichos procesos es inicialmente una respuesta funcional para atender algunas de las necesidades básicas de los SAyR.

La normatividad local se ha desarrollado de manera progresista no solo en referencia a lo que ocurre a nivel nacional, sino es de destacar a nivel regional su

⁶³ ACNUR. *Los Refugiados en cifras*. ACNUR. Suiza. 2003, p.6.

disposición por ajustar las leyes, las políticas públicas y las acciones de gobierno para asumir a las poblaciones en movilidad de la manera más garantista posible, siendo sus alcances, en papel, una oportunidad que se está desarrollando en el ámbito operativo, ya que es claro que el generar acciones congruentes y de impacto frente a las personas SAyR frente una población flotante de casi veinte millones de personas.

Cuadro. Historia del Marco normativo sobre regulación en favor de la migración en la Ciudad de México. *	
2000	Ley de desarrollo social para el Distrito Federal.
2011	Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal.
2011	Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Distrito Federal.
2012	Reglamento de la ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal.
2012	Ley del Programa de derechos humanos del Distrito Federal.
2013	Ley del Instituto de las mujeres del Distrito Federal.
2014	Ley de movilidad del Distrito Federal.
2015	Ley de la Comisión de derechos humanos del Distrito Federal.
2015	Ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) del Distrito Federal.
2016	Reglamento de la ley de NNA del Distrito Federal.
* Datos del Prontuario Normativo de la Administración Pública de la Ciudad de México de la Dirección de mejora normativa del gobierno de la Ciudad de México.	

<http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/index>

Existen más de cien programas sociales instalados en la Ciudad de México de los cuales muy pocos consideran explícitamente en sus reglas de operación a las personas migrantes y en particular a las personas refugiadas, que en el ejercicio de derechos de éstas, no tendrían que tener problemas por ejercer su derecho y acceder a la serie de programas de asistencia del gobierno local; es importante destacar qué hay acciones básicas positivas al respecto donde la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo adaptó sus reglas de operación para los programas que tienen que ver con empleo, de la misma manera el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX).

Entidades de gobierno delegacionales y los municipios de la zona metropolitana de la Ciudad de México, no cuentan con procedimientos que den operatividad y acceso a derechos de las personas SAyR, ya que por requisitos y procedimientos que están “más allá” del ámbito de operación de las burocracias a este nivel administrativo, se solicitan documentos como la credencial electoral expedida por el Instituto Nacional Electoral (INE) lo que de sobra está narrar en el presente, es imposible que una personas SAyR pueda tener y a su vez presentar para poder acceder a algún programa público.

Vale la pena destacar que dentro de las complejidades a nivel nacional que tienen las personas SAyR la CDMX tiene muchas ventajas básicas que en algunas otras partes del país no pueden ser planteadas siquiera, por lo que podríamos asumir que la ciudad se encuentra en vanguardia en lo local y en algunos derechos, tiene un enfoque de avanzada mayor que el existente a nivel federal, tenemos que plantear otros retos igual de importantes, pero inicialmente la posición del gobierno local ha sido en favor de las personas, aunque aún no están completamente abiertos al trabajo con migraciones y con personas con necesidades de protección internacional.

Las comisiones de derechos humanos en sus distintos niveles, son puntos referenciales, no forzosamente en lo positivo, para brindar alguna alternativa y salida digna, sino también desde los retos institucionales como el hecho de tener procesos que no son tan reactivos frente a las emergencias de las personas; no es suficientemente impactante frente a las necesidades de los procesos migratorios que las comisiones no atiendan el proceso de la migración desde un enfoque transversal hasta que se vuelve un proceso “relevante” para los servidores públicos que trabajan en dicho organismo.

Mapa 2. National Geographic, Missing Migrants Project and International Organization for Migration. 2015.⁶⁴

Lograr entender el funcionamiento de las comisiones de derechos humanos es relevante para detectar uno actor que debiera tener un rol con mucho más impacto del que actualmente tiene, ya que con la madurez que han ido teniendo las comisiones, progresivamente han asumido posiciones más cercanas al gobierno que ha otros actores que atienden acciones por personas SAyR; una pregunta que

⁶⁴ National Geographic, *Missing migrants project and international organization for migration*. 2015. <https://news.nationalgeographic.com/2015/09/150919-data-points-refugees-migrants-maps-human-migrations-syria-world/> consultado en febrero 2018.

no responderemos en la presente es ¿qué tan políticas resultan las comisiones de derechos humanos locales y la federal en un contexto como el del periodo?

Los ámbitos de participación de la CNDH frente a los temas de migración son tan generales que definen desde su artículo 1, señalando que es “de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado B del art. 102 constitucional”,⁶⁵ en esa amplitud también se delega al ámbito local la documentación, recomendación y quejas de las ausencias, omisiones y agresiones del gobierno frente a la migración.

Hasta el momento no nos hemos referido a una categorización de flujos migratorios con necesidades de protección internacional por edad, género, identidad y necesidad específica de protección, pero vale la pena mencionar que las respuestas de las comisiones tanto federal como de la CDMX han abierto, afortunadamente, la atención y la investigación ante un enfoque de interseccionalidad de vulnerabilidades de las personas en movilidad, por lo que reconocer que se van incrementando las poblaciones dentro de la canasta de la migración es un paso que han apoyado las comisiones.

Cuando profundizamos en los ámbitos de participación de la CDHDF nos tenemos que referir, procesos relativamente nuevos, que están apenas en un espacio de consolidación de rutas de atención, ya que hay cambios institucionales constantes, además de que en el poco tiempo podemos decir que ha habido un impacto bastante limitado en función de las acciones del gobierno local y a la movilidad en contextos urbanos que tiene sus particularidades, ya que si bien existen recomendaciones y diálogos alrededor de temas de migración, está ocurriendo que los procesos de invisibilidad de los problemas migratorios en un

⁶⁵ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 2.

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf.

centro urbano con estas características, hace muy compleja una posición institucional clara y funcional para la respuesta que necesitan las personas.

Las organizaciones de la sociedad civil, son actores fundamentales en el ecosistema de la migración por violencia, particularmente frente a los distintos espacios que ameritan acción social de la comunidad receptora, frente a la capacidad instalada del gobierno para atención y los impulsos que genera y fomenta Naciones Unidas; las necesidades de respuesta humanitaria, la defensa y protección frente a las necesidades específicas que tienen las personas SAyR, se han vuelto un ámbito que resuelven las organizaciones de la sociedad muchas veces de manera independiente y que por parte de los gobiernos muchas veces se asume un desinterés alto frente a dos líneas fundamentales, que es la respuesta y ejercicio.

Cuadro. Número de personas solicitantes de Asilo y Refugiadas reportadas por las organizaciones de la sociedad civil en sus reportes anuales.	
Año	SAyR
2013*	230
2014*	149
2015**	241
2016**	746
Total	1366
* Datos de Informes anuales de Sin Fronteras IAP.	
** Datos de Informes anuales de Programa Casa Refugiados AC.	

A reserva de no señalar alguna organización en lo particular, me centraré en visibilizar cómo han sido las acciones que de manera transversal impactan en la

atención a las SAyR, siendo éstas un espacio natural en la actualidad, frente a las necesidades de las personas en movimiento, lo que ha ido posicionando de manera cada vez mayor a éstas en los espacios de decisión y de acción, que tienen desde una posición crítica la atención y respuesta humanitaria.

En este eje específico es relevante destacar la participación de dos actores los cuales están aumentando progresivamente el involucramiento de las personas SAyR desde la asistencia humanitaria como desde la investigación y desde una sociedad civil que merece la pena segmentarla derivado de sus objetivos que si bien como sociedad civil son unos, sus orígenes tiene que ser clasificados, que son las universidades públicas y privadas, y las comunidades religiosas.

Las organizaciones de la sociedad civil en su amplio ámbito de participación, han logrado asumir desde el enfoque de los derechos humanos, el liderazgo en lo que corresponde a las migraciones irregulares en el país, de manera puntual son un número mucho mas reducido el que brinda asistencia humanitaria desde un enfoque de respuesta humanitaria, digamos de carácter reactivo frente a las necesidades de las personas; entender esta diferencia es ser sensible a los ámbitos de incidencia de muchas agendas institucionales de un puño de organizaciones que día a día van en aumento y que nos ameritan una reflexión particular al respecto.

El esfuerzo de responder ante las migraciones de la ciudadanía organizada, el desinterés, la falta de recursos y el desconocimiento de los enfoques de asistencia, respuesta y garantía de derechos a las personas SAyR por parte de los gobiernos ha permitido, desde una falta de regulación de las organizaciones, que se fomente desde sus prácticas, la invisibilidad de la violencia, la poca profesionalización de las personas que trabajan en temas migratorios, particularmente en tema de SAyR, las precarias condiciones de una respuesta humanitaria y un mal encuadre entre la diferencia estructural entre la respuesta humanitaria y los procesos de incidencia frente a los derechos humanos de las personas en movilidad.

La comunidad receptora la entenderemos en el presente como aquella sociedad no organizada que convive y se desarrolla en sus cotidianidades con personas SAyR, como vecinas, colegas de trabajo, compañeras de escuela, compartiendo el transporte público, entre tantas otras que se nos pueden venir a la mente y que a pesar de las constantes comunicaciones entorno a acciones piramidales únicas que se implementan de manera incuestionable, la sociedad y comunidad receptora son el espacio mínimo con la mayor relevancia para el proceso de una persona en estas características.

“En la política de asilo y refugio, no basta la voluntad gubernamental si ésta no está inspirada en una genuina tradición histórica de sus ciudadanos”.⁶⁶

Es la hospitalidad la que se debe observar como parte fundamental del trabajo con SAyR, ya que asumir como espacio de comunidad receptora es un principio y deber social frente a los orígenes de la movilidad y la apertura a la diversidad que se generan en las nuevas sociedades; es de destacar que los centros urbanos, confrontan la migración y el desplazamiento desde una posición que abre la puerta a la otredad mientras que, desde otra acción, segmenta y recrudece las vulnerabilidades que las personas tienen derivado o no, de su proceso de desplazamiento.

Desde la narrativa de gobierno hay un reconocimiento de lo fundamental del trabajo comunitario cuando señalan que “Las acciones del gobierno no deben consistir únicamente en programas y estadísticas, sino representar un cambio cultural por parte de las y los servidores públicos que tienen a su cargo el trato directo con la población de retorno”⁶⁷ asumiendo que la manifiesta fuera una acción real del gobierno, lo que ha ocurrido es qué hay una integración “hormiga” que ha ido transformando poco a poco las comunidades.

⁶⁶ Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrerillos Editores, México, 1995, p. 7.

⁶⁷ Lara Caravantes, Roberto (Coord.), *Prontuario sobre migración... Cit.* p. 8.

En la desigualdad de los procesos, el camino andado de interculturalidad y reconocimiento de las comunidades receptoras a personas SAyR, se ve todos los días atacado por una campaña mediática que a nivel global fomentan el rechazo al otro y la xenofobia en los espacio comunitarios, por lo que es de consideración para la presente ver que ante necesidades específicas de un grupo “nuevo” dentro de la localidad, es necesario una sensibilización transversal, que en el contexto es el único ejemplo de buena práctica y de alternativa frente el rechazo sistemático promovido de manera global.

Existe un enfoque que en los últimos años ha ido tomando relevancia frente al debate de los impactos de la globalización en el desarrollo del trabajo comunitario y los ejercicios locales; es lo “Glocal” un ejercicio que replantea desde distintos enfoques -que pretenden algo holístico- una respuesta que plantea la multiculturalidad y la diversidad, es como señalan Murga-Menoyo y Novo:

“Hablamos de lo *Glocal* para nombrar la necesaria síntesis analítica de dos contextos espaciales aparentemente separados o antagónicos, pero, en realidad, complementarios. La escala macro (planetaria) es fundamental, pues hoy los grandes retos socioecológicos (cambio climático, migraciones, pérdida de biodiversidad) se manifiestan con una gran contundencia como cuestiones mundiales. Sin embargo, conocer y analizar estos temas en las escalas meso y micro (regional, nacional y local) resulta indispensables para comprender la forma en que los problemas se generan, relacionándolos con las condiciones de vida, las creencias, los valores y los comportamientos de los grupos humanos”.⁶⁸

Un gran debate para entender el contexto oscila en la posibilidad de observar los procesos globales, como un proceso asociado directamente a las respuestas comunitarias y a las políticas desde los ejemplos básicos, como es el acceso de algún medio de comunicación a la población lejana del centro urbano y a su vez

⁶⁸ Murga-Menoyo, María de los Ángeles y Novo, María, *Sostenibilidad, desarrollo – Glocal- y ciudadanía planetaria. Referente de una pedagogía para el desarrollo sostenible*, Universidad de Salamanca, España, 2017, p.57.

cómo estos espacios, homologan un consumo que genera salida de capitales y a su vez, va redefiniendo el discurso y las preferencias de consumo en las localidades y así progresivamente hasta hablar de una globalidad, es por eso que el enfoque Glocal parece una apuesta conceptual para asumir un momento de la movilidad humana.

Es de destacar que los flujos migratorios en el país han sido constantes y diversos en la historia, lo que sitúa a México en una situación particular frente a la interculturalidad y los accesos a diversidad y pluralidad en comparación a otros países dentro de la región y en los países hispanoparlantes, esto se ha visto como decisiones transversales de los políticos en turno y a través de lo cual los distintos niveles de gobierno han asumido su rol en favor de las personas en movimiento al país de México.

Una realidad sustancial que viven las personas que migran hacia México está basada en una normatividad funcional y amigable frente a los instrumentos internacionales, pero que dentro de la super-estructura burocrática, se diluyen las palabras y las buenas voluntades, pasando a un proceso largo y tedioso, salvo los casos que se acompañan de “intereses” dentro del primer círculo político dominante del periodo; las acciones de integración socioeconómicas son complejas y se asimilan desde distintos niveles de acción, que más allá de un enfoque humanitario es preciso reconstruir y en algunos casos brindar herramientas de solidaridad desde la empatía, como señala Rigoni: “Cuando el refugiado haya finalizado su camino de ilusiones en la nueva tierra, empieza para él la búsqueda de una nueva dimensión entre pasado y futuro, entre sus raíces y la necesidad de ser otro en otra tierra”.⁶⁹

El camino de la integración como un siguiente paso del proceso de vida de las personas refugiadas, es el proceso más largo y no menos complejo que los procesos iniciales donde la asistencia humanitaria es fundamental, en el periodo de

⁶⁹ Rigoni, Flor María, *Reflexiones en el camino del migrante*, Porrúa-CNDH, México, 2008, pp 14 y 15.

análisis no existían las condiciones para promover procesos de empleabilidad en sintonía con las leyes y los procesos burocráticos que dan acceso al ejercicio de una serie de derechos económicos como son la Clave Unica de Registro de Población (CURP) o el acceso a un documento de identidad con fotografía.

La sociedad como actor fundamental, generadora de recursos y actores económicos son una posibilidad de transformación social ya que si bien económicamente el flujo de refugiados no es significativo frente a las necesidades de empleos en el país, si aportan un espacio adicional que la experiencia refiere que puede fortalecer las economías locales y comunitarias, en seguimiento a lo que se dice y lo que se hace, hay posiciones muy claras en el discurso del gobierno y que a su vez no tiene la mayor claridad en los hechos, un ejemplo es un comentario dentro del Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno: “Para fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo, hay que eliminar la burocracia que enmascara barreras simbólicas y pensar en las políticas públicas como herramientas que contribuyan al empoderamiento de las personas migrantes como agentes de cambio social”.⁷⁰

En lo correspondiente a los datos estadísticos alrededor de la migración que solicita protección internacional a través de la figura de refugio, existen indicadores que nos permiten claramente hacer visible como en el año 2016, podemos sustentar de manera exponencial el aumento no sistemático de las solicitudes de asilo; fundamentalmente en el presente apartado visibilizaremos algunas de las razones que nos dejan ver dicho aumento.

En términos generales desde los indicadores publicados por INM y procesados por González Arias, vemos que “Desde 2013 hay un incremento en el total de personas extranjeras que llegaron de manera temporal o permanente: en 2103 hubo un total de 96,900 mientras que en 2014 hubo 94,800 y 87,400 en 2015.

⁷⁰ Lara Caravantes, Roberto (Coord.), *Prontuario sobre Migración... Cit.*, p. 9.

Los años anteriores había entre 40 y 50% menos, por ejemplo 57,500 en 2012 y en 2001 la cifra más pequeña fue de 20,600”.⁷¹

Existen varias razones por las cuales asumimos que la necesidad de protección internacional va en aumento ya que se han incrementado en los datos de INM las solicitudes y la búsqueda de protección “por razones humanitarias (1.8%) y por otros motivos (10.3%) dentro de las razones humanitarias se encuentra el reconocimiento del refugio (527 personas) quienes tienen un origen de El Salvador (52.4%), Honduras (35.9%), Guatemala (4.7%), Ucrania (2.1%) y otros países (4.9%)”.⁷²

Los datos que encontramos públicos respecto a la solicitud de datos, solo de registro de SAyR, están bastante limitados a nivel nacional ya que la fuente base es la COMAR y posteriormente hacemos un cruce de información a nivel local, federal y de datos generados por ACNUR, siendo de alguna manera datos poco constantes, pero que nos permiten definir el punto de la presente, que es el impacto humanitario que tiene el aumento no regulado de solicitudes de refugio en un periodo determinado.

Los datos que la COMAR brinda son⁷³ básicos, pero bastante reveladores de los distintos retos que pueden existir alrededor de la atención a las personas, es de destacar en un primer momento el número de solicitudes de asilo iniciadas progresivamente se multiplican en el avance de los años, reflejando que entre el 2013 y el 2016 hay un incremento de casi 7 veces mas personas entre un año y otro.

⁷¹ González Arias, Adriana, *Actualidad y retos de la ley de migración en México*, Fundación Konrad Adenauer, México, 2017. P. 9.

⁷² *Ibidem.*, p. 10.

⁷³ Estadísticas COMAR.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf.

Regularmente las personas que están en este supuesto tienen algún tipo de necesidad de carácter humanitario que debería hacer que el gobierno y sus espacios operativos den una respuesta con los niveles y estándares que implica el trabajo humanitario, en los distintos ejes de necesidad específica que pudieran tener estas personas para que a su vez puedan realizar su procedimiento de la mejor manera.

En términos generales es una buena señal (visto sin una profundidad) que el porcentaje de conclusión se vaya aumentando progresivamente, ya que nos deja claro que las personas están dispuestas y en condiciones de poder asumir un trámite de aproximadamente 3 meses en un contexto donde si bien la empleabilidad es viable y posible, los contextos de violencia dejan huellas en sus procesos de integración y se asumen como personas inconstantes en sus gestiones frente al gobierno.

Cuadro de Solicitantes de Asilo en México 2013-2016.			
Año	SA iniciaron	SA concluyeron	% conclusión
2013	1296	846	65.2%
2014	2137	1370	64.1%
2015	3424	2400	70%
2016	8796	6245	70.9%
Total	15653	10861	69.3%
*Datos de: COMAR https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf			

Un siguiente momento relevante para considerar es el número de personas reconocidas con algún tipo de protección internacional derivada de la solicitud de asilo, sin considerar el documento por razones humanitarias, que se centra

básicamente en la condición de refugio y en protección complementaria, como se observa en el cuadro 2.4 es relevante el incremento en el reconocimiento, derivado del aumento de solicitudes, lo que no parece tan común es identificar algunos de los factores por los cuales aumenta el otorgamiento de protección complementaria.

Cuadro. Personas reconocidas como refugiadas o con protección complementaria en México 2013-2016.			
Año	Protección Complementaria	Refugiadas	Total
2013	33	280	313
2014	84	460	544
2015	161	951	1112
2016	672	3223	3895
Total.	950	4914	5864
*Fuente:		COMAR	
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICA_CAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf			

Derivado de los cuadros anteriores es posible hacer una inferencia en el porcentaje de personas reconocidas (ver cuadro 2.5) desde dos ejes antes mencionados que son aquellas personas que concluyen su proceso y aquellas que no, esto en lo particular es importante porque nos debería brindar una arista frente al trabajo humanitario y la necesidad de asegurar que la mayor cantidad de personas que solicitan concluyan su proceso; significativamente si el Estado mexicano generara condiciones dignas para las solicitudes de asilo, como no lo hizo directamente en el periodo de la presente, tendríamos que asociar directamente que es constante el porcentaje de reconocimiento entre concluidas e inconclusas, lo cual no puede designarse.

Cuadro. Porcentaje de reconocimiento frente a número de solicitudes concluidas e inconclusas.		
Año	% Inconclusas	% Concluidas
2013	24.15	36.99
2014	25.45	39.70
2015	32.47	46.33
2016	44.28	62.36
Promedio	31.59	46.35
* Elaboración propia con datos de COMAR.		

Las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México (como en la mayor parte del país) han sido el eje central en la parte operativa de la respuesta de las necesidades de protección y asistencia humanitaria para poblaciones migrantes, incluyendo a las personas que solicitan protección internacional, esto fundamentalmente a la percepción de cómo se hace frente al aumento de los flujos migratorios y cuáles son sus motivos de movilidad y si estos ameritan algún tipo de acción específica; en este periodo no se ha impulsado una agenda humanitaria de manera paralela y/o específica para atender una migración que sobre entendiendo que son personas que en su mayoría quieren llegar a otro país, no se asuman las responsabilidades internacionales.

En el periodo del 2013 al 2016 la asistencia humanitaria que reportan las organizaciones de la sociedad civil (Ver tabla 2.6) vivió variaciones significativas en el proceso y en los niveles de atención específicamente frente a los solicitantes de protección internacional, que nos hacen visibilizar, a pesar del número no elevado frente al total de habitantes del país, una multiplicación en el flujo de personas que solicitan acción humanitaria, y donde la postura gubernamental, no atiende de manera estructural ni hacia adentro, ni hacia las personas, particularmente por que

el trabajo se multiplicó en las oficinas de gobierno y eso tendría que movilizar las acciones de gobierno, esas acciones no ocurrieron en tiempo.

Los datos existentes del periodo son congruentes con la hipótesis planteada, y brindan una explicación sencilla sobre algo que desde la captura de datos es funcional para documentar de manera adecuada las asociaciones que debemos desarrollar para entender como las instituciones entraron dentro de la excepción derivada de una emergencia que se ha invisibilizado entre las distintas posturas sobre la migración y las personas que se integran en este supuesto, afectando así a las personas con mayor vulnerabilidad, aun cuando muchos actores se auto definen como protectores de los derechos de las personas en movilidad.

2.2 La definición de un periodo nuevo (2013-2016): una crisis anunciada que plantea una violación permanente de derechos humanos para las personas refugiadas y solicitantes de asilo en México.

“Para un refugiado, las condiciones económicas del país de asilo son menos importantes que su seguridad”.⁷⁴

La presente identifica que un periodo específico a analizar derivado de las distintas situaciones específicas que consideramos significativas, frente a las distintas realidades de las personas que deciden solicitar asilo en el país, es el que corresponde a los años 2013 a 2016; es un periodo emblemático ya que como pudimos identificar en el apartado de numeralia, las realidades son tan complejas y distintas en este periodo de tiempo que consideramos hay un significado para la problemática que se pudiera proyectar.

El desarrollo de un ecosistema con características “atípicas” en relación a los enfoques que se aplican frente a las personas SAyR en el mundo, es un eje fundamental y emblemático para lograr entender el contexto tan complejo que basan

⁷⁴ ACNUR. *Protegiendo a los Refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR. Suiza, 2001. p. 8.

y reciben a las personas; el ejercicio de los actores entre sí, es un proceso paralelo a la movilidad de las personas, pero que de manera indirecta condicionan las respuestas humanitarias y los mismos enfoques de atención hacia los ejes de colaboración según su objetivo.

“Las tensiones entre la necesidad de protección y las supuestas exigencias de seguridad y de control de la migración hacen que los NNA se encuentren entre dos ámbitos normativos radicalmente opuestos: uno incluyente y otro excluyente. El primero es el del marco internacional de los derechos humanos, específicamente el de los derechos del niño, que por definición es garantista y protector de sus derechos humanos por su calidad, precisamente, de niños. El segundo es el de las normas nacionales de extranjería, que es ampliamente restrictivo y no tiene un enfoque compatible con los derechos del niño”.⁷⁵

Reconocer estos ámbitos que menciona la Dra. Ortega son un punto de partida para diagnosticar la respuesta por parte del Estado frente a una población en una vulnerabilidad más alta dentro de los distintos flujos migratorios, pero que claramente es un enfoque que podemos transversalizar ante los distintos grupos de personas que se encuentran en condiciones de movilidad, ya que en lo que corresponde al periodo, las personas SAYR no tiene acceso adecuado al ejercicio de sus derechos, tomando como punto de partida el ingreso a los programas sociales de los gobiernos, tanto locales como federal.

Es relevante asumir desde distintos enfoques las complejidades que el periodo nos permite visibilizar, desde la institucionalidad y decisiones que podemos considerar “políticas”, así como las transformaciones globales frente al flujo migratorio, así como la postura del gobierno mexicano frente a distintas emergencias y su enfoque político, ante la situación global que en los últimos años particularmente se exige a los Estados posicionamientos que giran mayoritariamente en temas económicos, mientras que en lo que refiere al tránsito de las personas y la búsqueda de la dignidad de las personas se visibiliza como no

⁷⁵ Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes... Cit.*, p. 1 y 2.

prioritario; vale la pena entender que en el periodo de la presente, la región debe ser asumida en un periodo de erosión y aumento de las características de emergencia.

En términos generales es congruente poder reconocer que en el periodo y por las características que hemos mencionado podemos referir que éste implica un momento de transición de las personas SAyR en la CDMX y en México, tanto por flujos, como por ecosistema y como postura de respuesta ante la transición del número de personas que ven este recurso de protección como un canal para mejorar sus condiciones de vida.

Mapa 3. Rutas Migratorias a través de México.⁷⁶

Finalmente como lo señalamos en la primer referencia del punto, la seguridad es fundamental para los que llegan como para los que reciben a las personas, estas condicionantes están en transformación en el periodo, lo que nos pide observar

⁷⁶ Imagen obtenida de la página:

<https://mexicopasomigrante.files.wordpress.com/2015/06/rutas-inmigracion.jpg>
consultada 30 de junio 2018.

desde distintas aristas lo que ha ocurrido “En América latina el exilio forzoso de personas ha pasado por tres grandes etapas: el origen europeo de 1936-1952, la diáspora sudamericana de 1973-1978 y el multitudinario éxodo centroamericano de 1979-1986”⁷⁷ reconociendo esta periodicidad de las etapas, es de reconocer que actualmente estamos en una nueva etapa, la cual tiene su punto de partida en 2013.

2.3 México y sus flujos migratorios.

México tiene una amplia tradición, documentada y no documentada, de los diversos flujos migratorios en las distintas zonas del territorio, tienen en sus procesos enfoque locales, comunitarios, nacionales y transnacionales; las últimas décadas son significativamente un proceso de recreación y redefinición de las posiciones que como Estado-nación debe tener la sociedad y las instituciones, por lo que es importante sistematizar de manera objetiva las distintas acciones que ocurren desde los distintos tipos de actores que se encuentran en este ecosistema que tiene por principio volatilidad, es como señala Imaz:

“Cada uno de estos flujos (emigración, inmigración, tránsito y retorno) tienen necesidades específicas de reconocimiento, atención y actualización de manera continua, ya que se modifican con el tiempo por ser movimientos de seres humanos que tienen un perfil distinto según su origen, causa migratoria y composición del flujo, además de su perfil de llegada, tránsito, asentamiento y retorno”.⁷⁸

Reconociendo entonces el primer momento de diversidad, tenemos un segundo momento al tratar de identificar aquellas regiones donde se expulsan personas migrantes y hacia dónde se dirigen, para poder asignar entonces un proceso donde se heredan tradiciones, como principio básico de las migraciones, una de las principales regiones que inciden en México en lo que refiere a migraciones es Centro América y posteriormente Sur América, que básicamente agrupan la mayoría de las personas que en el periodo han solicitado protección

⁷⁷ Imaz, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio...* Cit. p. 87.

⁷⁸ González Arias, Adriana, *Actualidad y Retos de la Ley...* Cit. p. 3.

internacional en el país y esto abre la puerta a reconocer el enfoque que señala Luna.

“En el continente americano prevalecen grandes disparidades geográficas, sociales, culturales, políticas y económicas de los países que lo conforman; por un lado, destacan los niveles más elevados de desarrollo de los países de Norteamérica, que contrastan con los altos niveles de desigualdad y pobreza de la mayoría de las economías de Centro y Sudamérica”.⁷⁹

Vale la pena identificar que la erosión por violencia en la historia ha formado dos conceptos esenciales el asilo político y el refugio, esquema que solo reconoce el desplazamiento por violencia, pero que segmenta por medio de “intereses” ante esto existen posturas que asumen que debiera ser un concepto unificado, el cual es importante referir, pero que no es la sustancia del presente, es como señalan San Juan y Manly: “La distinción hecha en América Latina entre “Asilo” y “Refugio” es una simplificación que carece de asidero jurídico”⁸⁰ para poder identificar con claridad a las personas que requieren protección internacional es fundamental desde el análisis reconstruir algunos conceptos como los que manejan las leyes mexicanas.

La normatividad mexicana es un espacio central el cual tiene espacios de apertura acordes a los flujos migratorios y de personas desplazadas por violencia, y progresivamente siguen reconociendo el acetosa derechos de las personas, pero claramente es importante señalar que la norma no es la realidad en este periodo, por lo que más allá de la narrativa legal, existen ausencias operativas que tienen que seguirse mencionando, un ejercicio se realizó en el Coloquio de México de 1981 donde ya se visibilizaba un punto nodal basado en el derecho internacional y que expone la respuesta desde el gobierno, “Existe un punto de partida inequívoco que

⁷⁹ Luna González, Rubén (Coord.), *Legislación Migratoria... Cit.*, p. 9.

⁸⁰ Hanlan, Hope, Franco Leonardo (coord.), *El asilo y la protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, Editorama-ACNUR, Costa Rica, 2004, p. 15.

consiste en identificar dentro de tales normas (de derechos humanos y de derecho humanitario) los dos instrumentos internacionales relativos a la protección de los refugiados, la convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”.⁸¹

Posteriormente es importante reconocer cómo es posible desarrollar procesos de sincronización normativa y lograr identificar como “El ejercicio de la política y gestión migratoria a su vez, tiene impacto en otras normas y disposiciones de carácter general, por lo cual, a manera de referencia, se incluye un listado de instrumentos jurídicos que se consideran necesarios y auxiliares en la materia”⁸² teniendo como objetivo de dar un primer paso que ese de armonizar todo lo que está más allá de las normas sobre migración.

El grupo poblacional fundamental es el de la población en movilidad SAyR, la cual desde un enfoque simbólico, donde las acciones que se deben de promover por garantizar los derechos de las personas y el acceso a un trato digno, es el de desarrollar políticas públicas para una población que no es propia, pero que si tiene que llevar a los gobiernos a responder ante estas, es como refiere la Dra. Ortega sobre NNA y que tiene una aplicación transversal, “Todos los migrantes se enfrentan a los riesgos crecientes de pobreza y exclusión social... Tanto aquellos que migraron solos como los que están acompañados... ocupan una posición particularmente vulnerable en cuanto a su capacidad de tener acceso a derechos y protección”.⁸³

Un siguiente momento debe ser medido y sistematizado, y que es regular el impacto poblacional ya que “La avalancha inesperada de personas o el

⁸¹ *Memoria del coloquio sobre asilo y protección internacional de los refugiados en América Latina*. México, UNAM, 1982, p.16

⁸² Luna González, Rubén (Coord.), *Legislación Migratoria... Cit.*, p. 11.

⁸³ Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes... Cit.*, p. 1.

establecimiento de campos de refugiados durante largos periodos puede repercutir, de forma considerable, en la ecología local, así como en el bienestar de las comunidades más próximas”⁸⁴ por lo que amerita la congruencia de recepción y de llegada para asignar distintos enfoques, ejes y diagnósticos acordes a las poblaciones, “Las necesidades de los refugiados varían de un lugar a otro. Dependen también de la etapa del programa del refugiado que están atravesando, clasificado en tres fases por el ACNUR: emergencia, protección y mantenimiento y soluciones a largo plazo”⁸⁵ las responsabilidades se asocian directamente a sus acciones dentro del ecosistema de la migración de SAyR y desde los diferentes actores es por eje principal asumir a los gobiernos y a los organismos internacionales como la base fundamental de respuesta.

El aumento del flujo migratorio en el periodo y la indolencia de los gobiernos por responder a las necesidades de una población que básicamente es ignorada, sitúa los conceptos de emergencia y crisis, de igual manera referir que únicamente los indicadores de asistencia humanitaria que existen sobre la atención a personas SAyR, salgan de organizaciones de la sociedad civil, es una acción atípica como se ha mencionado anteriormente, ya que el primer respondiente en la teoría de la acción humanitaria es directamente el gobierno.

Como punto final del presente es importante referirnos a la adaptabilidad y la volatilidad que existe en el trabajo con personas en movimiento y que son SAyR, ya que exige claridad en los procesos, diagnósticos constantes y respuestas significativas por parte de los actores involucrados en la convivencia de las personas en este supuesto, dentro de las sociedades en emergencia y en crisis, una vulnerabilidad estructural es la incapacidad de reacción adecuada y donde no hay una preparación significativa frente a la llegada de personas a alguna comunidad; rutas y enfoques hay muchos, pero ninguno podrá ser una respuesta completa, sino

⁸⁴ ACNUR, *Velar por el futuro: Los refugiados...* Cit., p. 6.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 10

acercamientos a procesos de integración, es como señala Imaz, “A finales del siglo XX una nueva situación se presenta en América Latina con el fenómeno de los refugiados. Paralelamente a las prácticas del asilo, se inicia el tratamiento de los refugiados”⁸⁶ en estos primeros años del siglo XXI todo se transforma muy rápidamente, desde una era llena de inmediateismos y amenazas a la sobrevivencia por factores como la delincuencia local, las redes transnacionales de trata de personas, la corrupción como factor esencial de la violencia hacia las migraciones, así como otras acciones sociales que afectan y promueven la migración, se tiene que ver hacia “el otro” para construir un Estado-Nación dentro de un mundo globalizado.

⁸⁶ Imaz, Cecilia. *La Práctica del Asilo... Cit.*, P. 109.

CAPÍTULO 3. SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO EN MÉXICO.

“No se debe juzgar a una nación por cómo trata a sus miembros más encumbrados, sino por cómo trata a los más humildes”.⁸⁷

Abordar desde el derecho la realidad de un grupo mixto de personas que llegan a cualquier país por violencia que les obliga a desplazarse es esencialmente una condicionante que en la historia de la humanidad ha llevado a la necesidad de normar los flujos; es fundamental atender a otros factores que determinan la regulación normativa para las personas que se asumen y que buscan protección internacional en otro Estado-nación.

En lo referente a la normatividad el año 2016 se vuelve esencial para poder reconstruir la norma y generar reconocimientos adaptados a los criterios internacionales del derecho de las personas que solicitan asilo y que solicitan acción institucional por parte del gobierno federal, lo que, mas adelante veremos puede ser un ejercicio estéril cuando las normas no se acompañan de procesos y presupuestos adecuados para asumir una respuesta social de la migración que ha sufrido violencia en su país de origen y que se quiere instalar, por necesidad, en México.

En el presente capítulo abordaremos ese espacio de la normatividad dedicado a la protección internacional de personas que por algún miedo fundado, tienen miedo a regresar a su país de origen y que solicitan a otro Estado les reconozca derechos y la posibilidad de ejercerlos en favor de su vida y la salvaguarda de esta.

⁸⁷ Mandela, Nelson. *El Largo camino hacia la libertad*, Edit. Aguilar, México, 2013, p. 211.

3.1 Categorías jurídicas en materia de asilo.

“El asilo es apreciado como la figura rectora que domina la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de la persona perseguida”.⁸⁸

Entendiendo que dentro del orden jurídico podemos hablar de distintas categorías que son parte de una metodología del reconocimiento de la norma y su ámbito de aplicación hacia las personas en movimiento o no, las categorías según Jesús Fernández son entendidas como “una de las nociones más abstractas y generales por las cuales las entidades son reconocidas, diferenciales y clasificadas. Permiten realizar una clasificación jerárquica de todas las entidades presentes en el mundo”.⁸⁹

Podemos señalar entonces, que las categorías jurídicas de alguna manera son conceptos fundamentales y fundacionales de las nociones de derecho que se tienen que asignar para la construcción de un orden normativo, que atiende a una temática particular desde una perspectiva que asume por medio de la segmentación un espacio de acción oportuno para la significación jurídica.

En las doctrinas jurídicas y las categorizaciones el Estado mexicano se asume dentro de la tendencia global “La doctrina jurídica internacional Pro Homine, han conformado en las últimas décadas un nuevo binomio para el tratamiento de la migración internacional por parte de los Estados: seguridad de los migrantes y derechos humanos”⁹⁰ es importante tener claridad sobre el binomio antes mencionado ya que será el eje para atender las acciones de los gobiernos y sus políticas públicas.

⁸⁸ Franco, Leonardo (coord.) *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. ACNUR, Costa Rica, 2004, p. 49.

⁸⁹ Fernández, Jesús. *Curso de teoría del derecho*. Edit. Ariel, España. 2012. p.75.

⁹⁰ Luna González, Rubén (coord.) *Legislación migratoria... Cit.* p.9.

Cuadro. Diferencias entre el régimen de refugio y de asilo político. ⁹¹		
	Condición de Refugiado.	Asilo Político.
Reconocimiento u otorgamiento a través de:	Acto declarativo.	Acto Constitutivo.
Facultad discrecional u obligación del Estado de reconocer u otorgar:	El Estado está obligado a reconocer la condición de refugiado a todo aquel que cumpla con la definición.	El acto otorga de manera discrecional el asilo político.
Motivos que fundamentan el reconocimiento otorgamiento.	Existencia de persecución por diversos motivos.	Existencia de persecución por motivos políticos.
Procedimientos para el reconocimiento u otorgamiento.	La condición de refugiado requiere que la persona haya abandonado el territorio para poder solicitar el reconocimiento de su condición.	Se puede otorgar en misiones diplomáticas.
Cuadro citado de: Luna González, Rubén (coord.) <i>La Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes: Una guía para las y los servidores públicos</i> , Unidad de Política Migratoria – SEGOB. México, 2013. P.222.		

3.1.1 Asilo político (territorial y extraterritorial).

El término asilo político en terminos normativos nos refiere al derecho internacional humanitario y que por medio de este se garantiza la protección de las personas en

⁹¹ Luna González, Rubén (coord.) *La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: Una guía para las y los servidores públicos*, Unidad de Política Migratoria – SEGOB. México, 2013. p.222.

otro país que no es el propio, un primer referente histórico al respecto es concepto que se incluye en el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, que en su artículo 16 señala: “El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido”.⁹²

Este primer momento de una figura que asuma la protección internacional (condicionada) se registra en América Latina, lo cual es un enfoque de avanzada del derecho con un enfoque humano, para las normas que actualmente son válidas un primer instrumento es la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se define en el artículo 14 fracción 1 que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.⁹³

Es de relevancia para el objeto de la presente poder asumir y visibilizar que el concepto de asilo y de refugio son conceptos distintos, desde donde asumen una diversidad de contextos que argumentan en favor y contra la homologación del concepto; “El asilo, *strictu sensu*, es un concepto estrechamente vinculado con el delito político, mientras que el concepto de refugiados es más amplio”.⁹⁴ Existe un debate sobre la homologación o el significado de ambas figuras, para los alcances del presente asumimos que el asilo es un acto distinto al de refugio.

⁹² Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889.

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf.

⁹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf.

⁹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Derecho internacional de los derechos humanos, normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e Interamericano*. Colombia, 2004, p.599.

3.1.2 El refugio como derecho humano y la figura de la persona refugiada.

Uno de los primeros momentos registrados donde se asume y define el concepto de refugiado es en la convención de 1951 donde se asigna algunos elementos estructurales que definen los ambitos de reconocimiento para las personas sobre dicho concepto, que es:

“Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

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) 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.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin

razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea”.⁹⁵

La cita anterior es uno de los sustentos que habilitan todas las estructuras de naciones unidas y de los Estados por trabajar entorno al reconocimiento de una persona refugiada, es entonces que la relevancia y el impacto de dicho artículo es fundamental para tratar de entender los contextos globales de las personas refugiadas en lo general, y las acciones que se van tomando a nivel regional y local de las acciones por la transformación de la vida de las personas.

Un segundo instrumento a referir en el presente y que es sustancial para entender la definición de refugio y las implicaciones regionales es la Declaración de Cartagena en 1984, la cual es una nueva concepción ampliada del concepto de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951, la que define a las personas refugiadas como:

“Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.⁹⁶

⁹⁵ Convención del estatuto de los refugiados 1951. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

⁹⁶ Declaración de Cartagena 1984. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Este concepto es sustancial para el trabajo con personas refugiadas en la región y es un punto que convoca a muchas naciones a usarle (dentro de sus compromisos) para fortalecer las resoluciones y los mandatos del reconocimiento de la condición de refugiado; para el objetivo de la presente es importante tener claros estas dos definiciones de personas que pueden recurrir a la protección internacional que brinda la condición de refugio.

Es fundamental tener claridad sobre ambos instrumentos jurídicos que van a ser el espacio de protección que nos permite hablar de un enfoque de derechos humanos frente a la implementación de políticas restrictivas de la migración, en una región que no tiene posiciones pro persona y que si tiene acciones que parecen criminalizar los flujos dentro de una región que no tiene más que agua entre fronteras y en últimos años han ido ampliando su establecimiento desde campañas de rechazo y xenofobia.

Como leeremos más adelante una persona se asume en la condición de refugio tiene una serie de herramientas entorno a su estatus que le permite el desarrollo del ejercicio de derechos de una manera más adecuada e impactante que otras formas de regularización migratoria y que en lo que corresponde a la normatividad internacional, es permisible para defender los derechos desde un enfoque pro persona.

También es parte de estas definiciones retomar las opiniones consultivas (OC) que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al respecto, en lo referente al concepto de refugiados y asilo vale la pena referir la opinión 2 que la CIDH emitió en 2018 en la OC-25/18 solicitada por la República de Ecuador sobre la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, la cual señala:

“2. El derecho a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano se encuentra configurado como un derecho humano a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos

pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo territorial conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia, en los términos de los párrafos 61 a 163.”⁹⁷

En la normatividad mexicana son tres los instrumentos principales que atenderemos en la presente a reserva que ya se mencionaron brevemente en el capítulo anterior, el primero es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la cual hace referencia directa a las personas refugiadas y señala en su artículo 11 que: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.⁹⁸

Este primer punto de referencia es fundamental ya que existe un reconocimiento en el documento constitucional y permite dialogar entorno a medias que se reconocen en dicho instrumento y que a su vez permiten armonizar las leyes y normas secundarias para poder favorecer a las poblaciones que se encuentran en condición de refugio. Otro de los instrumentos fundamentales es la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que se publicó en el año 2011 y que en sus consideraciones define a las personas refugiadas como:

“Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

⁹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva 25/18, 30 de mayo de 2018, pág. 64.

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.⁹⁹

Es importante señalar el presente artículo de manera textual ya que es el que le da sentido a los procesos nacionales sobre el reconocimiento de la condición de refugiado en el país y nos da los sustentos legales, los cuales están armonizados a los tratados internacionales, para poder partir de una base común que posteriormente nos hace visibles los alcances de dicha norma, en lo positivo como en los procesos que no son empáticos a la normatividad, como las reglas de operación de muchos programas locales y federales, que resultan excluyentes de estas poblaciones.

⁹⁹ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en México
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf.

El tercer instrumento referente a refugiados a mencionar en el presente es el Reglamento de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que hace referencia al derecho a solicitar la condición de refugiado y señala:

“Artículo 8.- El derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a que se refiere el artículo 11 de la Ley, es aplicable a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, sin distinción de su situación migratoria, nacionalidad, edad, sexo, género o cualquier otra característica”.¹⁰⁰

Resulta fundamental para entender las acciones que debe realizar el Estado mexicano estas normas por medio de las cuales podemos explicar los accesos para las personas solicitantes de asilo y refugiadas; podemos hablar de protección de derechos y de armonización normativa congruente y sensible a los criterios internacionales, debemos plantear posteriormente una revisión administrativa del acceso a derecho de las personas y los procesos de información.

Asumir una nueva normatividad que se instala en el año 2011 y que está transformando el asilo en México es un nuevo paradigma frente al cruce con el aumento del flujo poblacional y lo que ha pasado en América en comparación con otros países del globo y su enfoque por persona por garantizar el acceso a derechos. Como señala Franco:

“América Latina ha desarrollado en la primera mitad del siglo XX una normativa convencional inédita sobre la institución de asilo. Sin embargo, no menos importante que el testimonio literal que representan los instrumentos latinoamericanos es la extendida y acendrada práctica de otorgar asilo que los países de la región han ejercido como espontánea conducta y prácticamente desde el inicio mismo de su vida institucional. De allí que América Latina se reconozca portadora de una tradición muy ligada a la práctica de otorgar asilo al perseguido, que se ha arraigado fuertemente en su cultura, de la cual los convenios suscritos por los

¹⁰⁰ Reglamento de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/RLSRYPC.pdf>.

Estados no son sino una manifestación visible de todo un universo más vasto conformado por esa cultura de solidaridad".¹⁰¹

3.2 Derechos clave para personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Las migraciones, como preámbulo de los alcances del presente, son tan antiguas como la humanidad documentada. La movilidad humana es una constante que se asemeja al paso del tiempo ya que históricamente las personas (mas allá de la naturaleza de los animales), tienen el deseo de cambiar de lugar, los motivos son muy diversos, pero la mayoría atienden a la superación, seguridad o simple curiosidad en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo.¹⁰² Esto de alguna manera es interpretar el concepto que nos brinda Victal Adame.

La palabra *migración* proviene del latín *migratio,-onis*, derivado de *migrare*, que significa "cambiar de estancia, partir", lo que implica la idea de traslación, o transplatación, de mudarse de un lugar a otro. De aquí que el fenómeno de la migración sea el cambio de residencia, temporal o definitivo, a lugares en los que no se ha nacido, efectuado por individuos que, por ese mismo hecho, quedan sujetos a condiciones jurídicas que implican derechos y obligaciones.¹⁰³

Para los objetivos de la presente es fundamental asumir las movilidades y el movimiento migratorio, visto como el constante desplazamiento de personas que desde la modernidad se lleva a cabo y regulado por los Estados y tienen como consecuencia más o menos inmediata la modificación de las características socioeconómicas y culturales de la población del Estado que las personas en movimiento se han fijado como lugar de estancia y/o residencia.

¹⁰¹ Franco, Leonardo (coord.) *El Asilo y la protección internacional...* Cit. p. 65-66.

¹⁰² Victal Adame, Óscar. *Derecho migratorio mexicano*. 3ª edición, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 11.

¹⁰³ Rangel Solórzano, Salvador y Lara Solís, Karla María. *Guía del extranjero*, México, ed. Oxford, 1999, p. VII.

“Los Estados se han preocupado por crear una regulación jurídica de este movimiento a fin de proteger por medio de preceptos legales específicos su soberanía, controlar la entrada y la salida, de las personas que pretendan internarse en el territorio nacional, y con objeto de proporcionar prerrogativas y facilidades para que el desplazamiento de las personas se traduzca en un beneficio para los Estados que participan en ese tránsito. Al mismo tiempo, se persigue que la legislación aplicable al respecto responda a los principios de reciprocidad internacional”.¹⁰⁴

En la actualidad, la migración puede tener infinidad de motivos o causas, siendo una de ellas el desplazamiento transnacional forzado, el cual es la que practican las personas que se ven obligadas a salir de su país de origen, en virtud de que su vida, libertad, seguridad o en general su dignidad humana se encuentran amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.¹⁰⁵

Las normas internacionales que tienen su fundamento en la moral y el principio de *pacta sunt servanda* establecen obligaciones a los sujetos del derecho internacional para cumplir compromisos adquiridos en tratados internacionales y a conducirse en la forma prescrita por éstos. Los tratados internacionales universales en materia migratoria establecen generalmente garantías mínimas en favor de los extranjeros (derechos humanos, refugio, asilo y apatridia).¹⁰⁶

Es importante reconocer los límites que los conceptos tienen para poder asumir las necesidades de las personas por la conjunción entre la realidad normativa que viven y las condiciones de vida que su respectivo Estado ha establecido para la subsistencia y el ejercicio de la dignidad en las personas, lo cual impacta a los compromisos internacionales, como proceso regulador “universal” que

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. VII y VIII.

¹⁰⁵ Victal Adame, Óscar. *Derecho migratorio... Cit.* p. 13.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 15.

nos permita desarrollar claridad en la capacidad del sujeto por la búsqueda de seguridad humana y que nos refiera a los principios técnicos del contrato social.

En general, los extranjeros deben gozar de un mínimo de derechos que respeten la dignidad humana. En este sentido todos los seres humanos tienen los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y adoptada por su Resolución 217, de 10 de diciembre de 1948. Es decir, tienen derecho a la vida, libertad y a la seguridad de su persona; a no ser sometidos a la esclavitud o servidumbre; a no ser torturados ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; a ser respetados en su honor; a no ser detenidos injustificadamente; a ser sujetos de derecho; a gozar de la libertad de tránsito; a no ser despojados de sus derechos sino mediante un juicio legal; a una nacionalidad; al trabajo y a la libre elección de éste; a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, etcétera.¹⁰⁷

En concordancia con la narrativa que tiene Victal Adame, es fundamental para los fines del presente trabajo poder visibilizar desde los conceptos y las normas, las bases indispensables para fortalecer el ejercicio de derechos de éstas, entenderles, sin importar su condición migratoria, como personas sujetas de derecho y que en correspondencia tienen un impacto frente a los fines del contrato social y sus distintos ámbitos de aplicación, ya que desde un enfoque histórico, esto ha sido una de las grandes causantes de diferencias, que como lo referimos en otro momento del trabajo, el supuesto de propiedad, transforma algo que ha sido “libre” en la historia.

Como sabemos y como preámbulo a la terminología específica de las personas en movimiento objetivo del presente, es importante señalar que “la condición jurídica de extranjero está integrada por los diversos derechos y obligaciones imputables en un Estado a las personas físicas o morales que no

¹⁰⁷ *Ídem.*

tienen el carácter de nacionales respecto del sistema jurídico del mismo”.¹⁰⁸ Resultado de esto, los gobiernos y las sociedades han hecho una serie de categorizaciones “positivas” para asignar a las personas que dentro de la mixtura que implica la migración deciden movilizarse.

Hace unos años leíamos narrativas que parecieran confrontan a los procesos de protección internacional dentro de las estructuras del Derecho de los seres humanos, lo cual hace filosóficamente relevante la palabra Protección, la cual obliga a las entidades estatales a responder adecuadamente a personas en desplazamiento por violencia y que todos los días vamos colaborando para reestructurar dichos conceptos, para transformar realidades cada vez más peculiares; como refiere la Dra. Ortega Velásquez:

“Partiendo del principio general de derecho internacional del deber de los Estados de dar cumplimiento a las obligaciones de un tratado de buena fe (*pacta sunt servanda*) y tomando como precedentes decisiones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas relativas a la aplicación de la pena de muerte (en las cuales ese Comité sostuvo que cuando se encuentren violaciones de las garantías del debido proceso se viola también el derecho a la vida si la pena es ejecutada”¹⁰⁹

Victal Adame hace una referencia generalizada sobre el impacto del orden jurídico internacional frente a las acciones internas y sobre todo de los compromisos que en lo global cada nación se compromete para favorecer el derecho de las personas desde un enfoque humano y no centrado en un proceso administrativo, que puede ser limitativo y discrecional; además de no ver los procesos de protección que personas puedan tener en sus distintas realidades y que otros Estados no han tenido la posibilidad de responder ante dichas necesidades y en un último momento,

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 63.

¹⁰⁹ Ortega Velásquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños y adolescentes... Cit.*, p. 49 y 50.

donde las doctrinas clásicas liberales topan ante una realidad histórica que se ha intentado cambiar.

“La doctrina señala, casi unánimemente, que el derecho interno de los Estados está en posibilidad de estatuir libremente la referida condición jurídica de los extranjeros en determinado territorio, sin más limitaciones que el no afectar el mínimo de derechos que el orden jurídico internacional consagra en favor de los extranjeros y en general al ser humano; y si se atenta contra ese mínimo será responsable ante la comunidad internacional por violación al Derecho de Gentes (internacional), independientemente de que dicha conducta sea reprobada y sancionada por su propia legislación”.¹¹⁰

Según Witker, la evolución de la concepción internacional sobre “los derechos humanos” o “derechos fundamentales del hombre”, independientemente de la denominación que se les dé, ha sido impresionante. “Su desarrollo a partir de los derechos individuales (cuyo origen [se puede fijar] en la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano), su transición hacia los derechos económico-sociales [...], y actualmente ante la inminencia de una nueva generación de derechos (sociales, culturales, de minorías étnicas y derecho ambiental, etcétera), define su ámbito de aplicación: incumben a la humanidad en su totalidad y no pueden ser limitados o menoscabados por ningún gobierno”.¹¹¹

El hecho de que una persona sea considerada extranjero responde a su adscripción a un territorio y a un Estado como “nacional”; sin embargo, en el contexto de la globalización y tomando en cuenta la paulatina eliminación de fronteras fomentada por los procesos de integración económica, la movilidad de personas en territorios de diversos Estados es, en la actualidad, una situación muy

¹¹⁰ Victal Adame, Óscar. *Derecho migratorio*, p. 63.

¹¹¹ Witker, Jorge. *Derechos de los extranjeros*. México, IJ-UNAM, 2000, p. 3.

común, y la concepción del ser humano como tal, es decir como sujeto titular de derechos y obligaciones se sobrepone a las consideraciones de nacionalidad.¹¹²

Aun ante ello, para Victal Adame los Estados tienen siempre la facultad soberana de decidir quién entra y quién no en su territorio, en los últimos cincuenta años, el desarrollo del derecho internacional de refugiados y el de los derechos humanos ha ayudado a producir una revolución en el régimen del derecho internacional en su conjunto. Antes de eso, la forma en que un Estado trataba a sus ciudadanos se consideraba una cuestión interna sobre la cual ejercía control soberano. Si un Estado violaba los derechos extranjeros en su territorio, el Estado de la nacionalidad afectada podía intervenir para brindar protección diplomática o consular.

En lo que respecta a los refugiados, había un vacío de protección y fue necesario crear un régimen específico de derechos para ellos. El marco internacional más amplio que subyace a la protección internacional precede al establecimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como muestran los diversos acuerdos legales e institucionales que anticiparon su creación y la adopción de la Convención de 1951.

“Este marco recurre a diferentes fuentes del derecho internacional y con el paso del tiempo ha evolucionado desde la idea de la protección internacional como un sustituto para la protección consular y diplomática, hasta abarcar nociones más amplias de protección a los derechos humanos. [Así], paulatinamente los tribunales de diversas jurisdicciones han declarado a la Convención como un instrumento vivo, capaz de brindar protección a los refugiados en un ambiente internacional

¹¹² *Ídem.* p. 32. Entre los principales instrumentos internacionales relativos a derechos humanos encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

cambiante. Sus elementos de fondo: la definición de refugiado y el principio de no devolución”.¹¹³

La palabra “refugiado” viene del latín *refugium* y éste de *refugere*, que significa huir o escaparse [...]. Los refugiados son inmigrantes que abandonan sus países de origen por causas políticas, raciales, económicas, entre otras, para trasladarse a otros Estados, que tienen como práctica recibir a dichos inmigrantes dentro de su territorio. Dicha práctica es conocida como asilo político. El asilo también puede ser diplomático o territorial”.¹¹⁴

Los instrumentos necesarios para tener una base teórica sólida respecto al concepto de refugiado están en lo que fueron las instituciones y acciones que generaron el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como ya hemos mencionado y continuaremos refiriendo documentos entorno a dicho organismo, de igual manera la Asamblea General de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de la antes mencionada.

“La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/45, el 12 de febrero de 1946, la cual sentó las bases de las Naciones Unidas en favor de los refugiados. En dicha resolución, la Asamblea General hizo énfasis en que ningún refugiado se vería obligado a regresar a su país de origen.

En su Resolución 3, aprobada a su vez el 16 de febrero del mismo año, el Consejo Económico y Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó la Comisión Especial de Refugiados y Personas Desplazadas, cuyo presidente afirmó que las objeciones de carácter político que hicieran los refugiados serían válidas. No obstante, la

¹¹³ Feller, Erika y Volker, Türk. *Protección de los refugiados en el derecho internacional*. Icaria, Barcelona, 2010, p. 41.

¹¹⁴ Cortés Araujo, Gabriela Eleonora. *El problema migratorio: un análisis comparativo en torno al concepto de justicia y derechos humanos*. Tesis para obtener el título de licenciada en derecho. México. UNAM, 2008, p. 30.

Asamblea acordó que se debería dar todo el apoyo necesario a aquellas personas desplazadas que quisieran regresar a su país de origen”.¹¹⁵

Otro antecedente que referir es la Organización Internacional de Refugiados como base de la protección internacional que en ese momento era necesaria y que brindó las bases técnicas para poder proteger desde un enfoque humanitario a aquellas personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad y que se asocian directamente a la salvaguarda de la vida en un contexto de poblaciones en conflicto armado, por eso se vuelve relevante la narrativa de Arciniega sobre la conformación de dicho proceso, aportándonos una arista básica de dicho proceso histórico que da base a los conceptos y normas que actualmente nos regulan.

A petición de la Comisión Especial de Refugiados y Personas Desplazadas, a finales de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la Organización Internacional de Refugiados (OIR), que reemplazó a las organizaciones internacionales que se encargaban de la asistencia a los refugiados y personas desplazadas que existían en aquel entonces, las cuales eran, a saber, la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, el Comité Intergubernamental de Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Las tareas de la OIR consistían en proteger y reasentar a las personas reticentes a regresar a sus países de origen, ya que alegaban haber perdido sus vínculos con ellos, o por cambios políticos suscitados en aquellos lugares.¹¹⁶

Dentro de las funciones que tenía en ese momento la OIR tiene que ver funcionalmente con tratar de solucionar los problemas de los refugiados y de las personas refugiadas que aún mantenían su estancia en Europa, y que asumían un proceso temporal, lo cual en la práctica y en dichas narrativas, se vio sesgado, por lo que los miembros de ONU buscaron establecer otro organismo con más

¹¹⁵ Arciniega García, María Guadalupe. *La condición jurídica de los refugiados en México*. Tesis profesional para obtener el título de licenciado en Derecho. México. Universidad La Salle, 1996, p. 27.

¹¹⁶ *Ídem*.

capacidades y ámbitos de acción mucho más desarrollados en proporción a los impactos que la OIR tuvo en ese momento.

“La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR por sus siglas), fue creada el 1º de enero de 1951, por un período de tres años inicialmente, y de acuerdo con las resoluciones 319 del 3 de diciembre de 1949, y 428 del 14 de diciembre de 1959, ambas de la Asamblea General.

La Oficina se estableció como un órgano subsidiario de la Asamblea General, sobre una base análoga a la de otros programas de las Naciones Unidas, como el UNICEF y el PNUD. Sin embargo, más tarde resultó evidente que los refugiados necesitaban una atención continua por parte de las Naciones Unidas, y por lo mismo, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato del ACNUR por un período de cinco años, renovable, a partir del 1º de enero de 1954.

Finalmente, en su resolución 42/108, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió mantener en funciones la Oficina del ACNUR, por un nuevo período de cinco años, prorrogable, a partir del 1º de enero de 1989”.¹¹⁷

De acuerdo con Türk y Nicholson, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 son la moderna representación legal de la antigua tradición universal de conceder asilo a quienes se encuentran en peligro y en riesgo. Ambos instrumentos reflejan un valor fundamental sobre el cual existe un consenso global, y son los primeros y únicos instrumentos de rango mundial que regulan específicamente el trato dado a quienes se ven forzados a abandonar sus hogares por una ruptura con su país de origen.¹¹⁸

Bajo la Convención sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, las naciones están obligadas a conceder asilo político y no pueden ni deben devolver

¹¹⁷ Arciniega García, María Guadalupe. *La condición jurídica...* Cit. pp. 27 y 28.

¹¹⁸ Feller, Erika y Volker, Türk, *Protección de los refugiados...* Cit. pp. 3 y 4.

por la fuerza a un refugiado a su país de origen por el peligro que le significa, aunque la realidad refleja que esto habitualmente es pasado por alto.¹¹⁹

Específicamente, en términos de la interpretación de la Convención de 1951, algunos Estados emplean varias formas complementarias de protección, lo que ha tenido al efecto, en ciertos casos, de desviar a los refugiados amparados por la Convención hacia formas inferiores de protección. Cuando también se toma en cuenta la protección brindada por los instrumentos internacionales de derechos humanos, el resultado es que muchos Estados tienen actualmente varios procedimientos diferentes para determinar las necesidades de protección internacional. Esto a su vez plantea interrogantes sobre la interrelación entre el derecho internacional de refugiados por un lado y el derecho internacional humanitario y de derechos humanos por el otro.¹²⁰

En resumen, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son los instrumentos mundiales que establecen los principios básicos sobre los cuales se asienta la protección internacional a los refugiados. Tienen un significado legal, político y ético que trasciende sus términos específicos. Reforzar la Convención, como la base del régimen de protección a los refugiados, es un interés común. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), como el guardián de la Convención, tiene un papel que requiere el compromiso de todos los actores involucrados.¹²¹

Es relevante resaltar que dos de los términos que se emplean a lo largo de este inciso son refugiado y asilado, los cuales en la práctica son empleados como sinónimos. En el sistema interamericano, la asimilación de ambos conceptos encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que interpreta la mención, en el Artículo XXVII de la Declaración

¹¹⁹ Cortés Araujo, Gabriela Eleonora. *El problema migratorio*, p. 33.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹²¹ *Ibidem*, p. 6.

Americana y en el artículo 22.7 de la Convención Americana, a ‘convenios internacionales’ como una referencia a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967.¹²²

3.2.1 Derecho a la vida.

Con relación a los estándares mínimos respecto a condiciones básicas de vida y derechos fundamentales de los refugiados, la Convención de 1951 adopta el criterio de “tratamiento nacional”, mediante el cual sus disposiciones están enfocadas a que la situación de los refugiados se acerque gradualmente a la de los nacionales el estado de refugio.¹²³ En cuanto a la libertad de circulación, el artículo 26 de la Convención establece que el refugiado tendrá el derecho de escoger el lugar de su residencia en el territorio del Estado receptor, de viajar libremente en él, debiendo observar los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias que los extranjeros en general.

¹²² O’Donell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. 2ª e., México, ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, p. 639. De acuerdo con este autor, la definición de refugiado contenido en la Convención de 1951, contiene tres elementos, a saber: 1) Que el sujeto se encuentre fuera de su país de su país de nacionalidad (o, en caso de un apátrida, su país de residencia habitual. 2) Que tenga un temor fundado de persecución. 3) Que la persecución en cuestión sea motivada por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (art. 1.A.2). El alcance de la definición se limita, para efectos de la Convención misma, a personas que reúnen estas condiciones en razón de hechos acontecidos antes de su adopción, la eliminación de esta limitación fue el propósito del Protocolo de 1967.

¹²³ Soto Alfonso, Alejandra. *Situación jurídica de los refugiados en México*. Tesis profesional para obtener el título de licenciado en derecho. México. Universidad La Salle. 2015. p. 44.

El refugio no debe ir necesariamente acompañado de restricciones a la libertad de movimiento que no sean las estrictamente necesarias en interés de la salud y el orden público. Además, toda restricción a la libre circulación que sea necesaria imponer debe ser limitada en tiempo. Sólo le podrán imponer restricciones de circulación en caso de que se pretenda prevenir al refugiado contra la cercanía a la frontera del país de origen, para alejarlo así de la amenaza de devolución o de eventuales incursiones militares.¹²⁴

Por cuanto hace a la condición jurídica de los refugiados, ésta es examinada por el capítulo II de la Convención de 1951, haciendo valer el principio de que "...el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio..." o si carece de éste, por la ley del país de su residencia, agregando que "...los

¹²⁴ *Ibidem*, p. 45. En el caso particular de México, por citar un ejemplo relacionado el derecho de protección a la vida, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha evidenciado una situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por parte de organizaciones del crimen organizado, las cuales en algunos casos actúan bajo la tolerancia o con la participación de ciertas autoridades. Las víctimas suelen ser migrantes centroamericanos. El secuestro de migrantes tiene por objeto de extorsionar a sus familiares en Centroamérica o en Estados Unidos para que envíen dinero a cambio de la liberación de sus seres queridos o forzar a los migrantes a trabajar para las organizaciones del crimen organizado. [Por lo que], aun cuando los Estados tienen la potestad de deportar a aquellas personas migrantes cuya situación migratoria sea irregular, esta potestad se encuentra limitada por el respeto y la garantía de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que derivado de sus obligaciones en materia de derechos humanos los Estados tienen la obligación de abstenerse de llevar a cabo deportaciones a aquellas zonas donde exista un riesgo mayor de violación para los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal de las personas [que] son deportadas.

derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal [...] serán respetados por todo Estado contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado...” (Artículo 12).¹²⁵

Otro estándar de vida es el derecho a la libre creencia, por lo que los Estados Contratantes de la Convención de 1951 otorgarán a los refugiados “...un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la instrucción religiosa de sus hijos...” (Artículo 4).¹²⁶

En este apartado merece la pena señalar lo que la Dra. Ortega señala respecto a la OC 18/2003 referente a Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, la cual señala que es “la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos está estrechamente vinculada con el principio de igualdad y no discriminación. De manera que el incumplimiento de esta obligación mediante un tratamiento discriminatorio genera responsabilidad internacional para el Estado”.¹²⁷ La primer condición de los derechos humanos está asociada al derecho a la vida y es claro que es parte de la batería de ejes a referir dentro de las personas desplazadas por violencia.

3.2.2 No devolución.

Soto apunta que sin duda la parte más importante de la Convención es el artículo 33, relativo a la no devolución, el cual señala que ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligra por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones

¹²⁵ *Ibidem*, p. 46.

¹²⁶ *Ídem*.

¹²⁷ Ortega Velázquez, Elisa, *Estándares para niñas, niños... Cit.*, p. 60.

políticas.¹²⁸ 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.¹²⁹

Y añade la autora que el artículo 32 establece que los Estados Contratantes no expulsarán a un refugiado alguno que se halle legalmente en su territorio, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público, en cuyo caso es necesario, de cualquier manera, que se observen los procedimientos legales vigentes. De todo este procedimiento debe conocer la Oficina del ACNUR del Estado Contratante, a fin de constatar que sean cumplidos los términos de la Convención.¹³⁰

Por razones humanitarias, se entiende además que la prohibición del rechazo en las fronteras implica tolerancia para el ingreso al territorio, aún [sic] cuando dicho

¹²⁸ Según Lauterpacht y Bethlehem en “El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión”, la no devolución es un concepto que prohíbe a los Estados devolver a un refugiado o solicitante de asilo a territorios donde existe el riesgo de que su vida o libertad se vean amenazadas a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opinión pública. Sin embargo, para ellos este concepto se hace extensivo al derecho más general relativo a los derechos humanos, el cual se refiere a la prohibición contra la tortura o los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. Lauterpacht, Sir Elihu y Bethlehem, Daniel. “*El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión*” en Feller, Erika y Volker, Türk. *Protección de los refugiados en el derecho internacional*. Icaria, Barcelona, 2010, p. 99.

¹²⁹ Soto Alfonso, Alejandra. *Situación jurídica de los refugiados...* Cit. pp. 39 y 40.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 40.

ingreso se produzca sin observar los requisitos migratorios que el Estado de refugio exige en condiciones normales.¹³¹

La no devolución es una protección mínima para el refugio ya que da tiempo y oportunidad para buscar arreglo a su situación. El rechazo, de producirse en virtud de las excepciones contenidas en el artículo 32, en ningún caso ha de hacerse de modo que el refugiado regrese al país donde peligra su vida o su libertad.

El último concepto que se relaciona con el principio de la no devolución es el punto 1 del artículo 31, el cual establece que 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.¹³²

Soto recapitula afirmando que el principio de la no devolución no constituye necesariamente que el Estado receptor deba reconocer la condición de refugiado al individuo; sin embargo, le genera ciertas consecuencias concretas las cuales podemos interpretar como:

1. Rechazo en la frontera de quien invoca la calidad de refugiado.
2. Que la autoridad no pueda expulsar o deportar a la persona que se encuentra dentro del Estado receptor a un país donde su vida o su libertad peligren, aunque dicha persona haya ingresado al país de refugio sin observar las previsiones legales respectivas.
3. No aplicar sanciones, la cuales tienen que se de carácter administrativo y no confundir con penales por la entrada ilegal del individuo.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

¹³² *Idem*.

De la misma manera, otros ordenamientos internacionales en los cuales se prevé la no devolución son: los principios concernientes al trato a los refugiados, de 1966, adoptados por el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano (artículo III); la Declaración de 1967 sobre el Asilo Territorial, adoptada únicamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas (“Asamblea General”) en su Resolución 2132 (XXII) del 14 de diciembre de 1967 (artículo 3); la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 por la cual se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (artículo 2.3); la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (artículo 22[8]); la Declaración de Cartagena de 1984 (sección III, párrafo 5); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (artículo 3); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículo 7); el Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (artículo 3); el Convenio sobre extradición de los Estados miembros de la Unión Europea (artículo 3) y la Convención Interamericana sobre Extradición de 1981 (artículo 4).¹³³

Las conclusiones arrojadas durante la *Mesa redonda de expertos organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional* llevada a cabo en la Universidad de Cambridge durante los días 9 y 10 de julio de 2001, en torno al principio de no devolución, son las siguientes:

1. La no devolución es un principio del derecho internacional consuetudinario.
2. El derecho de refugiados es un conjunto dinámico de leyes basado en el objetivo y propósito general de la Convención de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967, y fundamentado además en desarrollos en ciertas áreas conexas del derecho internacional, como las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

¹³³ Lauterpacht Sir Elihu y Bethlehem, Daniel. “*El alcance y contenido del principio...*” *Cit.* pp. 100-103.

3. El artículo 33 se aplica a los refugiados sin importar si han sido reconocidos formalmente como tales, así como a los solicitantes de asilo. En el caso de los solicitantes de asilo, este se aplica hasta el punto en que su condición se determine definitivamente por medio de un procedimiento justo.
4. El principio de no devolución consagrado en el artículo 33, cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta.
5. El principio de no devolución se aplica en situaciones de afluencia masiva. Los aspectos particulares que surgen en este tipo de situaciones deben solucionarse por medio de medidas creativas.
6. La imputación del Estado de conductas que equivalgan a la devolución se determinará según los principios de derechos sobre responsabilidad Estatal. La responsabilidad legal internacional de actuar de conformidad con las obligaciones internacionales, donde quiera que puedan surgir, es la consideración primordial.
7. Existe una tendencia en contra de excepciones a los principios básicos de los derechos humanos. Se reconoció [en la mesa redonda] la importancia de esto para fines de la interpretación del artículo 33 (2). Las excepciones deben interpretarse muy restrictivamente, sujetas a salvaguardas sobre el debido proceso, y como un último recurso. En casos de torturas, no se permiten excepciones a la prohibición de la devolución.¹³⁴

Ahora bien, por cuanto hace a la figura del asilo, la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra en su artículo 14.1 el derecho a “buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país”. Este derecho se aplica ‘en caso de persecución’. La Convención Americana [de Derechos Humanos], en su artículo XX-VII, consagra el derecho a ‘buscar y recibir asilo’, en caso de “persecución por delitos políticos o

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 198 y 199.

comunes conexos con los políticos” (art. 22, párr. 7). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), curiosamente, no contiene referencia alguna al asilo.¹³⁵

La Convención sobre asilo diplomático de 1954 establece “Todo Estado tiene derecho a conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega” (art. II). La Convención sobre Asilo Territorial de Caracas, del mismo año, establece “Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente (...). Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos o delitos políticos” (arts. I y III). El asilo *stricto sensu* es un concepto estrechamente vinculado con el delito político, mientras que el concepto de refugiado es más amplio.¹³⁶

Aunado a lo anterior es importante referir la OC del CIDH 25/18, en dos momentos específicos el primero cuando en su párrafo 180 señala:

180. Sin embargo, el principio de no devolución no es un componente exclusivo de la protección internacional de refugiados, toda vez que, con la evolución del derecho internacional de los derechos

¹³⁵ O’Donell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos... Cit.* p. 637. Este mismo autor señala el asilo puede considerarse una contribución de Americana [sic] Latina al Derecho Internacional. A finales del siglo XIX el Tratado de Derecho Penal Internacional dispuso que “El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos” y el Acuerdo sobre extradición adoptado por el Congreso Bolivariano en los albores del siglo XX estableció “No se acordará la extradición de ningún prófugo político criminal si el hecho por el cual se pide se considera en el Estado requerido como delito político o hecho conexo con él (...). No obstante, el asilo propiamente dicho fue conceptuado como potestad discrecional del Estado y no como derecho subjetivo de la persona perseguida.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 637 y 638.

humanos, ha encontrado una base sólida en los diversos instrumentos de derechos humanos y las interpretaciones que de ellos han hecho los órganos de control. En efecto, el principio de no devolución no sólo es fundamental para el derecho de asilo, sino también como garantía de diversos derechos humanos inderogables, ya que justamente es una medida cuyo fin es preservar la vida, la libertad o la integridad de la persona protegida.¹³⁷

Dentro de la misma OC en sus conclusiones vale la pena hacerlas visibles derivado del impacto que ésta tiene en la jurisdicción para el reconocimiento y la amplitud de derechos de las personas que viven desplazamiento por violencia, la opinión 4 se centra en referir que:

“4. El principio de no devolución es exigible por cualquier persona extranjera, incluidas aquellas en búsqueda de protección internacional, sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado, en los términos de los párrafos 164 a 199.”¹³⁸

Entonces dichas referencias son base de consulta para entender dicho concepto y la intención que desde la filosofía del derecho se debe asumir para el ejercicio de derecho de las personas y su interpretación para la protección internacional, esta última OC es fundamental para poder entender la realidad de las personas en movimiento.

3.2.3 Debido proceso.

A diferencia del derecho al asilo, tal como se encuentra plasmada en la normativa interamericana de derechos humanos, la definición de refugiado se refiere a persecución por opiniones políticas y no por delitos políticos. El concepto de persecución [...] es más amplio y flexible que la apertura de una investigación o

¹³⁷ CoIDH, *La institución del asilo y su reconocimiento como...* Cit. párr. 180.

¹³⁸ *Ibidem*, Pág. 64.

proceso penal, pero no necesariamente excluye los juicios por delitos políticos o conexos. El concepto de persecución es amplio y no necesariamente tiene que ver con el ámbito penal. Asimismo, por lo general una investigación o acusación penal no evidencia persecución.¹³⁹

Es importante distinguir si un delito es “común” o, por el contrario, “político”, debe tenerse en cuenta ante todo su naturaleza y su finalidad, es decir, si se ha cometido por verdaderos motivos políticos y no simplemente por razones personales o con ánimo de lucro. Debe haber asimismo un nexo causal estrecho y directo entre el delito cometido y la finalidad y el objeto político invocados. Además, el elemento político del delito debe predominar sobre su carácter de delito de derecho común.¹⁴⁰

Ahora bien, de conformidad con el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos, ‘toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio mexicano, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales’.¹⁴¹ La necesidad de celebrar una audiencia a fin de determinar si un individuo puede valerse del derecho al asilo hace aplicable otras disposiciones de la Declaración.¹⁴²

En otro tenor y manteniendo la narrativa de O’Donell, en los casos examinados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las decisiones sobre solicitudes de la condición de refugiado eran tomadas por instancias

¹³⁹ O’Donell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos... Cit.* pp. 641 y 642.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 643 y 644.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 647.

¹⁴² Hablando en términos más específicos, si bien el derecho de asilo consagrado en el artículo XXVII no implica garantía alguna de que éste será otorgado, necesariamente exige que el peticionario sea oído al presentar la solicitud.

administrativas. En la gran mayoría de los casos, la solicitud era examinada por un tribunal administrativo, que gozaba de ciertas garantías de independencia; el solicitante tenía derecho a un intérprete y a un representante letrado y, en caso de una decisión negativa, de una decisión razonada y escrita. Por lo que nos permite entender las bases del debido proceso.

Tratándose de personas contra quienes pesan sospechas sobre tener antecedentes penales graves o ser consideradas terroristas o criminal de guerra, la decisión incumbe a un funcionario denominado 'árbitro', que realizaba una investigación de carácter acusatorio. En ningún caso había derecho a solicitar la reapertura del proceso, una vez concluido. El derecho de recurrir a los tribunales de justicia era muy restringido, y en caso de permitir el recurso, los tribunales revisaban la interpretación del derecho y la regularidad del proceso, y no los aspectos físicos del caso.¹⁴³

Así, las conclusiones más importantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refieren al derecho de todo solicitante de asilo a la revisión de una decisión negativa en primera instancia, en particular sobre los aspectos fácticos de la decisión y al derecho de acceso efectivo a los tribunales de justicia.¹⁴⁴ Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que todas las decisiones deben ser examinadas, en primera instancia, por el tribunal administrativo, que goza de mayores garantías de independencia y mayores

¹⁴³ O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos...* Cit. pp. 648 y 649.

¹⁴⁴ En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ésta requiere que el sistema interno provea recursos judiciales que sean efectivos y accesibles para las personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o la Convención. Cuando estos recursos no son accesibles o efectivos a nivel interno, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos provee una protección subsidiaria a través del sistema de peticiones individuales y de medidas cautelares y provisionales.

conocimientos en la materia que los árbitros, y que debe permitirse la reapertura del proceso administrativo en caso de hechos nuevos o pruebas.¹⁴⁵ En suma, el libre acceso a los tribunales de justicia para los refugiados está consagrado en el artículo 16, mismo que estipula que el refugiado “...recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial...”

Por su parte, entre los derechos del debido proceso previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentran el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente; derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente; derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados contra el detenido; el derecho al control judicial de la detención y la razonabilidad del plazo de la detención; derecho a recurrir la legalidad de la detención; derecho a la asistencia consular y derecho a la indemnización como consecuencia de detención o prisión ilegal.¹⁴⁶

3.2.4 Derecho al trabajo.

Los refugiados recibirán el trato favorable concedido a los extranjeros en relación con el derecho a un empleo remunerado (artículo 17). No obstante, la Convención establece que no se aplicarán a los refugiados medidas restrictivas impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, pero cabe referir que el aporte económico laboral de las personas refugiadas es sólido en comparación a economías que no tienen dicha apertura.

Como se señala en el artículo 18, los Estados Contratantes deben conceder al refugiado “...el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, industria, artesanía y comercio y, de establecer compañías comerciales e

¹⁴⁵ O’Donell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos... Cit.* p. 649.

¹⁴⁶ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Washington, 2013, pp. 199 a 210.

industriales...” asumiendo también la necesidad de protección internacional y el ejercicio de integración que tiene que ser, a partir del reconocimiento de la condición de refugiado.

Cuando nos referimos a lo que tiene que ver con el derecho de trabajo y la seguridad social, como son: salario y remuneración, horas de trabajo, vacaciones, edad mínima de empleo, maternidad, enfermedad, ancianidad, fallecimiento, entre otros; las personas refugiadas deberán gozar del mismo trato que el Estado que reconoce el refugio otorga a sus nacionales, hecho que es base orgánica del ejercicio de derechos y de la protección internacional.

De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, y en especial con las garantías reconocidas en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 16.4 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el derecho a la libertad personal comprende el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente, el cual exige para que una detención o privación de la libertad se encuentre justificada debe ser por las causas y en las condiciones dictadas de forma previa por la Constitución Mexicana o la ley. Este derecho ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de diversos órganos internacionales de derechos humanos, al igual que por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.¹⁴⁷

Vale la pena hacer referencia a la OC 18/2003 de la CIDH sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados donde señala que “el trabajo debe ser una forma de realización y una oportunidad para desarrollar aptitudes, habilidades y potencialidades, de forma tal que la persona pueda alcanzar su desarrollo integral como ser humano”¹⁴⁸ dicho enfoque se vuelve fundamental para

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 199.

¹⁴⁸ CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, OC 18/2003, párr. 158.

entender que la integración, el reconocimiento del derecho y la aplicación de acciones positivas para las personas que necesitan protección internacional, están entorno a la dignidad y potencialidades de las personas.

3.2.5 Derecho a la educación.

En cuanto a la enseñanza elemental, los refugiados deben gozar el mismo trato que los nacionales, y si es distinta de la elemental, el trato más favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general. Este último trato también le será aplicable respecto del reconocimiento de certificados de estudio, diplomas y títulos universitarios obtenidos en el extranjero.

Podemos hacer referencia al tipo de educación ya que desde la educación básica y la edad de las NNA todas las personas deben tener acceso a la educación; ya serán otros tipos de educación para personas mayores de 18 años de edad con quienes el gobierno tiene que generar políticas amigables para que sea igual de accesible que para todas las personas nacionales.

Basta con referir a la opinión consultiva OC-21/14 de la CoIDH de 2014 de los Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o Necesidad de Protección Internacional, para poder entender la obligatoriedad de la educación y del Estado receptor por brindarla.

3.3 Obligaciones del Estado.

En la actualidad México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y, cada vez con mayor intensidad, de retorno de migrantes. La dimensión que tienen estos fenómenos hace que México sea, dentro del continente americano, el país que refleja de forma más clara el carácter pluridimensional de la migración internacional.¹⁴⁹

¹⁴⁹ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes...* Cit. p. 27.

En la actualidad México representa el principal destino para cientos de miles de migrantes, que ven en ese país la opción para mejorar sus condiciones de vida. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 México contaba con 961 121 migrantes internacionales. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, de noviembre de 2008, fecha en la que comenzó el programa de regularización migratoria 2008-2011, a mayo de 2011, se regularizaron 8943 extranjeros que se encontraban en situación irregular en México. La mayoría de los migrantes regularizados eran centroamericanos.¹⁵⁰

En lo que respecta a refugiados, de acuerdo con el ACNUR, para finales de 2012 había 1520 refugiados en México, 357 solicitudes de la condición de refugiado pendientes y 7 personas apátridas. Los contextos de violencia y persecución que se han evidenciado en años recientes en países de Centroamérica, en particular los países de llamado Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras- han conllevado a que se haya incrementado el número de refugiados centroamericanos. Durante 2012, en respuesta al reconocimiento de la condición de refugiados las autoridades mexicanas le reconocieron la calidad de residentes permanentes a 271 personas en México, de las cuales 200 provenían de Centroamérica. De manera desagregada, 78 personas provenían de El Salvador, 52 de Guatemala, 68 de Honduras y 2 de Nicaragua. Por su parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha indicado que de 2001 a abril de 2012 México ha reconocido la condición de refugiados a 1.221 extranjeros.

En el contexto de la movilidad humana en México, el informe *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana* analiza cuáles son los principales estándares que se han desarrollado desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con relación a las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar y no discriminar en el ejercicio de los derechos humanos [...] y de las obligaciones derivadas de las autoridades mexicanas de

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 30.

actuar con debida diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos cometidas contra los migrantes.¹⁵¹

Las situaciones de violencia y discriminación en el contexto de la movilidad humana en un gran número de casos han dado como consecuencia de la acción u omisión por parte de agentes y órganos del Estado mexicano, lo cual compromete la responsabilidad internacional del Estado en el respeto y garantía de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición contra la tortura y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata, los derechos a la libertad y seguridad personales, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la protección de la honra y de la dignidad, la libertad de expresión, la protección a la familia, los derechos del niño, los deberes derivados del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, el derecho a la propiedad privada, al principio de igualdad y no discriminación y el derecho al acceso y a la procuración de justicia.¹⁵²

3.1 Ámbito internacional.

Los instrumentos internacionales expuestos a continuación se aplican en su parte regulatoria al fenómeno migratorio en lo general y de manera particular a los refugiados y solicitantes de asilo. A fin de comprender su puesta en práctica, cabe mencionar que el eje de estudio es el conjunto de deberes que los Estados tiene a nivel internacional en su actuar frente a las personas, sin distinción alguna, atendiendo al marco jurídico internacional. Esto significa que lo expresamente previsto, sin distinción, los beneficios de estos instrumentos internacionales – particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos- se hacen extensivos a los refugiados y solicitantes de asilo.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 143.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 144 y 145.

Ante todo, la responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de este, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, toda situación que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, la cual pueda ser atribuida, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el derecho internacional general.

Ahora bien, la responsabilidad internacional en materia de refugiados y asilados se hace a través de las obligaciones de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos, las cuales se derivan de la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de los tratados de derechos humanos regionales que han ratificado. El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidas sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, tal como podría ser la situación migratoria de una persona. A su vez, el principio de no discriminación se encuentra reforzado por el artículo 24 de la Convención Americana, que reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley. Por ende, todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado tienen derecho a la protección de sus derechos humanos sin discriminación.¹⁵³

¹⁵³ En las Américas, los principios vinculantes de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de instrumentos vinculantes y aplicables a la situación de México, tales como la

En suma, con relación al deber de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵⁴ ha señalado que estos deberes son independientes de la situación migratoria de una persona en un Estado. Por ende, los Estados tienen la obligación de garantizar este principio fundamental a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio o bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su estancia regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.¹⁵⁵

De conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, la primera obligación de los Estados es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella. En tal sentido, el deber de respetar los derechos humanos entraña la obligación de los Estados de no violar por acción u omisión los derechos reconocidos en dicha convención, así como en otros instrumentos relevantes. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto.”¹⁵⁶

Además del deber de respeto, los derechos reconocidos en la Convención Americana, así como en otros instrumentos interamericanos relevantes, entrañan el

Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. (Comisión, pp. 154 y 155).

¹⁵⁴ CoIDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas* de 8 de septiembre de 2005, párr. 155.

¹⁵⁵ *Ídem*.

¹⁵⁶ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes... Cit.*, p. 156.

deber de garantía. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que con base en el deber de garantía es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre.

La Corte Interamericana ha establecido que el Estado o sus agentes tienen la obligación de adoptar medidas de prevención y protección respecto de los particulares en sus relaciones entre sí toda vez que tengan conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.¹⁵⁷

De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima necesario recalcar que los Estados, en su posición de garantes de los derechos humanos, tienen una obligación jurídica respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción de prevenir que se produzcan violaciones a los derechos humanos que serían evitables. Cuando el Estado incumple esa obligación, y con ello se genera una violación a los derechos humanos que podría haber sido prevenida, abandona su posición de garante.

Vinculado al principio de debido proceso, y más aún si existe un contexto de violación sistemática de derechos humanos, los Estados están obligados a poner todos los medios que tenga a su alcance para realizar una investigación seria, imparcial y efectiva. El incumplimiento de esta obligación genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado. A través de la investigación,

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 161.

procesamiento y sanción judicial de los delitos, el Estado avanza en la no repetición de estos hechos y garantiza la protección de los derechos sustantivos.¹⁵⁸

Con relación al deber de los Estados de investigar las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado estándares con relación al derecho de las víctimas o sus familiares de participar en los procesos penales que se adelantan con relación a los hechos de los que fueron víctimas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al señalar que la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios, [mas] se debe garantizar que las víctimas o sus familiares puedan participar en todas las etapas de los procesos respectivos, que puedan formular pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones.¹⁵⁹

Adicionalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la exigencia de mantener una cadena de custodia constituye un principio fundamental en el desarrollo de una investigación exhaustiva, seria e imparcial ante violaciones de derechos humanos y crisis humanitarias como las que [plantearía la identificación de refugiados y solicitantes de asilo fallecidos no identificados]. El no mantener la cadena de custodia conforme a estándares mínimos de conservación e integridad de la evidencia obtenida en la investigación podría comprometer la responsabilidad internacional de los Estados, pues estos

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 166. Tales como el derecho a la vida la integridad personal, la prohibición de la trata de personas o la libertad personal, así como en la protección de las garantías del debido proceso y del derecho a la protección judicial.

¹⁵⁹ *Ídem*.

tienen la obligación de investigar con la debida diligencia toda violación de los derechos humanos.

Finalmente, los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aún no está garantizado *de jure* y *de facto* dentro de su jurisdicción, los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado, tiene la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.¹⁶⁰

Con el objeto de trazar un puente entre este subapartado y el siguiente, se concluye apuntando que la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos destaca la importancia del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.¹⁶¹

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos valora el reconocimiento del Estado mexicano en el sentido de que “la migración es un derecho humano y, como tal, no debe ser criminalizada bajo ninguna circunstancia. Ante todo, debe ser dignificada, ordenada y reconocida como una oportunidad

¹⁶⁰ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes... Cit.*, p. 172.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 145.

legítima para acceder al desarrollo humano. Para cumplir con tal fin, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que México tiene la obligación de adoptar políticas, leyes y todas las medidas que sean necesarias para garantizar que las personas que conforman los flujos migratorios que ingresan y transitan por el territorio mexicano [incluyendo refugiados y solicitantes de asilo] puedan hacerlo de forma ordenada, segura y que garantice sus derechos humanos.¹⁶²

3.2 Ámbito nacional.

Para desarrollar este subapartado es necesario efectuar una presentación sucinta sobre las facultades del Instituto Nacional de Migración relativas al procedimiento de detención migratoria. La Ley de Migración en su artículo 3, fracción XX, define como “presentación” a la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se determina el “alojamiento” temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria mientras se le adelanta el procedimiento administrativo migratorio para la regularización de su estancia, la asistencia para el retorno o la deportación. Para efectos del “alojamiento” de los migrantes en situación irregular, el Instituto Nacional de Migración cuenta con estaciones migratorias y estancias provisionales.

Como regla general, el artículo 111 de la Ley de Migración establece que el Instituto Nacional de Migración debe resolver la situación de los migrantes presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su “presentación”. El “alojamiento” de migrantes en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles en caso de que se de alguno de los supuestos previstos en las fracciones I a V del artículo 111 de la Ley de Migración. Para los supuestos I a IV del artículo 111, la Ley dispone que el “alojamiento” de los migrantes no podrá exceder de 60 días hábiles, sin que la Ley o su Reglamento establezcan un límite temporal para el “alojamiento” de aquellos migrantes cuya situación encuadre dentro del supuesto previsto en la fracción V del

¹⁶² *Ibidem*, p. 173.

artículo 111. El artículo 121 de la Ley de Migración establece que el migrante que esté sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación permanecerá “presentado” en la estación migratoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de dicha Ley.¹⁶³

La figura del “alojamiento” en México representa una privación de la libertad, y corresponde de manera más precisa a lo que se denomina como “detención migratoria”. La prohibición de detención ilegal y arbitraria aplica para las situaciones en las que son detenidas las personas migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas u otras personas en necesidad de protección internacional, ya sea al momento de ingresar a un país de tránsito o destino, durante los procedimientos tendientes a determinar su situación migratoria, o mientras están pendientes de que se ejecute su orden de deportación.¹⁶⁴

En el marco de los instrumentos del Sistema Interamericano, el derecho a la libertad personal y la prohibición a la detención ilegal y arbitraria se encuentran reconocidos en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De conformidad con lo establecido por el artículo 7 de la Convención Americana se reconoce que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificación, sin demora, del cargo o cargos reformulados contra ella.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 185.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 192.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez o un funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.¹⁶⁵

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en sus Directrices Revisadas sobre los Criterios y Estándares Aplicables con Respecto a la Detención de Solicitantes de Asilo el ACNUR considera el término detención como sinónimo de confinamiento dentro de un sitio estrechamente delimitado o restringido, incluyendo prisiones, campamentos cerrados, instalaciones de detención o zonas de tránsito en los aeropuertos donde la libertad de movimiento está substancialmente limitada, donde la única oportunidad de abandonar esa área restringida es abandonar el territorio.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Cabe mencionar que el derecho a la libertad, reconocido en el artículo 7.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aplica para toda clase de privaciones de la libertad, entre las cuales se encuentra la detención migratoria.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 194.

En los casos en los que la privación de la libertad ocurre como consecuencia de la detención migratoria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera relevante destacar que la violación de leyes migratorias nunca puede ser *per se* equiparable a la violación de las leyes penales, de forma tal que la primera respuesta que den los Estados frente a las personas que han ingresado o permanecido en sus territorios en contravención de la legislación migratoria sea la detención migratoria. En esencia, el hecho de que una persona se encuentre en situación migratoria irregular no constituye más que una infracción a una norma de carácter administrativo. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha dicho que es preciso tomar en cuenta que las sanciones que se derivan de infracciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a las de estas. En una sociedad democrática, el poder punitivo solo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. La Comisión considera que el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular en un país no representa una lesión a un bien jurídico fundamental que requiera ser protegido a través del poder punitivo del Estado.¹⁶⁷

Los órganos del Sistema Interamericano han sostenido de forma consistente y enfática que en el contexto de infracciones migratorias, la privación de la libertad debe ser una medida excepcional. En este sentido, los Principios Interamericanos sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en su Principio III (2) establecen que la privación de la libertad o la detención deberá ser una medida excepcional al señalar que se deberá asegurar por la ley que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general, y

¹⁶⁷ *Ídem.*

se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad conforme se establece en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.¹⁶⁸

En lo que concierne a la situación de los solicitantes de asilo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo en territorio extranjero; por lo tanto, estima necesario recordar que la aplicación de la detención a los solicitantes de asilo y refugiados es una medida que resulta contraria a la lógica de protección que debe orientar el accionar de los Estados respecto a estas personas. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, la detención u otras restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes de protección complementaria y apátridas solo son permisibles de forma excepcional, cuando sean legales, no arbitrarias, y se realicen con sujeción a las protecciones del debido proceso.¹⁶⁹

En este orden de ideas, la Comisión considera que la detención de los solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria y apátridas debe ser una medida excepcional de último recurso, a la cual solo pueden recurrir las autoridades en los casos prescritos por la legislación nacional y la cual debe ser compatible con las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos. Al ser una medida excepcional, las autoridades solo podrán recurrir a la detención tras haber determinado que esta medida cumple con los siguientes requisitos: 1) necesidad, 2) razonabilidad y 3) proporcionalidad. Lo anterior implica que la detención migratoria debe ser necesaria en un caso individual, si su utilización es razonable y si es proporcional con los objetivos que pretende alcanzar. En caso de que se determine su necesidad, la

¹⁶⁸ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes... Cit.*, pp. 195 y 196.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 198.

detención no debería ser discriminatoria y se debería imponer por el menor tiempo que sea posible.¹⁷⁰

Remitiendo ahora al derecho nacional, por cuanto, a los deberes y atribuciones de las autoridades migratorias, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho de toda persona a ingresar, transitar y salir del territorio mexicano. El ejercicio de este derecho solo podrá ser limitado bajo los casos expresamente estipulados en artículo 11, el cual establece que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.¹⁷¹

En lo que respecta a la potestad de que autoridades competentes puedan detener a una persona migrante debido a su situación migratoria irregular, la Constitución Mexicana no hace mención expresa acerca de una figura de este tipo. Más allá de la detención por razones de índole penal, la única disposición de la Constitución Mexicana en la que se prevé la privación de la libertad para casos de infracciones administrativas es la prevista en el artículo 21. De conformidad con lo establecido en dicha norma, en casos de infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, la autoridad administrativa competente podrá ordenar, entre otras medidas, el arresto, el cual nunca podrá exceder el plazo de 36 horas. Esta clase

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes... Cit.*, pp. 210 y 211.

de detenciones también deben satisfacer las garantías del debido proceso y que un juez califique la actuación del particular.¹⁷²

Acorde con lo establecido en el artículo 11 de la Constitución Mexicana, el ejercicio del derecho a ingresar, transitar y salir del territorio mexicano se encuentra subordinado a las limitaciones que imponga la legislación migratoria. En este sentido, la principal norma en materia migratoria en México es la Ley de Migración de 2011. De acuerdo con la Ley de Migración, dentro de las funciones del Instituto Nacional de Migración se encuentran las de control, verificación y revisión migratoria. En mayor detalle, dichas figuras son definidas por la Ley de Migración de la siguiente forma:

- Control migratorio: consiste en las acciones de revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto Nacional de Migración.
- Verificación migratoria: consiste en las visitas llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Migración para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento.
- Revisión migratoria: consiste en aquellas acciones que puede llevar a cabo el Instituto Nacional de Migración con el objeto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros del territorio nacional, en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas.¹⁷³

Finalmente, los derechos con los que cuentan los migrantes detenidos desde el momento en que ingresan en la estación migratoria se encuentran establecidos en el artículo 109 de la Ley de Migración, el cual establece que todo presentado, en

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ CoIDH, *Derechos humanos de los migrantes... Cit.*, p. 212.

su caso, desde su ingreso a la estación migratoria deberá ser informado del motivo de su ingreso a la misma; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la Ley de Migración, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto Nacional de Migración.

CAPÍTULO 4. ESTADO DE EXCEPCIÓN PERMANENTE EN MÉXICO HACIA LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS Y LAS VIOLACIONES A SUS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CDMX).

En el presente capítulo se tiene por objetivo el señalar el proceso significativo de la excepción desde el Estado incapaz (derivado de la voluntad o de la sobre dimensión del problema) de responder adecuadamente al derecho internacional y a las leyes nacionales, de las personas solicitantes de asilo y refugiadas por tener una respuesta con enfoque humano que les permita tener las condiciones mínimas para la sobrevivencia y de así considerarlo para reiniciar su vida en comunidades integradoras.

La Ciudad de México es un complejo sobre poblado que llega a considerar hasta veinte millones de personas que diariamente movilizan un centro urbano muy complejo y de dimensiones abismales en comparación con las poblaciones que llegan a la CDMX a solicitar asilo y/o a instalarse de manera permanente; según datos de Naciones Unidas en su Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México¹⁷⁴ se ubica en la categoría de megaciudad y esto implica un tratamiento particular en función a los procesos de migración.

Jerarquía de ciudad		2010			2030		
		Núm.	Población	%	Núm.	Población	%
Megaciudad	10 millones o más	1	20,116,842	24.76	1	23,247,131	20.33
Grandes Ciudades	1 millón a 5 millones	10	21,252,198	26.16	17	34,967,804	30.58
Ciudades Intermedias	500 mil a 1 millón	22	16,462,922	20.27	18	13,582,338	11.88
Ciudades Medias	100 mil a 500 mil	62	13,963,129	17.19	76	16,706,850	14.61
Pequeñas Ciudades	50 mil a 100 mil	40	2,810,145	3.46	102	6,650,557	5.82
Centros Urbanos	15 mil a 50 mil	249	6,626,045	8.16	747	19,202,867	16.79
Total		384	81,231,281	100%	961	114,357,547	100%

Cuadro tomado del Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México. ONU Hábitat, 2016, p. 78.

¹⁷⁴ ONU Hábitat, *Reporte nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México*, México, 2016, p. 78.

Hacer referencia a un espacio de integración amigable con un enfoque que garantice el ejercicio de derechos tiene diversas implicaciones que cada día son más y más complejas ante economías que se diversifican y polarizan en su conformación; las migraciones de alguna manera son consecuencia de los errores gubernamentales locales y nacionales de los países, pero ¿qué pasa en una ciudad tan poblada?.

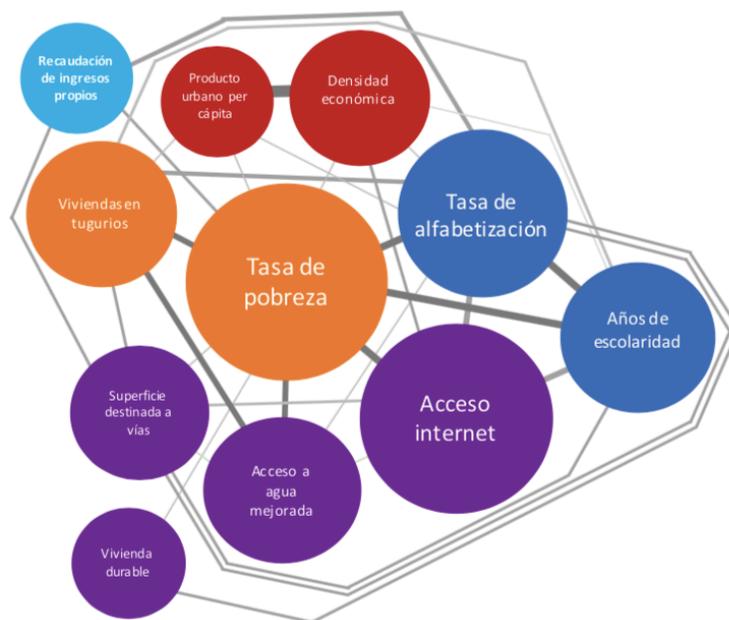


Imagen tomada del *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México*. ONU Hábitat, 2016, p. 65.

La crisis humanitaria que hacemos referencia en el presente se centra no en el cotidiano de un centro urbano que puede hacer invisibles a pueblos enteros, sino en el proceso de exclusión de los nuevos, que viven desde un tránsito violento hasta distintos procesos de extorsión y violación a los derechos humanos de las personas, generando mayores vulnerabilidades a las personas en esta condición.

¿Qué ha hecho la CDMX, al asumirse como ciudad de vanguardia, por las personas solicitantes de asilo y refugiadas? Es el objetivo del presente capítulo tratar de brindar una respuesta significativa a la actualidad que están viviendo miles de personas en la CDMX y que no han podido salir de condiciones de desigualdad

por la falta de información, ni de políticas públicas realmente funcionales y empáticas para poblaciones como ellas.

Como lo mencionamos anteriormente es fundamental entender a la población solicitante de asilo como una población que requiere asistencia humanitaria sin importar las herramientas sociales, culturales y económicas que pueda tener cada personas, ya que es de destacar que no es una población homogénea en cuanto a nacionalidades y muchas otras diversidades a considerar dentro de un estudio, tanto que podemos englobar el argumento sobre que una persona refugiada puede ser cualquier persona.

A nivel local son distintas las secretarías que han abanderado las acciones en favor de las personas refugiadas, ya que en un principio el concepto de refugio es una asignación que determina el gobierno federal como parte de sus atribuciones y que “acota” los procesos de inclusión de personas SAyR; lo que si se ha construido como visión transversal en la Ciudad de México, generando condiciones de inclusión más allá del concepto de refugio, lo que hay que cuestionarnos esencialmente al respecto es que ¿es suficiente asimilar un concepto amplio de personas en movimiento para atender a personas que se movilizan por situaciones de violencia y miedo?.

4.1 Normativa y programas de la CDMX en materia de personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Para hacer referencia sobre el contexto de lo que aconteció en la Ciudad de México en el año 2016, es importante hacer referencia a los procesos políticos que atañen a la localidad, y con eso nos queremos referir a los procesos de transformación de las normas locales, así como el planteamiento de una nueva constitución en la CDMX, así como distintas acciones entorno a la entidad federativa, lo cual resulta sustancial ya que al ser una ciudad vanguardia, en este periodo se encuentra en un momento de reconstitución el cual nos permitirá ver con claridad cómo es el proceso de integración de personas en movilidad a las leyes, pero de manera inconstante a los programas públicos.

La discusión, planeación y creación de la Constitución de la Ciudad de México¹⁷⁵ es un proceso nodal para la transformación de la estructura del gobierno local, en una complejidad intergubernamental que concentra millones de personas y debemos de entender como algo que nos permite analizar los procesos hacia atrás del 2016-17 y hacia adelante del 2017-2018; resulta complementario para la hipótesis de la presente, que adicional a los flujos y procesos de las personas que migran, se sume una transformación gubernamental de alto impacto para las estructuras locales.

En dicha Constitución local se señalan varios artículos (ver cuadro 4.1) donde específicamente se reconoce el derecho de las personas refugiadas en la CDMX de manera amplia y siempre con un enfoque hacia las personas, en el caso de la presente esta es un análisis de las consecuencias que el trabajo de los años anteriores al 2016 se ha ido trabajando desde distintas “trincheras” de las acciones por reconocer a las personas con derechos amplios y en igualdad que las demás personas que no están en esta condición.

Cuadro. Artículos sobre refugio en la Constitución de la Ciudad de México.	
Artículo	Texto:
Art. 2	De la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la Ciudad. 2. La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional 3. La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y a las personas extranjeras a quienes el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria.

¹⁷⁵ Constitución de la Ciudad de México. 2017.

http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Política_CD MX.pdf.

Art. 11	<p>Ciudad Incluyente.</p> <p>I. Derechos de las personas Migrantes y Sujeras de Protección Internacional.</p> <p>Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.</p>
Art. 16	<p>Ordenamiento Territorial.</p> <p>I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos</p> <p>b. Implantará la coordinación interinstitucional para la prevención, mitigación, auxilio, atención, recuperación y reconstrucción ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre...</p> <p>e. En situaciones de emergencia o desastre, garantizará la seguridad ciudadana...</p> <p>f. Desarrollará la cultura de la seguridad y la resiliencia, promoviendo la participación ciudadana, el voluntariado, la autoprotección, la corresponsabilidad, la ayuda mutua y el auxilio a la población.</p>
Art. 20	<p>Ciudad Global.</p> <p>1. La Ciudad de México reafirma su histórica vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo.</p> <p>4. El Congreso de la Ciudad de México armonizará su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales para su cumplimiento.</p> <p>5. El gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o</p>

	<p>que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la CPEUM, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia.</p> <p>El gobierno de la CDMX, en coordinación con las alcaldías, instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes, así como de aquéllas que busquen y reciban asilo protección internacional en México.</p>
<p><i>* Información extraída de la Constitución de la Ciudad de México. 2017.</i></p>	

El punto referencial de la presente es el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México,¹⁷⁶ el cual en el proceso de la investigación fue sustituido por la Constitución antes mencionada, por lo que haremos una referencia sobre cómo desde la normativa se logró generar acceso a derechos de un grupo poblacional con necesidades específicas, pero que no brindó respuesta a una emergencia humanitaria; entendiendo este proceso entonces como parte significativa de una microcrisis que puso y pone en riesgo a miles de personas anualmente.

En el caso del Estatuto de Gobierno las referencias son nulas, salvo el reconocimiento amplio del artículo 16 el cual señala que: “En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes”¹⁷⁷ donde a pesar de considerar que es una definición que permite la amplitud del acceso a derechos, no existe una política transversal congruente a las leyes federales en comparación de la nueva Constitución de la Ciudad de México.

¹⁷⁶ Estatuto de gobierno de la Ciudad de México.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 66.

Es fundamental entender algunas de las acciones en los programas sociales locales, como un espacio de lucha local, donde se ha ido sensibilizando poco a poco, a servidores públicos de atención, como a las personas que dirigen las decisiones locales, como son las secretarías, las direcciones y demás representantes; siendo entonces todas esas líneas de coordinación y operación del servicio público de la Ciudad de México un área fundamental para poder sensibilizar y transformar de manera progresiva el acceso a derechos de las personas SayR.

“Desde mayo del 2016 se realizó un trabajo conjunto entre el ACNUR y la Secretaría del Trabajo y Fomento al empleo para incorporar en las reglas de operación de los programas sociales de la Secretaría a las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiados reconocidos y beneficiarios de protección complementaria, que fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 31 de enero de 2017. Siendo los siguiente: a) programa de fomento al trabajo digno en la Ciudad de México “trabajo Digno hacia la Igualdad” b) programa social “Seguro de Desempleo” c) Programa Social de Apoyo a la Capacitación y Fomento a la Productividad”.¹⁷⁸

En el esfuerzo de la presente, es importante visibilizar los distintos programas sociales del periodo (ver cuadro 4.2) que directamente han tenido un enfoque positivo desde la “teoría” que ha permitido, poco a poco, avanzar en procesos operativos de acceso a derechos, por medio de los cuales podemos ir construyendo transformaciones entorno a las diferencias sustanciales del común de atención en la ciudad y progresivamente ir reconociendo ese proceso empático que existe entre la norma, las políticas públicas y el acceso de las personas de interés hacia dichas acciones; podemos decir que en el ámbito local la CDMX puede ser considerada como un ejemplo frente a otros estados.

¹⁷⁸ Bustamante Santín, Netzahualcoyotl, *Programas social para población migrante en la Ciudad de México: Identificación de buenas prácticas y recomendaciones en materia de inserción laboral*. GDF. 2018. p. 32.

Poder atender claramente las vulnerabilidades, los propósitos y las justificaciones de dichos programas sociales, se vuelven un ejercicio fundamental para entender el periodo, ya que si bien el proceso normativo ha sido empático, la realidad es que hay otras situaciones como la información, la educación y los procesos comunitarios, los cuales atenderemos más adelante, se vuelven un engranaje de impacto para las personas que se encuentran en condición de SayR.

Cuadro. Programas Sociales en la Ciudad de México. *		
Nombre.	Publicación/Actualización.	Objetivo:
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.	11 de septiembre de 2013.	<p>Eje 1: Equidad e Inclusión Social.</p> <p>Área de oportunidad: Discriminación y Derechos Humanos.</p> <p>Objetivo 1: Realizar acciones que permitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas, independientemente de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencias sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, para evitar bajo un enfoque de corresponsabilidad la exclusión, el maltrato y la discriminación.</p> <p>Objetivo 2: Aumentar la equidad en el acceso a una educación formal, consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional, con estándares de calidad y abatir la deserción escolar, con especial atención hacia las personas endesventaja y condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Área de oportunidad: Empleo con equidad.</p>

		<p>Objetivo 1:</p> <p>Ampliar el acceso de la población del Distrito Federal a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, embarazo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras.</p>
Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.	2016.	<p>Tomo 5: Grupos de Población.</p> <p>Capítulo 26: Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.</p> <p>Respetar, proteger y garantizar bajo el principio de igualdad y no discriminación, el efectivo acceso y goce de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional que radican fuera de la entidad, que transitan habitan o regresaron a la Ciudad de México.</p>
Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana	21 de enero del 2015.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar la inclusión de la población huésped, migrante y sus familias en los programas sociales de la administración pública de la Ciudad de México. 2. Promover el conocimiento, respeto y promoción de los derechos de las personas huésped, migrantes y sus familiares desde una perspectiva de igualdad y no discriminación. 3. Contribuir al efectivo ejercicio de los derechos de las personas huéspedes, migrantes y sus familiares, a través de la atención de sus necesidades, con enfoque de derechos humanos e interculturalidad. 4. Formular e implementar el índice de interculturalidad que permita ubicar a la Ciudad de México en los distintos

<p>para el Distrito Federal 2013-2018. SEDERE C.</p>		<p>ámbitos de aceptación política y su acceso en la gestión pública de la población huésped, migrante y sus familias.</p>
<p>Programa institucional de la SEDERE C 2014-2018.</p>	<p>11 de Agosto de 2016.</p>	<p>Apartado Ciudad Hospitalaria e Intercultural de la Ciudad de México. Prioridades: 1. Campañas de atención a migrantes en la Ciudad de México. 2. Capacitación a personas servidoras públicas para conocer los derechos de la población huésped, migrante y sus familias. 3. Coordinación Interinstitucional para la atención integral de la población huésped, migrante y sus familias.</p>
<p>Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante.</p>	<p>2016</p>	<p>Contribuir al desarrollo de proyectos productivos para las mujeres huéspedes y sus familias de la Ciudad de México que coadyuven al bienestar y reinserción económica que disminuyan la brecha de desigualdad. Integrar y coordinar e impulsar acciones para disminuir la brecha de desigualdad que padecen las mujeres huéspedes y migrantes, derivado de la desigualdad de género e inequidad social, buscando promover el bienestar de esta población mediante la recuperación y reconocimiento de sus derechos sociales, económicos, políticos y culturales. Realizar acciones de formación y capacitación para las mujeres huéspedes y migrantes de la Ciudad de México con la finalidad de adquirir conocimientos y herramientas</p>

	<p>necesarias para llevar a cabo sus proyectos.</p> <p>Fomentar acciones de comercialización de los proyectos productivos impulsados por las mujeres huéspedes y migrantes de la Ciudad de México para fortalecer acciones encaminadas a disminuir la brecha de desigualdad.</p>
<p>*Información recopilada de: Bustamante Santín, Netzahualcoyotl, Programas Social para Población Migrante en la Ciudad de México: Identificación de Buenas Prácticas y Recomendaciones en Materia de Inserción Laboral. GDF. 2018.</p>	

En términos generales el proceso de transición normativa que se instala en el periodo de la presente es fundamental para tomar en consideración el enfoque de crisis humanitaria, de derechos y de respuesta humanitaria que corresponde en enfoques cercanos al que se plantea en los objetivos 2030¹⁷⁹ de las naciones unidas; resulta congruente asumir que el preambulo a una norma alineada a las políticas globales, deriva en una crisis la cual no tiene un reconocimiento normativo y que implica un proceso sensible para atender de la manera más amplia la protección y la garantía de los derechos de las personas SAYR; es parte del periodo de consideración de la presente que sea posible visibilizar un nuevo enfoque que paralelamente se fue construyendo en crisis.

4.2 Complejidades y procesos de integración de personas solicitantes de asilo y refugiadas en la CDMX.

Entender los procesos de integración con las dos poblaciones de las cuales hemos desarrollado la investigación es atender a enfoques complejos y diferenciados por un lado visibilizar a los solicitantes de asilo como una población que inicia sus procesos de integración local desde un enfoque de emergencia humanitaria, es

¹⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Chile, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf.

decir que en el momento que el Estado no tiene las herramientas de asistencia para proteger a las personas, si ha sido empático por facilitar el acceso al ejercicio de derechos de las personas como puede ser la obtención de un empleo.

Como segundo proceso de integración local, identificamos a las personas que son reconocidas como refugiadas en México, ya que si bien es cierto que una población es resultado de otra, lo que es fundamental para la presente es entender que el reconocimiento, es un parte aguas para la acción integradora que deciden vivir las personas, pero que una vez reconocidas, se asume un siguiente momento, idealmente lejano de la emergencia humanitaria, y con una visión de mediano y largo plazo.

Según la Organización Internacional del Trabajo en su informe técnico 2016-2, hace algunos señalamientos transversales sobre los procesos de integración de las migraciones en un concepto “general” para las américas y que es congruente con lo que ocurre en la Ciudad de México en su mayoría y que hay que considerarle también para tener un nivel de sensibilidad sobre los procesos de integración.

“Hay tres grandes áreas temáticas sobre las que se centrará el trabajo de la OIT en los próximos años: (1) La migración laboral en situación irregular, considerando las múltiples formas en que afecta a los trabajadores migrantes y sus familias –incluyendo en todo lo relativo al empleo y las condiciones laborales–, y por tratarse de una situación que obstaculiza la concreción de la meta de trabajo decente y digno para todas las personas. (2) La informalidad laboral de los trabajadores migrantes, debido a que constituye una problemática que impacta de manera particular –cualitativa y cuantitativamente– en los trabajadores migrantes y sus familiares; (3) Las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, las cuales se destacan por su precariedad, la desprotección de sus derechos, condiciones de desigualdad –o incluso de discriminación– y, entre otros

aspectos negativos, por el crecimiento de diversas modalidades de explotación”.¹⁸⁰

Al punto de vista mencionado por la OIT vale la pena referir distintas características de los procesos de empleabilidad y a su vez reconocer que el trabajo es solo uno de los puntos a considerar dentro de los distintos espacios de la integración local, y de los cuales tenemos que asumir como espacios plenos para señalar que a su vez la ausencia de estos procesos también nos instalan en una situación de emergencia con enfoque humanitario, ya que si bien reconocemos que las distintas acciones de escritorio para atender el siguiente paso de la emergencia que es lo que se entiende como solución duradera sintoniza la posibilidad de una realidad distinta, aún hace falta ser sensibles al espacio previo a la posibilidad de integración.

“La Agencia de la ONU para los Refugiados inscribe el caso de México entre las buenas prácticas que promueven el “empleo de los refugiados” esto particularmente ante el aumento de hasta mil por ciento de las personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas en México durante el periodo 2011 y 2016, lo que de acuerdo con este organismo internacional demnada la necesidad de garantizar el derecho al trabajo de la población refugiada, en la medida en que la integración al mercado laboral constituye un pilar esencial para el empoderamiento de dicha población”.¹⁸¹

Se vuelve entonces una paradoja bastante compleja y de muy alto impacto la armonización de las leyes y normas para otorgar derechos de manera ampliada a las personas SAyR, ya que integra a las libertades de acción a todas las personas en estos supuestos; la realidad es que los grupos poblacionales requieren una asistencia previa la cual el gobierno no está brindando directamente, que es la asistencia humanitaria derivada de una emergencia, por lo que nos hace asumirnos

¹⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La migración laboral en América Latina y el Caribe*, Perú, 2016, pp. 107-108.

¹⁸¹ Bustamante Santín, Netzahualcoyotl, *Programas Social para...* Cit. p. 85.

como un proceso ambiguo del reconocimiento frente a normas inoperantes para atender de manera clara a las SAyR en los distintos contextos que brinda el país.

Existen varias secretarías que ha tenido distintas acciones que podemos considerar fundamentales para el reconocimiento de las personas SAyR una es “el caso de la StyFE es importante señalar que se han venido realizando talleres de información tanto a nivel del personal de ventanilla, como de direcciones, con la finalidad de sensibilizar al personal respecto de los derechos de las y los refugiados (en coordinación con ACNUR y Casa Refugiados)”¹⁸² este trabajo se ha ido construyendo desde la sociedad civil y por medio de un trabajo de base que se estructura de tal manera que ha impactado en los planes, programas y normas locales.

4.3 Personas solicitantes de asilo y refugiadas en la CDMX: una ciudad santuario que mantiene a estas personas en un estado de excepción permanente.

En los últimos años, como ha sido en todo el país, las solicitudes de asilo en la ciudad han aumentado progresivamente, esto responde a distintos argumentos entorno a los distintos contextos regionales que generan algunas particularidades que forzan la migración y que por alguna razón convierten a la CDMX en un punto de ingreso de personas solicitantes de asilo, así como un punto adecuado para pasar el proceso administrativo necesario para el reconocimiento, así como la seguridad y demás acciones entorno al desarrollo de la vida.

Una de las razones fundamentales para que la CDMX sea un punto destino de SAyR es que dentro de la mega urbe, la posibilidad de emplearse y el acceso a mejores empleos, formales e informales, es motivo base para poder brindar una

¹⁸² *Ibidem*, p. 87.

especie de seguridad social que las poblaciones migrantes, asocian a lo que desde la investigación y operatividad de los programas, entendemos como protección.

“De acuerdo con un estudio reciente de la OIT, del total de refugiados en México alrededor de 42.2%¹⁸³ tiene trabajo y otro porcentaje similar busca empleo. Entre los primeros se estima que 89.5% no tienen un contrato por escrito, lo que da cuenta de las posibles condiciones de precariedad laboral en las que se encuentran insertos.

Respecto del perfil laboral de esta población, cabe señalar que aproximadamente 68% de las personas refugiadas trabajan en sus países de origen, con un ingreso que en el 47.1% de los casos era mayor al que reciben actualmente en México; es decir se trata de individuos que experimentaron una disminución en su poder adquisitivo al momento de insertarse en algún empleo en este país.

En cuanto al aprovechamiento de las capacidades y conocimientos de la población refugiada que se encuentra ocupada, se advierte que a pesar de la experiencia profesional y técnica con que cuenta esta población, la mayor parte se encuentra inserta en áreas elementales, donde se desempeñan como auxiliares, comerciantes, vendedores, artesanos, agricultores y operadores de maquinaria. Particularmente en el caso de la Ciudad de México, donde alrededor 70% de los hombres trabaja de ambulante, servicio de limpieza doméstico, mesero, limpieza general, almacenes, ayudantes y mecánicos”.¹⁸⁴

En la CDMX el flujo de personas SA según COMAR y la Unidad de Política Migratoria (ver cuadro 4.3.) corresponde a una porción significativamente baja en función a los aumentos de esta población, pero que nos permite visibilizar cómo es que la ciudad se asume como un punto destino ya que en los indicadores antes mencionados de organizaciones locales, podemos ver que hay también un número

¹⁸³ Ballinas, Victor, El 42.2% de refugiados en México tiene trabajo: ACNUR, en La Jornada. México. 2017. <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2017/06/19/el-42-2-de-refugiados-en-mexico-tiene-trabajo-acnur-4204.html/>

¹⁸⁴ Bustamante Santín, Netzahualcoyotl, *Programas Social para...* Cit. p. 51.

de personas ya reconocidas como refugiadas que se trasladan a la CDMX con objetivos de instalación local.

Cuadro. Solicitudes de la condición de refugiados en la Ciudad de México 2013-2016. *			
Año	Hombres	Mujeres	Total
2013	171	59	230
2014	179	104	283
2015	180	107	287
2016	420	274	694
Total	950	544	1494
*Información obtenida de los Boletines estadísticos de solicitantes de refugio en México ¹⁸⁵ 2013, 2014, 2016 y 2016.			

Es entonces que vale la pena señalar que de dentro de estos números de personas y SA entendemos diversos enfoques que nos permiten asignar roles a las personas que deciden quedarse y que tienen en sus alcances distintas aristas, una es la laboral como lo hemos mencionado, pero también existen otras que les van determinando y orillando a instalarse o a moverse en un tiempo oportuno, haciendo que a su vez se olvide el procedimiento ante la COMAR; un enfoque asociado a lo anterior es que los apoyos humanitarios existentes, las opciones de instalación y la comunidad receptora, estos en conjunto apoyan para generar algún posible cambio de ruta de vida que generan las personas y los grupos familiares.

“Los patrones de migración han demostrado que las familias pueden encontrarse en tres situaciones transnacionales: a) cuando los miembros de la familia están diseminados en varios países; b) cuando ambos padres se encuentran en el extranjero mientras que los niños permanecen en el país de origen, o c) cuando un padre permanece en casa mientras que el

¹⁸⁵ Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México*, México, 2018.

otro trabaja en el extranjero. En (la cuarta reunión en el año 2010 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en) Puerto Vallarta se reconoció, en general, que las circunstancias transnacionales de estas familias pueden tener profundos impactos sociales y económicos a largo plazo, particularmente en la educación y la salud de los niños, el bienestar de las parejas que se quedan en casa y la capacidad del hogar para continuar existiendo como una unidad social importante para la comunidad, ya sea en el país de origen o el de destino”.¹⁸⁶

Las poblaciones que se instalan en la CDMX están en un proceso postmoderno de reconfiguración de dinámicas locales en un contexto como lo es el de una mega ciudad; las complejidades de protección que implica distintos flujos de intereses son fundamentales ya que no hay herramientas institucionales sólidas para la atención de estas poblaciones, muy a pesar de la normatividad, los impactos no están calculados y los ejes por medio de los cuales se ha desatendido a dicha población continúan invisibilizándolos.

No ha existido en los años de la presente alguna política pública local la cual responda a las necesidades humanitarias que puedan tener estas personas lo que sitúa a la ciudad dentro de la similitud de invisibilidad de una población con necesidades de protección, lo que de manera directa incide en afectar la humanidad de estas personas, que si bien no son los mismos números que las fronteras del sur, si requieren de una respuesta digna.

Un ejemplo de esto son las tarjetas de huésped de la CDMX, las cuales tienen una serie de requisitos poco sensibles al contexto de migración de una persona con necesidades de protección internacional, lo cual va desde el tiempo de estancia previa en la ciudad, comprobantes de domicilio, identificaciones federales, entre otras; en términos generales es fundamental referir que no hay sensibilización social en la ciudad para poder atender una emergencia en las características

¹⁸⁶ Omelaniuk Irena, *Perspectivas globales sobre migración y desarrollo. FMMD Puerto Vallarta y más allá*, Editorial Springer, Suiza, 2013. p.103.

requeridas para hablar de procesos humanitarios, así mismo la integración local y el desarrollo de calidad de vida en entornos que promuevan el crecimiento de las personas, pasan a un segundo o tercer plano ya que se necesitaría cumplir con otros requerimientos previos.

CONCLUSIONES.

“Es un hecho indiscutible que la inmigración en México, pese al esfuerzo de algunos grupos por mantenerse al margen, ha dejado honda huella porque ha nutrido la cultura nacional y sus descendientes son ya parte de la nación mexicana. Por eso es imprescindible profundizar sobre la actuación de los extranjeros y los inmigrantes en México, para comprender mejor la historia del país en los aspectos económicos, cultural, ideológico, etcetera”.¹⁸⁷

En el presente trabajo ha hecho el esfuerzo por visibilizar una realidad local sobre las acciones de las transformaciones globales que día con día avanzan cada vez más por el cuestionamiento y el debilitamiento de lo que hoy entendemos, asumimos y reconocemos como Estado-Nación en todo el planeta, las dinámicas actuales son un parte aguas de algo que no sabemos hacia donde nos lleva, pero que si sabemos de donde viene.

Atender a un Estado en crisis es dejar de ver el enfoque pro-persona en las acciones de los gobiernos en todos los ámbitos y así alejarse de asumir un rol de guardia y legítimo responsable de mantener un “todo” funcional hacia sus partes y entonces asignarle la culpa de la vulnerabilidad a los gobernantes en el vacío de la desigualdad.

“La vulnerabilidad no es una condición personal, es decir, no se trata de la característica de un ser humano las personas no son por sí mismas vulnerables, debiles o indefensas, sino que, por una condición particular, se enfrentan a un entorno que, injustamente, restringe o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida, quedando sujetas a una situación de vulnerabilidad y, por tanteo, a un mayor riesgo de ver sus derechos afectados.

La vulnerabilidad se entiende, por consiguiente, como un fenómeno condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales, y para

¹⁸⁷ Martínez Assad Carlos (Coord.), *De Extranjeros a Inmigrantes... Cit.* p. 33.

comprenderla, prevenirla y atenderla, es necesario considerar cómo se vinculan éstas con los sucesos que generan la vulnerabilidad”.¹⁸⁸

Hacer esta breve recapitulación de algo que crece y crece todos los días en la CDMX, es un aporte sobre las condiciones que nos acercan a ver qué está ocurriendo con un pequeño grupo poblacional que es reducido, en proporción a las complejidades locales, pero que no amerita en ningún momento que vivan en una condición de olvido social, vulnerabilidad y progresiva desigualdad que se transfiere entre las fronteras y que nos hace cuestionarnos de cuál debiera ser el enfoque más adecuado para entender a este grupo, que adicional a eso, tiene bases culturales muy distintas a las locales y a veces mucho más complejas de entender para el contexto local.

Son varias las acciones las cuales han tomado los Estado-nación para acercarse a “regular y ordenar” una migración que les es estructuralmente compleja siendo muchas veces la violencia y/o los cierres de frontera el modelo conocido para evitar que las personas asuman la posibilidad de integrarse a un país que desentiende las condiciones de dos emergencias, las del Estado que expulsa y las del Estado que “recibe” a estas poblaciones que regularmente no tenían como objetivo trasladarse de un país a otro.

“Los intentos de frenar la migración mediante el refuerzo de fronteras y el aumento de las detenciones y deportaciones, como hemos visto en México y Estados Unidos, no han acabado con el tráfico de personas. Al contrario, estas estrategias alimentan la violencia, la extorsión y los precios que los traficantes cobran. Como se describe en el informe, las consecuencias para la vida y la salud de las personas que se desplazan son devastadoras”.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2013. p.25.

¹⁸⁹ Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir... Cit.* p. 27.

En los objetivos e hipótesis a desarrollar en la presente, veíamos como punto fundamental el entender estos nuevos pactos globales que son y han sido consolidados con los Estados, pero que a su vez les acercan a una limítrofe que desde el enfoque del presente, está en una vulnerabilidad tal que ya sitúan a sus poblaciones en estados humanos donde no hay una institución, ni un contrato social que les permita tener un punto de partida para vivir en condiciones de dignidad y no desde la desigualdad crónica que se ha ido heredando y que hoy alcanza un proceso clásico que es la migración.

Este olvido tiene sus consecuencias y en la región de Centroamérica son muy claras y crueles, tanto que han logrado situar a la región en una de las más peligrosas del mundo, con las tasas de homicidio más altas, la impunidad y la corrupción como orden de vida para las personas, que en sus entornos reproducen las mismas estructuras, esta investigación ha pretendido en su contenido además de generar las bases de un enfoque de Estado de excepción, el generar nuevas preguntas entorno a como observar la migración en un sentido global, estructural y como asumir el rol que para nuestras generaciones ya es auto asignado de la violencia, la desigualdad y las migraciones siendo este conjunto un criterio para recibir protección internacional.

“En vista del debilitamiento global de la ^Soberanía Indivisa^ del Estado, es improbable que en nuestra parte del mundo se opte por las ^soluciones finales^. No hay fuerza capaz de planearlas, gestionarlas y llevarlas a término. Es más plausible esperar guetos obligados, construcciones de muros o revueltas contra inmigrantes al estilo de Dover que nuevas formas de Auschwitz. Los sentimientos tribales a diferencia de las políticas del Estado-nación, tienden a provocar erupciones dispersas de violencia más que el exterminio sistemático de aquellos a los que la ansiedad del resto acaba por inculpar y estigmatizar”.¹⁹⁰

Las acciones que se están tomando actualmente para dar una salida “urgente” a una consecuencia de varias décadas, es generar acciones que frenen a

¹⁹⁰ Bauman Zygmunt y Tester Keith, *La ambivalencia de... Cit.* pp.128-129.

las personas, que impulsen el fortalecimiento de grupos organizados para contener desde la ilegalidad a las personas, reconociendo en ellas también un negocio de extorsión, tráfico y trata con fines de explotación, todo esto alejando al humano de si mismos.

Las personas que buscan un destino diferente por medio de la migración son objetos y dinero para los grupos que se integran en la delincuencia organizada así como para los gobiernos que al invisibilizar y no responder a estas poblaciones, omiten la necesidad de invertir recursos a estas poblaciones y de manera transversal la corrupción beneficia económicamente a ambos grupos dentro del ecosistema de la migración en la región, de igual manera los actores políticos rompen y vulneran la seguridad de las personas; la adaptación a tales acciones ha implicado directamente que no sea prioritario desarrollar acciones entorno a estas personas en situación de vulnerabilidad.

“El costo de no abordar la vulnerabilidad es elevado para las personas afectadas en términos humanos (como el impacto a corto y largo plazo sobre la salud física y mental, a menudo grave), y también supone una carga para los sistemas nacionales de migración en términos financieros (como el elevado costo de mantener los centros de detención, el tratamiento de enfermedades derivadas de la detención y la resolución prolongada de asilo o migración)”.¹⁹¹

Podemos ver que la posición de los gobiernos es la de combatir la migración, realizando acciones que están apostando por “amurallar” cada vez mas a la pobreza estructural del sur en relación a la bonanza del norte, los métodos por los cuales se está intentando cada día son mas diversos como cada día son mas diversas las maneras de acceder a los territorios anhelados por parte de las personas que van en movimiento; esto dando significado a que la migración es una apuesta, la cual es más valiosa que la estancia en los países de origen, y que no es criticable desde

¹⁹¹ ACNUR. *Herramienta para identificar la vulnerabilidad*, Suiza, 2016, p. 2.

un desarrollo humano pleno, pero que se vuelve perseguirle en el momento que se asumen estados ideales por país, es decir “vivamos el sueño americano”.

Las cuotas que pagan las personas migrantes por llegar a países del norte es cada vez mayor y cada vez mas se confronta de manera violenta con las comunidades de tránsito y receptoras, mismas que instalan el estado de excepción y que no asumen la responsabilidad humanitaria que deberían, México al ser un país en estas características debe pugnar por ofrecer condiciones de dignidad y no tomar un tangente de poblaciones que no quiere instarse en el país.

“Los intentos de frenar la migración mediante el refuerzo de fronteras y el aumento de las detenciones y deportaciones, como hemos visto en México y Estados Unidos, no han acabado con el tráfico de personas. Al contrario, estas estrategias alimentan la violencia, la extorsión y los precios que los traficantes cobran. Como se describe en el informe, las consecuencias para la vida y la salud de las personas que se desplazan son devastadoras”.¹⁹²

Como país México ha sido parte importante para que a nivel global se puedan proponer acciones transformadoras entorno a las migraciones, sobre todo por que el país en sí se mantiene en un porcentaje de los recursos que generan personas mexicanas en el extranjero y que se han convertido no únicamente en un aporte para la economía nacional, sino que a nivel comunitario logran sostener las acciones de algunas comunidades y Estados, siendo tal la importancia que comunidades enteras migran, invirtiendo recursos a sus pueblos con el objetivo de volver.

Grosso modo es claro qué hay muchas variables de migración en México, que de estas no todas implican asistencia humanitaria y que además de esas mismas hay muchas que se instalan en el privilegio regional de ser vecinos de Estados Unidos de América, esa es una de las grandes excusas para no abrir la puerta a reconocer la protección internacional de miles de personas que desde la

¹⁹² Médicos Sin Fronteras, *Forzados a huir... Cit.* p. 27.

desigualdad pasan historias de terror en el territorio mexicano, siendo extranjeras y mexicanas, por lo que en la presente es importante señalar como lo refiere la organización RET Internacional respecto alguna de las características de la respuesta humanitaria “no implica únicamente altas pérdidas económicas, daños morales, políticos, ambientales y socioculturales, violaciones de derechos y abusos de los mismos, sino que también impacta la salud mental de poblaciones enteras, al infringirles daños emocionales y psicológicos. En muchos de estos contextos la capacidad de respuesta a estas realidades es limitada”.¹⁹³

Establecer desde el gobierno acciones de protección para las personas en condiciones de movilidad, es uno de los supuestos del presente trabajo que visibilizan la ausencia y omisión de dicha acción frente a los ejes de respuesta humanitaria en los mínimos indispensables y progresivamente en la visión de los deberes que requiere tener los Estados frente a una crisis que está en una posición de poblaciones transnacionales, lo que altera el orden político-social en la región y desde el derecho también reconfigura los alcances de las figuras del orden internacional.

Tenemos que referirnos a una población en particular que debemos asumir como parte viva del estado de emergencia que son las personas refugiadas y los solicitantes de refugio ya que estas poblaciones transpiran las emergencias regionales, pero ahora desde una concepción que no era identificada anteriormente y que impacta en distintas formas a lo que en el presente llamamos estado de excepción.

“La noción de ‘Buscadores de asilo’ se transforma rápidamente en una imprecación, se endurecen las leyes de inmigración o de naturalización, y la promoción de ‘centros de detención’ (el nombre saneado para los desacreditados campos de concentración) se convierte en un puntual de

¹⁹³ RET Internacional, *Historias que caminan... Cit.*, p. 7.

las campañas electorales, debiendo supuestamente atraer más votos que cualquier otra promesa”.¹⁹⁴

Son muchos los temas por medio de los cuales podemos visibilizar las emergencias y las ausencias dentro de los gobiernos, frente a coyunturas que son cada vez más complejas y difíciles de atender, ya que paralelo a los distintos conceptos de Estado y sus funciones que asumimos desde la teoría del estado de excepción también tenemos que plantear aquellos “retos cotidianos” que implica la situación de las personas y que les mantienen en una permanente excepción; resignificar nuestros conceptos tiene que ser una tarea fundamental para entender los procesos humanos.

“Retos cotidianos:

-Comprensión del lenguaje, códigos y símbolos, especialmente en casos de desplazamiento entre zonas rurales y urbanas.

-Adaptación a nuevas condiciones de vida, relaciones a distancia, duelos, pérdidas materiales y morales.

-Adaptación a los cambios relacionados con la identidad individual y comunitaria (comunicación, documentación, estatus migratorio, nacionalidad, entre otros)

-Adquisición de costumbres y hábitos locales, sin perder los que traen desde su lugar de origen.

-Enfrentar la posible discriminación de las comunidades de acogida.

-Apropiar las dinámicas económicas y del mercado (moneda, transacciones, oferta y demanda de productos”.¹⁹⁵

Los puntos referidos por la organización RET son un punto de partida para tratar de entender y asumir cómo de manera conjunta tenemos una alternativa para

¹⁹⁴ Bauman Zygmunt y Tester Keith, *La ambivalencia de... Cit.*, p.128.

¹⁹⁵ RET Internacional, *Historias que caminan... Cit.*, p. 12.

asumir la excepción desde un enfoque más allá del Estado y más cercana a una configuración global mayor a la estatal y que se refiere a implicaciones globales, de tal manera que la emergencia humanitaria se redefina para poder actuar de manera sostenible.

El resultado que está teniendo la migración por violencia, es decir el refugio a nivel local se volverá un nuevo paradigma a mayor escala en los próximos años y que la emergencia que vemos en el caso del 2016 en la Ciudad de México nos permitirá analizar a baja escala algo que con el avance de la historia nos permite ir identificando acciones en favor del ecosistema de la migración a nivel local y que nos piden trabajo con sensibilidad y adaptabilidad; “Por lo que se refiere a la cuestión de la dignidad humana, no existen soluciones simples. Al contrario, la presunción de que dichas soluciones puedan ser simples es la amenaza más espantosa que pende sobre la dignidad humana”.¹⁹⁶

Una emergencia humanitaria generada por la violencia y deriva en migración tiene que tener por fin el desarrollar procesos de reconstrucción de la sociedad y de las comunidades, además deben de tener un proceso personal, en algunas teorías se le denomina resiliencia, “La resiliencia como práctica, como forma de experimentar la resistencia, la adaptabilidad, la creatividad y la capacidad de dar y de continuar la vida con dignidad, depende el destino de la humanidad y la transdormación de los conflictos actuales en oportunidades de construcción de un camino de reconciliación y de paz para todos”.¹⁹⁷

Finalmente es fundamental para lo alcances del presente trabajo señalar que el objetivo de describir una realidad local ante un contexto cada vez mas cambiante, es una apuesta metodológica de observancia micro y que nos permite atender desde un enfoque de base un análisis para entender los impactos y las transiciones de los Estados nación; si bien los análisis macro son un aporte a teorías generales

¹⁹⁶ Bauman Zygmunt y Tester Keith, *La ambivalencia de... Cit.*, p. 207.

¹⁹⁷ RET Internacional, *Historias que caminan... Cit.*, p. 70.

del Estado, en este espacio consideramos que entender la movilidad desde la localidad es una oportunidad para resignificar las moviidades.

BIBLIOGRAFÍA

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), Informe Anual 2017 Tendencias Globales. Suiza, 2018, <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf> consultado 13 de julio 2018.

_____, Informe Anual 2016 Tendencias Globales. Suiza, 2017, <https://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf> consultado 13 de julio 2018.

_____, Herramienta para identificar la vulnerabilidad, Suiza, 2016.

_____, Historia del ACNUR, <http://www.acnur.org/historia-del-acnur.html> consultado 13 de julio 2018.

_____, Los Refugiados en Cifras. ACNUR. Suiza. 2003.

_____, Protegiendo a los Refugiados: preguntas y respuestas. ACNUR. Suiza, 2001.

_____, Velar por el futuro: Los refugiados y el medio ambiente. ACNUR. Suiza, 1996.

AGAMBEN, Giorgio, Estado de Excepción, trad. Flavia Costa e Ivana Costa, 4^a edición, edit. Adriana Hidalgo Editora, Argentina, 2014.

AGENDA 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad para América Latina y el Caribe, ONU, Chile, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf

ARCINIEGA GARCÍA, María Guadalupe. La condición jurídica de los refugiados en México. Tesis profesional para obtener el título de licenciado en Derecho. México. Universidad La Salle, 1996.

BAUMAN, Zigmunt, Comentarios de Giorgio Agamben y Debate Final, 1^a edición., trad. Albino Santos Mosquera, Argentina, editorial Katz Editores, 2008.

BAUMAN Zygmunt y BORDONI Carlo, Estado de Crisis, trad. Albino Santos Mosquera, 1ª edición, edit. Paidós, México, 2016.

BAUMAN Zygmunt y TESTER Keith, La Ambivalencia de la Modernidad y Otras Conversaciones, Edit. Paidós, España, 2011.

BAUMAN, Zigmunt, La Globalización. Consecuencias Humanas, trad. Daniel Zadunaisky, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

BAUMAN, Zigmunt, Archipiélago de Excepciones, trad. Albino Santos Mosquera, 1ª edición, Katz Editores, España, 2008.

BENJAMIN, Walter, Escritos políticos, 1ª edición, trad. Alfredo Brotons Muñoz y Jorge Navarro Pérez, España, editorial Abada Editores, 2012.

BIOGRAFIA Carl Schmitt http://es.metapedia.org/wiki/Carl_Schmitt

BIOGRAFIA Giorgio Agamben <https://www.infoamerica.org/teoria/agamben1.htm>

BIOGRAFIA Zygmunt Bauman <http://www.lecturalia.com/autor/2331/zygmunt-bauman>

BIOGRAFIA Walter Benjamin www.biografiasyvidas.com/biografia/b/benjamin.htm

BRICS – Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Se puede ampliar la información en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/7506-brics-brasil-rusia-india-china-y-sudafrica>

BREMER, Juan José, De Westfalia a Post-Westfalia: Hacia un nuevo orden internacional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

BUSTAMANTE, Jorge A. La paradoja de la autolimitación de la soberanía: derechos humanos y migraciones internacionales en la COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. “Los derechos de los migrantes”. Fascículo 5. 1ª e., México, ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003.

BUSTAMANTE Santín, Netzahualcoyotl, Programas Social para Población Migrante en la Ciudad de México: Identificación de Buenas Prácticas y Recomendaciones en Materia de Inserción Laboral. GDF. 2018.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. S/e., Washington, ed. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (COMAR) Estadísticas COMAR. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4_TO_TRIMESTRE_2017.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE POBLACION y Observatorio de Migración Internacional, Letras Migratorias, Newsletter, 2013, México.

CONSTITUCIÓN de la Ciudad de México. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. 2017. http://infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CD_MX.pdf

CONSTITUCIÓN del imperio alemán 1919, Textos Constitucionales españoles y extranjeros. Editorial Athenaeum. España, 1930.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

CONVENCIÓN del Estatuto de los Refugiados 1951. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

CORIA, Elba y BONNICI, Gisele, Dignidad sin excepción: Alternativas a la detención migratoria en México. International Detention Coalition Americas (IDC), México, 2013.

CORTE I.D.H., Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 8 de septiembre de 2005. Serie C, n° 130, párr. 155 de acuerdo con Comisión.

_____, La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección (Interpretación y Alcance de los Artículos 5, 22.7 y 22.8, en Relación con el Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18. 30 de mayo de 2018.

_____, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. 17 de septiembre de 2003.

_____, Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o Necesidad de Protección Internacional, Opinión Consultiva OC-21/14. 12 de agosto del 2014.

CORTÉS, Araujo, Gabriela Eleonora. El problema migratorio: un análisis comparativo en torno al concepto de justicia y derechos humanos. Tesis para obtener el título de licenciada en derecho. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

DECLARACIÓN de Cartagena 1984. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

DECLARACIÓN Universal de los Derechos Humanos.

http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

DERECHO Internacional de los Derechos Humanos, Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano. ACNUDH. Colombia, 2004.

DEUTSCH Karl, Política y Gobierno, trad. Eduardo L. Suárez, 2ª reimpresión, 1998, Fondo de Cultura Económica, México.

DÍAZ-TENDERO, Aída, La Teoría de la economía política del envejecimiento. Un nuevo enfoque para la gerontología social en México, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2012.

ESTATUTO de Gobierno de la Ciudad de México.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf

FALCÓN Martínez, Constantino, FERNÁNDEZ Galiano y LÓPEZ Melero Raquel,
Diccionario de la Mitología Clásica 1, Alianza Editorial, México, 1997

FELLER, Erika y VOLKER, Türk. Protección de los refugiados en el derecho internacional.
1ª e., ed. Icaria, Barcelona, 2010.

FERNÁNDEZ, Jesús. Curso de Teoría del Derecho. Edit. Ariel, España. 2012.

FOUCAULT, Michael, Defender la Sociedad, 2ª reimpresión, trad. François Ewald y
Alessandro Fontana, Argentina, editorial Fondo de cultura económica, 2001.

FOUCAULT, Michael, Hermenéutica del Sujeto, 1ª edición, trad. Fernando Álvarez-Uría,
España, editorial Las Ediciones de la Piqueta, 1987.

FOUCAULT, Michael, Vigilar y Castigar, 1ª reimpresión, trad. Aurelio Garzón del Camino,
Argentina, editorial Siglo veintiuno, 2002.

FRANCO, Leonardo (coord.) El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en
América Latina. ACNUR, Costa Rica, 2004.

GONZÁLEZ Arias, Adriana, Actualidad y Retos de la Ley de Migración en México,
Fundación Konrad Adenauer, México, 2017.

HABERMAS, Jürgen, Teoría Analítica de la Ciencia y la Dialéctica, en La Lógica de las
Ciencias Sociales, trad. Jacobo Muñoz, Editorial Colofón, México, 2008.

HANLAN, Hope, Franco Leonardo (coord.), El asilo y la protección Internacional de los
Refugiados en América Latina, Editorama-ACNUR, Costa Rica, 2004.

HOBBS, Thomas, Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil,
5ª reimpresión, trad. Manuel Sánchez Sarto, Argentina, editorial Fondo de Cultura
Económica, 2005.

HOBSBAWN, Eric, “Marx y la historia”, Cuadernos políticos, México, Editorial Era, número 48, Octubre-diciembre, 1986.

IMAZ, Cecilia, La Práctica del Asilo y del Refugio en México, Potrerillos Editores, México, 1995.

LA JORNADA. <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2017/06/19/el-42-2-de-refugiados-en-mexico-tiene-trabajo-acnur-4204.html/>

LARA Caravantes, Roberto (Coord.), Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno, Centro de Estudios Migratorios, México, 2017.

LARA Espinosa, Diana, Grupos en Situación de Vulnerabilidad, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2013.

LAUTERPACHT, Sir Elihu y BETHLEHEM, Daniel. “El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión” en FELLER, Erika y VOLKER, Türk. Protección de los refugiados en el derecho internacional. 1ª e., Barcelona, ed. Icaria, 2010.

LEY de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

LEY sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf

LUNA González, Rubén (Coord.), Legislación Migratoria e Instrumentos Jurídicos para la Gestión de la Migración en México 2013, Unidad de Política Migratoria, SEGOB, México, 2013.

LUNA González, Rubén (coord.) La Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes: Una guía para las y los servidores públicos, Unidad de Política Migratoria – SEGOB. México, 2013.

MANDELA, Nelson. El Largo Camino Hacia la Libertad, Edit. Aguilar, México, 2013.

- MARTÍNEZ Assad, Carlos coord., De Extranjeros a Inmigrantes en México, 1ª. Edición, Editorial UNAM, 2008, México.
- MEDICOS Sin Fronteras, Forzados a Huir del Triángulo Norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada, 2017, México.
- MEMORIA del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. México, UNAM, 1982.
- MENDOZA Magaña, Roberto, Impactos del Programa PROSPERA en el Estado de México (2012 y 2015), en Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, #26, UNAM, Mayo – Agosto 2017.
- MURGA-MENOYO, María de los Ángeles y Novo, María, Sostenibilidad, desarrollo – Glocal- y ciudadanía planetaria. Referente de una pedagogía para el desarrollo sostenible, Universidad de Salamanca, España, 2017.
- O'DONELL, Daniel. Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano. 2ª e., México, ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012.
- OMELANIUK, Irena, Perspectivas Globales sobre Migración y Desarrollo. FMMD Puerto Vallarta y más allá, Editorial Springer, Suiza, 2013.
- ONU Hábitat, Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México, México, 2016.
- ORGANIZACIÓN Internacional del Trabajo (OIT), La Migración Laboral en América Latina y el Caribe, Perú, 2016.
- ORTEGA Velázquez, Elisa, Estándares para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Obligaciones de Estado Frente a Ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, UNAM-IIJ-CNDH, México, 2012.

- RANGEL Solórzano, Salvador y Lara Solís, Karla María. Guía del extranjero. 1ª e., ed. Oxford, 1999.
- RAWLS John, Justicia como equidad, Editorial Tecnos, España, 1999.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1069286>
- REGLAMENTO de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
<http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/RLSRYPC.pdf>
- RET Internacional, Historias que caminan y resisten: Una travesía hacia la resiliencia, 1ª edición, Panamá, 2015.
- RIGONI, Flor María, Reflexiones en el camino del migrante, Porrúa-CNDH, México, 2008.
- ROUSSEAU, Jean Jaques, El Contrato Social, trad. Fernando de los Ríos, duodécima edición. Editorial Austral, 2007, España.
- SALGADO, Sebastião, Los Refugiados en Nuestros Tiempos, ACNUR-INAH, México, 1998.
- SAN JUAN, Cesar y MANLY, Mark. “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina” en Franco Leonardo (coord.), El asilo y la protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Editorama-ACNUR, Costa Rica, 2004.
- SANTANA, Adalberto (comp.), Retos de la migración latinoamericana, México, IPGH/UNAM, 2006.
- SANTANA, Adalberto, Exilio y migración forzada en América Latina, México, UNAM, 2017.
- SCHMITT, Carl, Teología Política, 4ª edición, trad. Francisco Javier Conde, España, editorial Trotta, 2009.

SOTO ALFONSO, Alejandra. Situación jurídica de los refugiados en México. Tesis profesional para obtener el título de licenciado en derecho. México. Universidad La Salle. 2015.

TRATADO de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Derecho_Penal_Internacional_Montevideo_1889.pdf

UPM, Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, México, 2018.

VICTAL Adame, Óscar. Derecho migratorio mexicano. 3ª edición, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999.

WILTKER, Jorge. Derechos de los extranjeros. 1ª e., México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.