



**Instituto**

**Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

“El papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política de refugio en México: El caso de ACNUR”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN COOPARACIÓN INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO**

**P R E S E N T A :**

**MIGUEL ALEJANDRO MORA ZAMORANO**

Directora: Dra. Leticia Calderón Chelius

Ciudad de México

septiembre de 2022.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



**Instituto**

**Mora**

## Agradecimientos

Agradezco a mi familia por haber estado presentes durante todo este proceso, por impulsarme a terminar lo que ya había empezado y por confiar en mí, aún cuando yo mismo no creía que fuera posible llegar hasta este punto. Sin embargo, la principal mención y agradecimiento es para mis dos xadres, Diana Zamorano y José Carlos, que continuaron siendo mi sostén durante los dos años de maestría, y que sin su apoyo incondicional no habría sido posible llegar y terminar de manera satisfactoria.

Agradezco también a mis compañeras y compañeros de la maestría, que hicieron este viaje mucho más llevadero y se convirtieron en amigxs entrañables. A pesar de las adversidades, con una pandemia de por medio y una vida virtual que nos quitó la posibilidad de convivir en persona, logramos salir adelante y crear comunidad.

También quiero agradecer profundamente a Axel Balderas, por haberme impulsado a tomar la decisión de cursar una maestría, salir de mi zona de confort y confrontarme en los momentos más bajos de todo este proceso. Sin tú ayuda nunca habría tomado la decisión de embarcarme en este viaje.

Por otro lado, agradezco profundamente a mi directora de tesis, la Dra. Leticia Calderón, quien fue un mi guía y mentora durante todo este proceso. Muchas gracias por calmar mi ansiedad y darme tranquilidad cuando más la necesitaba. Así mismo, muchas gracias por apoyarme a encausar mi carrera profesional y acércame a los espacios a los que tenía que entrar.

Finalmente, pero no menos importante, mis agradecimientos a mis dos lectores y ahora sinodales, Gabriela Sánchez y Jorge Romero, por haber compartido conmigo sus conocimientos y por haberme dado la retroalimentación necesaria, siempre desde la empatía. Así mismo, muchas gracias a todas las autoridades del Instituto Mora por haber hecho todo esto posible.



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: LA POLÍTICA DE REFUGIO EN MÉXICO</b> .....	<b>5</b>
<b>1. De la política de migración a la política de refugio</b> .....	<b>6</b>
2.1 Los <i>otros</i> Migrantes .....	12
<b>3. El refugio como práctica institucional en México</b> .....	<b>14</b>
3.1 La experiencia el exilio Español .....	18
3.2 El exilio latinoamericano .....	20
3.3 El Refugio centroamericano .....	21
3.4 De las buenas prácticas a la institucionalización: Ley de Refugio y Protección Complementaria del 2011 .....	24
<b>4. La cooperación internacional en el refugio</b> .....	<b>26</b>
4.1 Creación de Naciones Unidas y del ACNUR .....	30
4.2 La Declaración de Cartagena .....	32
4.3 Hacia la nueva Agenda de Desarrollo y el Pacto Mundial para los Refugiados .....	33
<b>CAPÍTULO II: DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO A LAS ACCIONES DE ACNUR EN LA POLÍTICA DE REFUGIO</b> .....	<b>44</b>
<b>2. Las agencias de cooperación y sus acciones en el refugio</b> .....	<b>45</b>
2.1 Organismos Internacionales: OIM .....	46
2.2 Organismos Internacionales: UNICEF .....	49
2.3 Agencia de país: Cooperación alemana .....	52
2.4 Agencia de país: Cooperación estadounidense .....	54
<b>3. ACNUR en la política internacional</b> .....	<b>56</b>
<b>4. ACNUR en México</b> .....	<b>60</b>
4.1 Programas y proyectos .....	62
4.2 Soluciones duraderas .....	64
4.3 Marco Integral Regional para Protección y Soluciones (MIRPS) .....	67
4.4 Iniciativas para el aseguramiento de la calidad del asilo (QAI) .....	70
<b>CAPÍTULO III: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL REFUGIO: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS ACTORES</b> .....	<b>73</b>
<b>2. Cooperación Internacional para el desarrollo desde el ACNUR: la perspectiva de los actores</b> .....	<b>76</b>
2.1 Estrategias de cooperación .....	78
2.2 Resultados y limitaciones de la cooperación .....	79
2.3 Financiamiento .....	82
<b>3. Política de refugio</b> .....	<b>85</b>
3.1 Política mexicana .....	86
3.2 Política internacional del refugio: el Pacto Mundial para los Refugiados .....	89
<b>4. Incidencia y brechas de implementación</b> .....	<b>91</b>
<b>5. Propuesta de mejora</b> .....	<b>94</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>97</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>104</b>

## RESUMEN

Esta investigación es una aproximación al papel que juega la Cooperación Internacional para el desarrollo en la política de refugio en México. Específicamente se aterrizaron las acciones de cooperación internacional a través del caso del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Primero se analizan los distintos hitos históricos que han contribuido a la institucionalización de la política de refugio y las interacciones que estos han tenido con la cooperación internacional. Después se hace un descripción de las acciones de cooperación que ACNUR implementa en México, la forma en la que interactúa con otros actores y cómo esto ha contribuido a la política de refugio. Finalmente, se rescata la perspectiva de los actores en torno al papel que tiene ACNUR en la política de refugio, sus formas de cooperar y sus alcances y limitaciones.

## ABSTRACT

This research is an approximation to the role played by International Development Cooperation on the refugee policy in Mexico. Specifically, it is analyzed the case of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Firstly, there is an analysis of the different historical milestones that have contributed to the institutionalization of the refugee policy in Mexico and the interactions that these have had with international cooperation. Afterwards, this research goes over the cooperation actions that UNHCR implements in Mexico, the way in which it interacts with other actors and how this has contributed to the refugee policy. Finally, this document examines the perspective of the actors regarding the role that UNHCR has in the refugee policy, its ways of cooperating and its scope and limitations

**PALABRAS CLAVE:** Política de refugio, ACNUR, Refugio, Migración, Cooperación Internacional para el Desarrollo.



# INTRODUCCIÓN

En medio del siglo de las migraciones se construye esta investigación como una oportunidad para reivindicar que las necesidades y realidades de las personas que se desplazan se encuentran por encima de las categorías jurídicas. A partir del año 2016 en México se comenzó a experimentar una transformación de los flujos migratorios que hasta ese momento no se habían visto; una mayor cantidad de personas decidieron salir de Centroamérica, pero también de otros lugares extracontinentales, con la intención de llegar a Estados Unidos. Creció la cantidad de personas extranjeras en tránsito por México, sin embargo, a la par también aumentó la hostilidad hacia la migración y, con esto, la externalización de las fronteras y la contención. En consecuencia, comenzó una crisis del sistema de protección y de refugio en México, que se vio reflejada en la poca capacidad de procesar todas las solicitudes de refugio que se presentaron (tan solo de enero a marzo del 2022 el número de solicitudes de refugio fue el mismo que para todo el 2018, alrededor de 28 mil).

Ante esta situación de crisis sobre los sistemas de atención, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) juega un papel muy importante, ya que a través de sus mecanismos de acción y del financiamiento que se brinda, se cubren algunas necesidades que los Estados, sobretodo aquellos en vías de desarrollo, no son capaces de subsanar. Además, en un contexto en donde parece que la responsabilidad del refugio es transferida de los Estados a la CID y sus actores. Por lo tanto, es importante abordar las temáticas desde una perspectiva internacional que permita entender las distintas políticas implementadas y sus efectos en las poblaciones sujetas de estas.

Al momento de hablar de refugio, ACNUR es el actor internacional que tiene una mayor injerencia en el tema, puesto que existen una serie de tratados y acuerdos internacionales que le han provisto de dicha función. Además de que es un instrumento de la cooperación internacional, por la cantidad de recursos que recibe y canaliza para la atención de las poblaciones refugiadas. Por lo tanto, tiene una gran capacidad de influencia sobre las políticas de refugio que

implementan los Estados, específicamente en México, ha acompañado al gobierno en todo el proceso de diseño e implementación de la dicha política.

Por lo tanto, esta investigación usa el caso de ACNUR como instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo, con el propósito de dar cuenta de los alcances y limitaciones que tiene al momento de participar en el diseño y la implementación de la política de refugio en México. Es decir, se describirá la forma en la que la cooperación internacional para el desarrollo, a través del ACNUR, participa en la política de refugio en el país y sus efectos en la población.

Lo anterior parte también de la hipótesis de que en México, ACNUR ha jugado un papel importante en el diseño e implementación de la política de refugio; en donde es la principal agencia de cooperación internacional. Sin embargo, debido a su estructura operacional, las acciones encaminadas a la gestión de personas refugiadas son limitadas en términos de protección y de poder brindar soluciones duraderas. Por lo tanto, alrededor de esta afirmación se da esta investigación en búsqueda de sostenerla o refutarla.

En ese sentido, a lo largo de este trabajo se buscó responder a la siguiente pregunta general: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de las acciones de cooperación de ACNUR en México y el impacto que estas han tenido en el diseño y la implementación de la política de refugio a partir del siglo XXI? y para llegar a dicho resultado, se respondieron a las siguientes preguntas específicas: 1) ¿Cuál es la política de refugio en México y de qué forma la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha participado en esta?, 2) ¿Cuáles han sido las acciones de cooperación que ha llevado a cabo ACNUR en México?, y finalmente 3) ¿Cuáles han sido los resultados de la participación de ACNUR en las políticas de refugio en México?

Lo anterior con el objetivo general de analizar el papel de la cooperación internacional para el desarrollo en el diseño e implementación de la política de refugio en México, para dar cuenta de los alcances y limitaciones de las estrategias de cooperación de ACNUR. Por lo que para llegar a dicho objetivo y responder las preguntas planteadas en un inicio, se utilizó una metodología cualitativa, de tal forma que se pudiera construir el estudio de caso a través de la revisión documental, la consulta de literatura especializada y entrevistas semiestructuradas a actores relevantes en el tema.

Por lo tanto, el primer capítulo tuvo como objetivo identificar la política de refugio en México, sus actores y las formas en las que la Cooperación Internacional para el Desarrollo participa en esta. Se realizó una extensa revisión de la literatura en el tema y se construyó un marco teórico basado en los principales hitos históricos y sus cruces con la Cooperación Internacional; puesto que para entender el tema no solo basta con analizarlo desde los marcos nacionales, el refugio implica el cruce de fronteras internacionales y necesariamente se tiene que ver con esa perspectiva. Primero se describieron los hitos históricos que llevaron a México a la institucionalización del refugio y después se analizó la forma en la que los procesos de cooperación y concertación internacional tuvieron efecto en la política nacional.

Posteriormente, en el segundo capítulo buscó precisar las estrategias y resultados específicos de ACNUR en cuanto al diseño de la política de refugio. Porque como se explicó anteriormente, las acciones de cooperación internacional para el desarrollo se aterrizaron a través de entender el caso de ACNUR. Sin embargo, aunque no estaba dentro de los objetivos de esta investigación realizar un mapeo de actores, sí se describieron algunos de los actores de cooperación más enigmáticos en el tema; de tal forma que se pudieran describir sus interacciones con ACNUR y sustentar por qué es el más importante. Más adelante se describieron específicamente las acciones que realiza ACNUR en México y se mostró de qué forma participa en la política de refugio en México.

Finalmente, en el tercer capítulo se tuvo como objetivo identificar la forma en la que ACNUR contribuye en la implementación de las políticas de refugio en México. Para tal efecto se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas a actores relevantes en el tema: 4 personas ACNUR, 1 persona de OIM, 2 personas COMAR, 2 Organizaciones de la Sociedad Civil y 1 persona refugiada. En dichas entrevistas se buscó entender el papel de ACNUR como actor de la cooperación internacional y los alcances y limitaciones que tienen sus acciones. En este capítulo se colocó la perspectiva de los actores y se encontró también en función de las actividades realizadas durante la práctica profesional.

Si bien el asilo y el refugio no son una práctica nueva en México, su construcción y conceptualización han atravesado una serie de procesos e hitos importantes que le dan sentido. Ha sido un proceso iterativo, del cual se intentó

dar cuenta en esta investigación y se mostró que en la actualidad requiere cambios profundos, que permitan crear nuevas formas de gestión de la migración y del refugio y brindar protección a todas las personas que migran, con realidades más complejas que las que dictan las categorías jurídicas.



# CAPÍTULO I: LA POLÍTICA DE REFUGIO EN MÉXICO

La aparición y conceptualización del refugio como una categoría jurídica está fuertemente vinculada al asilo político, que en la práctica y para el caso mexicano, se puede rastrear a la época prehispánica, la cual se da antes de la construcción de lo que hoy conocemos como Estado-Nación. De tal forma que el brindar asilo a personas que huyen por algún problema en donde su vida podría correr peligro no es algo reciente; sin embargo, a lo largo de los últimos años, con la consolidación de los Estados-Nación como forma de organización mundial, se ha ido enriqueciendo y ha conformado una política que guía su institucionalización, su reglamentación y su práctica en el día a día.

En ese sentido, el refugio al implicar un intercambio internacional entre uno o varios países, el establecimiento de una política nacional en el tema también se encuentra en función de las relaciones internacionales y de la cooperación entre países. El refugio es un proceso que tiene consecuencias en el ámbito nacional, pero que se analiza desde lo internacional, porque su conceptualización se da a partir de las interacciones entre Estados. En consecuencia, es necesario comprender el contexto histórico que permita dilucidar los elementos que han ido construyendo la definición del refugio, los marcos de protección internacional y la forma en la que se ha ido generando una política de refugio a nivel nacional.

Como se mencionó, la política de refugio está vinculada al asilo político y, a su vez, se suscribe a la política de migración, que engloba a todo el proceso migratorio y de donde se desprenden algunas de las prácticas sobre las formas de migración aquí mencionadas. Para poder comprender la conceptualización desde la que parten ambos términos, es importante señalar que el refugio tiene adscripción apolítica, mientras que el asilo tiene un acento en lo político, es decir, los motivos para conceder el refugio están ligados a un temor a la persecución por razones generales, mientras que el asilo se da por miedo a ser perseguidos por motivos políticos (Chávez, 2011). Si bien son dos conceptos que se cruzan fácilmente y a menudo van acompañados, en esta investigación nos enfocaremos principalmente en el Refugio. En ese entendido, a lo largo de este capítulo se irán describiendo las particularidades que tiene el refugio con

respecto a otros tipos de migración y los elementos que conforman la política de refugio.

## 1. De la política de migración a la política de refugio

La política de refugio para México tiene como antecedente la práctica del asilo político y del exilio. Sin embargo, dicha política se suscribe a una todavía mayor, en donde se encuentra la migración como un proceso que contiene múltiples formas, la Organización Internacional para las Migraciones (2021) la define la como “migrante a cualquier persona que se desplaza, o se ha desplazado, a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia.” La diferencia entre los tipos de migración radica en las causas por las que las personas migran y, cómo ya se ha comenzado a dibujar, el refugio está anclado a causas muy específicas; no obstante, para comprender como se ha ido estableciendo como una política, es necesario ver en paralelo la política de migración en general, como un proceso que se concatena y que no se explica una sin la otra.

Como bien se dijo, la migración se entiende como proceso a partir de las definiciones que los Estados-Nación han concedido a esta. En el caso de México, como Estado independiente, uno de los primeros acercamientos que se tuvo en torno al establecimiento de una política de migración fue durante el siglo XIX, a raíz de la necesidad de incrementar la población y poblar tierras que estaban deshabitadas y que era necesario que fueran explotadas, por lo que se vio como una oportunidad incentivar la migración extranjera a través de una política migratoria abierta (Palma, 2011). La población mexicana se caracterizaba por las altas tasas de analfabetismo y la baja profesionalización, lo que limitaba la posibilidad de industrializar el país. No obstante, fue durante el porfiriato que esta idea de desarrollar el país a través de la migración se consolidó en acciones específicas; a esto Palma (2011) lo cataloga como “la política a puertas abiertas”, donde se lograron atraer a diversos grupos de extranjeros, entre ellos estadounidenses, franceses, japoneses, libaneses, griegos, rusos, chinos, etc. También tuvo lugar el ingreso de mano de obra calificada que fue contratada por las empresas. No obstante, el proyecto de promover la inmigración para coadyuvar la industrialización y poblamiento del país fracasó porque México era

un país poco atractivo, debido a la falta de recursos por parte del gobierno mexicano para facilitar estos procesos y a la inestabilidad política, económica y social (Palma, 2011).

Esta percepción de la inmigración como catalizador de poblamiento e industrialización comenzó a desvanecerse con la revolución mexicana, con la aparición de las nuevas formas de nacionalismo mexicano y la necesidad de construir un Estado fuerte anclado en la identidad nacional (Yankelevich, 2002). La política demográfica comenzó a basarse directamente en el crecimiento de la población nacional y ya no en el crecimiento a través de la inmigración. Así mismo, también el éxito económico que tuvieron algunos grupos de extranjeros y su influencia en el gobierno porfirista despertaron algunos resentimientos antiguos, que en la época posrevolucionaria se institucionalizaron como parte del proyecto político.

De tal forma que en la Constitución de 1917 las personas extranjeras quedaron excluidas de derechos políticos, puesto que se vio necesario construir una identidad nacional a través de la consolidación de la independencia de cualquier otro poder externo. Algunas limitaciones a la extranjería comenzaron a surgir algunos años antes, por ejemplo, en 1908 cuando se promulga la Ley de Población se limitó la entrada a extranjeros proveniente de China por motivos de salud, ya que durante esos años se pensaba que las personas asiáticas eran portadoras de enfermedades que se esparcían por el territorio mexicano. Dicha xenofobia hacia las personas de origen chino tuvo tal impacto que durante la revolución mexicana fueron asesinadas alrededor de 300 personas por tropas maderistas, lo cual dio paso a una persecución sistemática hacia personas asiáticas que se mantuvo durante las siguientes décadas (Palma, 2011).

Ya con la revolución consumada y la paulatina transición hacia la institucionalización gubernamental, en 1926 se promulgó la Ley de Migración, en donde se expidieron artículos encaminados a regular la salida y entrada de personas al territorio nacional. En ese sentido, también se consideró como problemática la emigración de personas mexicanas hacía Estados Unidos, ya que se veía como necesario frenar la salida de mano de obra. En cuanto a la inmigración, se instruyó a la Secretaría de Gobernación como autoridad regulatoria y se le permitió limitar la entrada de trabajadores inmigrantes cuando considerara que hubiese escasez de trabajo para las personas nacionales en el

país. Así mismo, se creó el impuesto al migrante y entraron en vigor las tarjetas de identificación para extranjeros.

En la Ley de 1926 se pusieron algunos artículos discriminatorios hacia personas extranjeras con algún tipo de discapacidad, prohibiéndoles los permisos para trabajar en el país por considerarles una carga social. También se le prohibió la entrada a cualquier adulto que no supiera leer ni escribir, a trabajadoras sexuales o cualquier persona relacionada con, lo que en ese momento se consideraban como, prácticas ilícitas. La discriminación institucional hacia ciertas nacionalidades continuó, ya que también se limitaba a la entrada a personas de origen chino, árabe o judío, por considerar que eran potenciales portadores de enfermedades. Así mismo, se tenía el temor de que los inmigrantes pudieran participar en actos contra el gobierno y pertenecer a algún grupo anarquista o socialista (Palma, 2011).

Posteriormente, entrada la década de los años treinta, la Ley de Migración fue derogada y las consideraciones relativas a la inmigración fueron puestas en el Plan Sexenal de 1934 y en la Ley General de Población de 1936. En donde la inmigración era considerada solo para aquellas personas que tuvieran algún tipo de habilidad técnica y que fueran fácilmente asimilables a la cultura mexicana, por lo que se preferían a personas de origen latino. En consecuencia, una de las consideraciones de la Ley General de Población era impulsar la fusión étnica de la población y promover el mestizaje mediante la asimilación de personas extranjeras (Yankelevich, 2015). Por lo tanto, la posibilidad del poblamiento mediante inmigración fue abandonada por completo y el objetivo era crecer la población mexicana y distribuirla por el territorio.

Durante aquellos años continuó la apuesta de construcción de un Estado-Nación fuerte, lo cual requería el establecimiento de una identidad nacional mexicana basada en el mestizaje. Por lo que, se anulaba cualquier posibilidad de los extranjeros de establecer colonias que no estuvieran alineadas a los ideales nacionalistas, es así que se buscaba que logran asimilarse. En este contexto, en la Ley de Población se introdujeron las llamadas “Tablas Diferenciales” que ponían cuotas de personas extranjeras que podían admitirse según su nacionalidad de origen (Palma, 2011).

Es importante destacar que en las leyes de migración mencionadas anteriormente, prácticamente no se consideraba a ningún tipo de desplazamiento

forzado<sup>1</sup>, el cual, como se verá más adelante, comenzó a conceptualizarse a través del establecimiento de tratados internacionales y de la cooperación internacional. Aunque en aquel momento había ciertas prácticas que lo consideraban, se hacía únicamente a través de la diplomacia y por intención de quien estuviese como funcionario. Por ejemplo, durante el franquismo en España, el presidente Cárdenas, quien tenía afinidad por el régimen democrático de la Segunda República Española, buscó dar refugio a personas víctimas de la dictadura y movió el aparato diplomático para lograrlo; de tal forma que las personas refugiadas que llegaron de España en ese momento se internaron al país como inmigrantes y no con estatus de refugio y, en muchos casos, se les permitió acceder a la nacionalidad sin necesidad de cumplir los plazos establecidos por la ley de naturalización y nacionalidad (Sánchez-Albornoz, 2002).

No obstante, lo anterior no fue el caso para los desplazados judíos de la Alemania Nazi. Los que lograron introducirse a México lo hicieron bajo el estatus de inmigrante voluntario y bajo las regulaciones marcadas por las Tablas Diferenciales. Así mismo, existía una percepción negativa de los judíos por parte de algunos funcionarios públicos, la cual permeaba de manera discrecional en las regulaciones de salubridad y complicaba que cualquier persona judía se pudiera establecer en el país y pudiera adquirir un estatus migratorio regular (Macho, 2013).

La ley de Población de 1936 continuó funcionando hasta 1947, momento en el que se promulgó una nueva Ley en el tema. Sin embargo, en dicha Ley se continuó buscando que las personas extranjeras se pudieran asimilar a México y el foco de poblamiento y de crecimiento se trasladó a mejorar la fertilidad de las mujeres mexicanas, a través de la educación y campañas y de mejorar la salud de la población con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>1</sup> La OIM define desplazamiento forzado como el término genérico que se ha utilizado para describir a un movimiento de personas en el que se observa: la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas; movimientos de refugiados y de desplazados internos; así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo”

En consecuencia, la idea de tener una política de migración abierta, se diluyó porque ya no se veía valor en fomentarla (Palma, 2011).

En los años subsecuentes se dio lo que se conoce de manera consensuada como “El Milagro Mexicano”; que a grandes rasgos se caracterizó por la industrialización y el crecimiento económico. Las razones de las causas de dicho crecimiento no es motivo de este escrito, pero sí es importante mencionar que tuvo como consecuencia la urbanización del país y, por ende, una gran migración del campo a la ciudad. Los flujos migratorios en México comenzaron a transformarse y a generar una gran cantidad de desplazamientos internos, los cuales comenzaron a generar dinámicas y necesidades diferentes en la población.

En el contexto de rápida industrialización y crecimiento económico, una de las premisas en la política era el crecimiento desde dentro. Lógica que se trasladó también a la política de migración, en donde el criterio para permitir la entrada de personas extranjeras era el de la protección de los empleos. Se permitían solamente en la medida en la que la industria necesitara mano de obra altamente calificada y que no fuera posible encontrarla en México, también continuaba la búsqueda de que estas personas de origen extranjero fueran asimiladas a la cultura mexicana (Palma, 2011). Tal y como lo dictaba la Ley General de Población, en donde se hablaba explícitamente sobre la asimilación.

Los extranjeros admitidos eran aquellos que tenían solvencia económica y recursos suficientes para vivir en México, como aquellos que estaban pensionados y deseaban retirarse en México. También se permitía la entrada a aquellas personas que buscarán invertir en la industria mexicana. Y, como se mencionó, solo se permitía la entrada de extranjeros altamente calificados y que para juicio de la Secretaría de Gobernación, ningún nacional pudiera desempeñar el trabajo que buscaban.

Con la explosión demográfica durante los años sesenta y setenta, no sólo en México sino en el mundo, surgió una nueva preocupación sobre la “sobrepoblación” que atrajo la atención a nivel internacional. Debido a que los costos del crecimiento poblacional comenzaban a significar un problema para el modelo económico, cada vez se requerían mayores infraestructuras que dieran servicio a toda la población en las ciudades. Ante esta situación, en 1974 se promulgó una nueva Ley General de Población, que comenzó a poner foco en el

control de natalidad y crear mejores condiciones de vida para el pueblo mexicano.

En dicha Ley ya no se hablaba de manera explícita sobre la necesidad de proteger las fuentes de empleo para las personas mexicanas; no obstante, se facultaba a la Secretaría de Gobernación como instancia que fijaría el número de extranjeros admitidos con base en estudios de población. Dicha decisión fundamenta la discrecionalidad de Gobernación en poder decidir quienes eran aquellas personas extranjeras admitidas.

En este contexto, se comenzó a impulsar y fomentar el establecimiento de la llamada inmigración científica, que se dio en respuesta a las necesidades de incrementar el alcance de la educación en México y de la profesionalización de la población que crecía a ritmos importantes. Así como cubrir campos de investigación científica que no estuviesen cubiertas por la propia población mexicana. Sin embargo, la legislación continuó siendo restrictiva con cualquier otro tipo de migración, es decir, se continuó fomentando la migración altamente cualificada.

Durante la década de los años setenta y ochenta hubo nuevos procesos migratorios, los cuales se explicarán más a detalle en los próximos apartados, que dieron pie a la búsqueda de una mayor normatividad que funcionara para las nuevas tendencias. Dados estos cambios en la configuración de las migraciones, en la Ley de Población de 1990 apareció por primera vez la figura jurídica del refugio en México. Si bien en las leyes anteriores se previó el asilo político, no aplicaba completamente para grandes contingentes de personas desplazadas y era aplicado de manera discrecional y por ejercicio de la diplomacia mexicana (Palma, 2011).

En ese sentido, México comenzó a experimentar una migración importante de nacionales buscando llegar a Estados Unidos, tendencia que se replicó en el resto de Latinoamérica, ante lo cual el país comenzó a ver un crecimiento paulatino de personas transitando por el país y que buscaban llegar a la frontera norte. No obstante, los flujos migratorios que se establecían en México se mantuvieron más o menos constantes hasta la última década, la mayor proporción de personas extranjeras que logran instalarse en el territorio nacional desempeñan trabajos científicos o que requieren altos niveles de cualificación, se desempeñan en el campo de los servicios, viven en áreas

urbanas y, por lo general, perciben salarios más altos que la población general. Por lo tanto, el aparato estatal que recibe e integra personas migrantes lo hace solamente con perfiles. Aún con esto, de acuerdo con el censo de población del 2020, en México no más del 1% de la población es de origen extranjero.

## 2.1 Los otros Migrantes

México tiene una posición geopolítica que le ha conferido características migratorias especiales. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX se comenzó a observar que había personas provenientes de otros países que buscaban llegar a Estados Unidos a través de la frontera con México; es decir, su posición en el mapa lo convirtió en un país de tránsito de la migración al ser la puerta de entrada al Norte Global.

Este tipo de migración indocumentada en tránsito es la que se ha convertido en objeto de las políticas migratorias más importantes en México, ya que en las últimas tres décadas ha incrementado de manera considerable el flujo de personas que atraviesan el país con el objetivo de buscar mejores condiciones de vida. Aquí también es donde se inserta el debate contemporáneo sobre el refugio; puesto que los solicitantes de refugio en México provienen principalmente de este grupo de migrantes indocumentados e impugnan las estructuras tradicionales en torno al reconocimiento del refugio.

La lógica de pensar la migración como un tema de seguridad nacional se hizo más intensa con este tipo de población. Como se mencionó antes, la migración aceptada era sólo aquella que cumplía con los intereses del gobierno en turno y de la Ley General de Población, enmarcada en los planes de desarrollo. Sin embargo, en los años noventa, durante el gobierno de Salinas de Gortari, México comenzó la negociación del tratado de libre comercio y con este comenzaron a surgir una serie de condiciones necesarias para la apertura al comercio con Estados Unidos, dichas condiciones incrementaron la necesidad de hacer una política migratoria más restrictiva para empatar con los intereses del país norteamericano (Castillo, 2011). A la par, al sur de México se disparaban las alarmas del gobierno por el surgimiento del Movimiento Zapatista Nacional y su posible acercamiento con las guerrillas centroamericanas. Posteriormente, ya

entrado el siglo XXI, el ataque a las torres gemelas significó un viraje en la política internacional que apuntó hacia la guerra contra el terrorismo, y con ella se incrementó la seguridad en las fronteras internacionales y la hostilidad hacia la migración. Los tres factores anteriormente mencionados provocaron la llamada *securitización* de la migración, es decir, se consideró a las personas migrantes indocumentadas como un problema latente para la seguridad nacional (Wolf et al, 2013).

El reflejo de este contexto se dio con la creación y fortalecimiento del Instituto Nacional de Migración (INM) en 1993 para sustituir a la Dirección General de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación, cubriendo la necesidad de crear una mejor institucionalidad para el manejo y control migratorio del país. De esta forma el INM pasó a ser un órgano desconcentrado de la administración federal y se inició una nueva etapa de la política migratoria en México.

Algunos años después, en el 2005, el Instituto Nacional de Migración (INM) se convirtió legalmente en una instancia de seguridad nacional con el objetivo de mantener la integridad y permanencia del Estado, es decir, proteger la forma de organización política, social y económica y el entramado institucional que le da forma. En ese sentido, los derechos de las personas quedan supeditados a ese principio primordial, puesto que en la premisa del actuar de cualquier Estado está el asegurar su permanencia, antes que la integridad de todas las personas (Wolf et al, 2013).

Por lo tanto, los abusos de la autoridad son objeto de menor escrutinio porque primero se encuentra el principio de continuidad del Estado, en donde las personas migrantes se vuelven una amenaza para dicha continuidad y la violación de derechos humanos se convierte en la práctica más común de disuasión (Wolf et al, 2013). Un ejemplo de lo anterior es que hasta el año 2008 la migración indocumentada era considerada como un delito que se castigaba con hasta 10 años de cárcel, en lugar de ser considerado sólo como una falta administrativa.

En consecuencia, numerosas organizaciones han documentado las denuncias a violación de derechos humanos por parte de la autoridad migratoria mexicana, que, de acuerdo con Wolf (2013), esta situación no solamente se limita al abuso de la autoridad, sino que hace que el viaje de las personas sea

aún más inseguro. Al no existir caminos seguros las personas recurren a contratar “coyotes”<sup>2</sup> que les ayudan a transitar por el país, lo que les hace más susceptibles de caer en redes de trata de personas y a ser víctimas del crimen organizado, también suelen recurrir a atravesar caminos inhóspitos donde terminan desapareciendo o muriendo por las condiciones climáticas extremas.

Este tipo de migración irregular, que la OIM define como el “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”, y suelen ser categorizadas como personas que migran por razones económicas. Puesto que se encuentran migrando con el objetivo de buscar mejores oportunidades de vida y no por causas que provocan desplazamientos forzados. No obstante, las definiciones de la migración atadas a las causas pueden ser problemáticas, porque las razones por las que las personas se desplazan pueden estar concatenadas y no necesariamente se encuentran en menores condiciones de vulnerabilidad al salir por una cuestión económica, pero no son sujetas de protección internacional.

Finalmente, como se fue describiendo a lo largo de esta sección, es posible decir que el contexto político en México ha sido hostil con la extranjería casi desde la fundación del Estado mexicano como país independiente y eso ha creado el marco legal e institucional que se tiene hoy en día, en donde México cumple con un rol de contención de la migración. Como se ha ido describiendo, las migraciones son objeto de distintas políticas que tienen que ver con las causas por las que se migra, en ese sentido, en el siguiente apartado se ahondará específicamente en la política de refugio con el objetivo de entender de mejor manera la forma en la que se ha institucionalizado su práctica en México.

### 3. El refugio como práctica institucional en México

En México es posible rastrear la práctica del asilo a tiempos precoloniales, mientras que el refugio es mucho más reciente y se comienza a trazar como

---

<sup>2</sup> Coyote es una expresión de uso coloquial en México para referirse a las personas que hacen de intermediarias para cruzar personas a través de la frontera de manera clandestina.

práctica durante el éxodo español víctimas de la dictadura franquista. Durante la Segunda Guerra Mundial, el mundo vivió un fenómeno de desplazamientos forzados de personas huyendo del conflicto bélico, en donde México también recibió a personas con esas características.

Es durante la segunda guerra mundial que se empieza a conceptualizar de mejor manera el refugio como una categoría más amplia al asilo, el cual está ligada al temor fundado por la vida misma y no necesariamente a sólo una persecución política (Imaz, 1995). En consecuencia, el asilo es una práctica diplomática que se ha llevado a cabo desde el inicio de las civilizaciones; incluso comienza a surgir como una institución para la región latinoamericana, cuando esta comienza a ser un bloque geopolítico, durante la colonia a través de las iglesias y monasterios que eran considerados como sitios inamovibles por los poderes coloniales o cualquier otra fuerza externa.

Posteriormente, cuando la región comienza con los procesos de independencia y surgen los Estados-Nación que conforman a Latinoamérica, el asilo se comenzó a laicizar y se consolidó como una tradición resultado de acciones colectivas, para hacer frente a la inestabilidad política de los países recientemente creados.

En consecuencia, el asilo se consolida dentro del derecho internacional interamericano cuando los países comienzan a cooperar entre ellos para la creación de tratados y de una base jurídica que dirija su actuar. En el caso de México independiente, uno de los primeros tratados internacionales que se hacen en materia de asilo se realizó con Colombia en 1823, cuando se firmó un tratado que hablaba sobre la prohibición de extraditar a perseguidos políticos.

Más adelante, se llevaron a cabo algunos otros encuentros entre países que de alguna manera tocaron el tema del asilo y que fueron creando una tradición jurídica y consuetudinaria, que abrió paso al establecimiento de la reglamentación del asilo, la cual se dio en el marco de la Conferencia de Internacional Americana de la Habana en 1928 (Imaz, 1994).

En ese sentido, para México la tradición de asilo ha significado la creación de doctrinas de política exterior que le han conferido cierto prestigio en el plano internacional; al mismo tiempo, se han recibido a personas que han jugado un papel importante en la vida pública y han contribuido a enriquecer el desarrollo cultural, económico y social (Palma, 2011). Dentro de algunos nombres se puede

encontrar a José Martí, León Trotsky, Pablo Neruda, Luis Buñuel, Rigoberta Menchu, entre otros.

Cecilia Imaz (1995) destaca que dicha tradición de política exterior se consagró también a nivel constitucional, así como en la Ley General de Población. La forma en la que México buscó proyectarse al exterior después de la revolución mexicana fue como país solidario y neutro, que si bien atrás de esa visión se encontraba la posibilidad de asegurar al país de cualquier invasión extranjera, el brindar asilo a personas perseguidas se convirtió en una forma de hacer diplomacia con otros países. Por lo tanto, los propios presidentes, a través de la Secretaría de Relaciones exteriores, buscaban promoverlo y hacer de esto una característica del país.

Sin embargo, el refugio en cierta medida se desprende de dicha práctica diplomática, puesto que implica una serie de vivencias que no necesariamente caen dentro de la categoría de asilo. De tal forma que el refugio implica un movimiento masivo de personas, las cuales tienen la necesidad de restablecimiento de sus derechos fundamentales. Las personas refugiadas son la manifestación de la violación de derechos humanos en los países de origen, por lo que la falla en el sistema de protección hace que busquen alternativas y que sea necesario brindar dicha protección faltante. En otras palabras, tanto el refugio como el asilo son movimientos de personas que huyen de un territorio y que tienen necesidades de protección. Sin embargo, el primero se asocia a lo colectivo y el segundo a lo individual: cuando los perseguidos conforman un movimiento masivo de personas en condiciones similares, se constituye un hecho notorio en términos jurídicos y no se requiere una demostración, por lo que todos los individuos de ese grupo son calificados como refugiados *prima facie*<sup>3</sup> (Martínez, 2012).

Según lo dicho, a principios del siglo XX la noción de refugio y asilo solían mezclarse; no obstante, los nuevos fenómenos sociales y la escala de los conflictos bélicos comenzaron a crear un escenario diferente, en donde el componente político del asilo se transformó en algo mucho más amplio, es decir, el del refugio. Con la Primera Guerra Mundial el refugio comienza a considerarse como una cuestión internacional, debido al desplazamiento de una gran cantidad

---

<sup>3</sup> Locución latina utilizada en el ámbito jurídico que significa “a primera vista”.

de personas entre fronteras, en búsqueda de protección, noción que anteriormente no se había pensado porque el desplazamiento de las personas se daba por lo general al interior de los países y no requería de soluciones internacionales. Posteriormente, el número de personas desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial implicó tal visibilidad internacional, que se creó el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Yankelevich, 2002).

Es así que el siglo XX se comienza a caracterizar por este tipo de movimientos humanos, que ante los cambios sociales en sus lugares de origen se veían en la necesidad de buscar nuevos territorios que les brindaran la seguridad necesaria. En ese sentido, la Primera Guerra Mundial devino en un cambio significativo en las relaciones internacionales y en el intercambio de personas entre territorios. También la revolución rusa en 1917 tuvo como resultado el exilio de alrededor de 2 millones de personas, que por su masividad significó una crisis humanitaria que no podía ser resuelta por una sola nación (Yankelevich, 2002). Al mismo tiempo el surgimiento de regímenes totalitarios en otras latitudes y los conflictos que cada vez más tenían proporciones internacionales, tuvieron como consecuencia que la cuestión del refugio se comenzará a enfocar en poblaciones enteras y no individuos aislados.

Grosso (2002) resalta que el surgimiento del refugio como una cuestión internacional se da, también, en el marco del triunfo del Estado-Nación como forma de organización mundial; el cual se ve intensificado con la primera guerra mundial y la desaparición de los imperios. En ese contexto, las fronteras fueron rediseñadas y surgen una gran cantidad de nuevos Estados que agruparon a diversas etnias y, en muchas ocasiones, se dibujaron fronteras de manera arbitraria que no representaban necesariamente las realidades de los grupos sociales que habitaban al interior de los países. En consecuencia, esas minorías étnicas en muchas ocasiones fueron consideradas como un problema para la construcción de una identidad nacional cohesionada, por lo que se catalogaron como enemigas y resultaron, casi siempre, en refugiadas durante las décadas posteriores. De tal forma que, para Bruno Grosso (2002), las personas refugiadas son las marginadas y olvidadas de las sociedades, quienes se encuentran fuera de los ideales de nación.

A diferencia del asilo, en la mayoría de los casos para el refugio las personas no son víctimas directas de las fuerzas estatales, sino que son víctimas anónimas de los efectos colaterales de los conflictos, al mismo tiempo que no forman parte directa de estos. Por esta razón, este tipo de vivencias se fueron recolectando en el derecho internacional como motivo para la consideración del estatus de refugio (Imaz, 1995). Por ejemplo, durante la Alemania nazi las personas de origen judío, quienes eran un grupo étnico minoritario, representaron una amenaza para los ideales nacionalistas del nazismo y fueron atacados por quienes eran y no por ser una oposición política al régimen; en consecuencia, fueron las víctimas de un conflicto en el que no participaban como combatientes y el componente político del asilo no los describía a cabalidad.

La primera mitad del siglo XX tuvo como característica importante que las primeras personas que se comenzaron a considerar como refugiadas, y no solamente como asiladas políticas, eran en una proporción importante del continente europeo. Por lo que América Latina era un lugar común para el refugio de europeos, aunque, la selección de las personas que podían acceder al refugio o al asilo se hacía de manera discrecional y, en muchas ocasiones, tenía que ver con cuestiones políticas, por ejemplo, con ganar prestigio internacional o con afinidades ideológicas. El contexto se fue modificando progresivamente durante las décadas posteriores, en donde las dictaduras europeas comenzaron a transicionar hacia regímenes democráticos, a la vez que sus economías comenzaban a ser más prósperas y Europa Occidental se convertía en un polo económico mundial.

### **3.1 La experiencia el exilio español**

Una de las primeras experiencias de refugio en México fue la que se llevó a cabo con el pueblo español durante el franquismo y la dictadura, la cual se dio antes de la creación del ACNUR y sin reconocer la figura jurídica. Esta experiencia es quizá la más famosa y de la cuál los gobiernos posteriores han echado mano para dibujar una narrativa en torno a la tradición de refugio, que le ha servido como guía de política exterior; Yankelevich afirma que se construyó una conducta bifronte por parte del Estado, por un lado, la cara hacia afuera se hacía

cercana a las causas más nobles, mientras que, por el otro lado, la cara interna se hacía excluyente y represiva.

En ese aspecto, el México posrevolucionario comenzó a trazar sus relaciones internacionales en torno a la no intervención, que era una forma de crear una buena reputación, pero también funcionaba como un escudo para evitar cualquier tipo de intervención extranjera, en momentos en donde el país transicionaba hacia la pacificación. La política de asilo y refugio estaba en función de lo anterior, ya que en el momento de la guerra civil española, el presidente Cárdenas en México se mostró entusiasta por recibir a víctimas de la guerra y tuvo a bien que su gobierno coordinara la recepción de dichas víctimas y su incorporación al país.

En el seno de la Liga de las Naciones, organización creada después de la Primera Guerra Mundial y que antecedió a institucionalicen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el gobierno cardenista defendió el principio de “no intervención”, en el cual pedía que no se reconociera ningún otro gobierno en España que no fuera el Republicano (Sánchez-Albornoz, 2011). Al mismo tiempo se anticipaba un posible enfrentamiento internacional con el avance de regímenes totalitarios en Alemania, Italia y Japón, lo que significaba que si en España triunfaba el régimen franquista podría haber una amenaza directa a los países latinoamericanos.

El temor por el surgimiento de los regímenes fascistas en Europa y su posible dispersión por América es, para Sánchez-Albornoz (2011), la razón por la que Lázaro Cárdenas decide abrirle la frontera mexicana a los republicanos españoles. El exilio español comienza desde que el conflicto estalla en 1936, con perseguidos políticos de ambos bandos; en este contexto México comienza a dar ayuda a través de su embajada en Madrid, a través de la cual ejerció el derecho al asilo a personas perseguidas por la guerra civil.

En 1937 México organizó la evacuación de más de 450 niños y fueron enviados a Morelia, lo cual se convirtió en uno de los hitos históricos de la situación. Para 1939, se calcula que en España cerca de medio millón de personas fueron desplazadas, lo que da muestras de que esto era un caso de refugio y no solo de asilo; por ejemplo, que el conflicto afectara también a infancias da señales de que los motivos políticos de persecución no eran los únicos y había un fenómeno más amplio.

En 1938 Cárdenas decretó la creación de La Casa de España, en donde se recibieron intelectuales, artistas, científicos y escritores españoles exiliados de la guerra, sirviendo como centro de reunión (posteriormente se convirtió en el Colegio de México). Sin embargo, para 1939 el perfil de los refugiados españoles no solo era el de intelectuales o científicos, en ese año, por orden de Cárdenas, Isidro Fabela se trasladó a los Pirineos en Francia, en donde se habían improvisado unos campamentos, para facilitar la acogida de aquellas personas que quisieran trasladarse a México.

En la región latinoamericana, México fue el país que recibió a un mayor número de personas refugiadas españolas; lo cual daba muestra de la afinidad que el gobierno tenía con los republicanos. Si bien Francia fue el país que recibió un mayor número de españoles, la acogida en México resultó más exitosa, al menos en el imaginario popular, debido a que una vez iniciada la Segunda Guerra Mundial, el régimen alemán fue partícipe de persecuciones en contra de los españoles republicanos.

Las similitudes culturales y de idioma hicieron relativamente sencillo la integración de las personas españolas a la sociedad mexicana. Sánchez-Albornoz (2013) sostiene que el idioma fue uno de los factores que hicieron que las historias de las personas refugiadas estén bien documentadas y que la experiencia del exilio español en México haya permeado en lo más profundo de la sociedad mexicana, como rasgo de solidaridad y hermanamiento entre los pueblos.

### 3.2 El exilio latinoamericano

Como se mencionó con anterioridad, en América Latina se había consolidado una tradición de asilo, en donde se habían celebrado tratados internacionales con la intención de crear una regulación en torno a esta figura jurídica. Dichos mecanismos fueron probados y puestos en marcha con mayor intensidad durante la segunda mitad del siglo XX; las dictaduras latinoamericanas provocaron el desplazamiento de perseguidos políticos, en donde México se caracterizó por ser receptor de estos (Palma, 2011).

Aunque México también provocó algunos exilios de personas perseguidas por el propio gobierno mexicano, sobre todo en el contexto del movimiento estudiantil del 68, lo más común era la recepción de personas. La inestabilidad política, los regímenes dictatoriales y la persecución política se volvieron en temas comunes en casi todos los países de la región, problemáticas que se prolongaron por varias décadas. México se había ganado la fama de ser un país de asilo para perseguidos políticos y víctimas de conflictos por las labores hechas durante el exilio español y la Segunda Guerra Mundial, además gozaba de una relativa estabilidad política y económica, por lo que se convirtió en punto de inmigración de asilo.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió con los españoles, la recepción de los exiliados latinoamericanos estuvo más restringida y se encontraba en función de las leyes de migración y de población vigentes en aquel momento. Que, como se había dicho, no había una figura jurídica para el refugio y el asilo se regulaba con base en la Convención de la Habana de 1928 sobre el asilo político. Así mismo, de acuerdo con Palma (2011), la recepción de personas también estaba en función de los intereses de los diplomáticos; algunos actuaron con mayor apertura para coordinar el asilo de personas en México, mientras que otros no necesariamente tenían el mismo interés.

En México se consolidó una élite académica, científica y artística, con personas de toda la región que por algún motivo se habían convertido en perseguidos políticos; el establecimiento de dicha élite estaba tolerada también en México porque la política migratoria buscaba la profesionalización, por lo que admitir a intelectuales era parte del objetivo. En consecuencia, el asilo de las personas se brindaba a través de la diplomacia mexicana, de manera discrecional, y nunca llegaron a ser considerados como refugiados, ya que nunca hubo una migración masiva; la persecución política tenía una cara y no eran víctimas anónimas.

### 3.3 El Refugio centroamericano

Un tercer momento en la política migratoria y de refugio en México fue el que se dio con la migración centroamericana en la década de los años ochenta.

Previamente con el exilio europeo en la primera mitad del siglo XX y los asilados latinoamericanos la distinción entre asilo y refugio era difusa; que si bien se habían hecho aproximaciones importantes al refugio, con la llegada de las personas provenientes de Centroamérica se hizo necesaria la construcción de una política de refugio mucho más definida.

Como ya se había mencionado en el apartado anterior, después de la segunda mitad del siglo XX, Europa dejó, de manera progresiva, de ser el área expulsora de migración por excelencia. Conforme Europa se iba democratizando y se iba convirtiendo en una región políticamente estable, los conflictos en África, Asia y Latinoamérica comenzaron a aumentar, debido a una amplitud de factores como las guerras proxi de la Guerra Fría, los movimientos independentistas, la inestabilidad política, entre otros. Esto provocó que las personas desplazadas forzadas comenzaran a tener orígenes más diversos y que el foco del asilo y del refugio se trasladara a dichas regiones.

Ante lo anterior, las guerras civiles en Centroamérica llegaron a sus puntos más álgidos en la década de los años ochenta y una gran cantidad de personas fueron desplazadas. Parte de esas personas, principalmente de Guatemala, llegaron a territorio mexicano en centenas. Este proceso migratorio marcó uno de los hitos más importantes en lo que respecta al trabajo en Derechos Humanos por parte de México (Monasterio, 2011). Se puso a prueba la capacidad del Estado mexicano en dar respuesta a la situación; con apoyo de la Cooperación Internacional, se comenzó a dibujar la institucionalidad en torno al Refugio con la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR).

Si bien, había experiencia recibiendo personas asiladas, nunca se había hecho con tal magnitud, por lo que los nuevos retos presentaron una curva de aprendizaje para las autoridades mexicanas. Aunque la migración de personas centroamericanas hacia el territorio mexicano no era algo nuevo, esta era más bien de carácter económico y temporal (Imaz, 1995). Durante los años setenta, en el contexto de la guerra civil salvadoreña, se comienzan a hacer cada vez más presente la necesidad de poder dar respuesta a las nuevas formas de migración, pero con la llegada de cientos de personas guatemaltecas se hace evidente la necesidad.

También es importante describir el perfil socioeconómico de las personas que comenzaron a internarse en el país, ya que se distinguían de lo que normalmente se había visto, eran personas del medio rural, pequeños jornaleros y en una gran proporción eran indígenas. De tal forma que las personas llegaban con sus familias huyendo de la violencia desatada por el gobierno militar guatemalteco, porque se les consideraba simpatizantes de los grupos guerrilleros. La descripción anterior hacía que las necesidades de protección y seguridad fueran distintas a las del asilo, ya que no se trata de perseguidos políticos en sentido estricto.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores se tenía claro que este movimiento de personas era inevitable y seguiría sucediendo en la medida en la que no se resolvieran los conflictos al interior de sus países. Por lo tanto, era necesario brindarles refugio hasta que la situación cambiara. No obstante, en la Secretaría de Gobernación había una sensación de que eran migrantes económicos que competirán por las fuentes de empleo con el resto de la población mexicana; al ser la posición adoptada por Dirección de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación, durante los primeros años de la llegada las personas desplazadas guatemaltecos se les obstaculizó la recepción y asentamiento. Esto resultó en que la mayoría de las personas se internaran como indocumentadas en el país.

Por otro lado, ya con la COMAR creada y la presencia del ACNUR, se hizo presión al gobierno para que abandonara esa postura hacia la migración guatemalteca y les brindara el refugio. En consecuencia, el gobierno dejó de realizar deportaciones masivas y se comprometió a no obstaculizar su entrada. En 1984 el ejército guatemalteco hizo algunas incursiones a campamentos de refugiados, lo cual despertó las alarmas por parte del gobierno mexicano y, por medio de la COMAR, se trasladaron a Campeche y Quintana Roo. Con apoyo también del ACNUR se llevaron a cabo programas exitosos de autosuficiencia alimentaria, salud, educación y capacitación para el trabajo, lo que resultó en buenas prácticas para facilitar el asentamiento de comunidades refugiadas y de integración a la vida productiva, a la vez que se respetaba su identidad cultural.

Sin embargo, las personas que decidieron quedarse en Chiapas corrieron con suertes distintas, ya que los programas de autosuficiencia tardaron más en llegar, mientras que una gran cantidad de personas decidieron no acercarse a

las autoridades ni a los organismos internacionales, por el temor a ser deportados; algunas estimaciones apuntan cerca de 200,000 personas fueron desplazadas y no recibieron la protección del refugio.

Adicionalmente, el amplio reconocimiento de refugio únicamente ocurrió con las comunidades guatemaltecas, no fue así para personas centroamericanas de otras nacionalidades. Las personas desplazadas de El Salvador solían llegar a “cuentagotas”, es decir, no se internaban en el territorio mexicano de forma masiva y en grupos familiares grandes, también en muchos casos buscaban llegar a Estados Unidos. Esto hizo que su situación indocumentada se interpretara como un problema de seguridad y una violación a las leyes mexicanas, por lo que fueron sujetos a deportaciones y hostigamiento por parte de las autoridades migratorias mexicanas.

Adicionalmente, hay que recalcar que para la fecha en la que llegaron las personas guatemaltecas a territorio mexicano, la figura jurídica del refugio aún no existía en la ley mexicana. Aunque en la literatura y los documentos oficiales se hable sobre personas refugiadas, la forma migratoria que se les otorgó era la FM8, la cual se otorga a trabajadores agrícolas en general y no implicaba el reconocimiento “formal” de la condición de refugio (Rodríguez, 2011).

### **3.4 De las buenas prácticas a la institucionalización: Ley de Refugio y Protección Complementaria del 2011**

Como se mencionó en el encuadre principal de este capítulo. El debate actual sobre el refugio se encuentra en los flujos migratorios indocumentados que transitan por México, ya que en contextos en donde no hay guerras declaradas resulta difícil diferenciar los aspectos políticos y sociales de los aspectos económicos. Es decir, no siempre se puede saber qué personas realmente encajan en la definición jurídica del refugio y qué personas lo usan como un medio para lograr cumplir con sus intereses más amplios de llegar a Estados Unidos.

Así mismo, después del flujo migratorio de personas guatemaltecas, México pasó de recibir solicitudes masivas a solicitudes individuales, incluso de personas provenientes de otros continentes como África y Asia. Con las cuales

también resulta difícil diferenciar si tienen una intención verdadera de quedarse en México o de llegar a Estados Unidos, debido a que no existen comunidades previamente establecidas que puedan facilitar su integración a un contexto cultural completamente distinto. Sin embargo, esta definición sobre las intenciones verdaderas de quedarse en México se ha hecho más problemática durante la última década debido a los nuevos flujos migratorios.

Dejando de lado, por el momento, el debate anterior; la regulación en torno al refugio a partir de los años se comenzó a robustecer. Se introdujo el término de refugiado a la Ley General de Población y a su reglamento, aunque seguía pendiente la regulación en torno a las implicaciones de tener refugiados en México, dicha Ley también tuvo cambios en el 2000 para instrumentar la regulación de ingreso de extranjeros como refugiados (Machado, 2013). Posteriormente en ese mismo año se ratificaron las convenciones y tratados internacionales sobre refugio (ver más adelante). Para ese momento México ya contaba con dos instrumentos jurídicos que daban un poco más de certeza, por un lado la Convención de 1951 y por otro la Ley de Población.

Por lo anterior, el gobierno mexicano asumió la responsabilidad de instrumentar el procedimiento para acceder a la condición de refugiado, labor que hasta ese momento había hecho ACNUR, por lo que a partir del 2002 México comenzó a resolver las solicitudes (Rodríguez, 2011). En el 2007 se introdujo la figura jurídica de “protección complementaria por razones humanitarias” a la Ley de Migración, con la intención de dar respuesta a aquellas poblaciones que no califican para el refugio, pero que no pueden ser devueltas a sus países de origen, también se introdujo al Manual de Criterios y Trámites Migratorios, para posibilitar su operacionalización (Rodríguez, 2011). No obstante, la figura de refugio se encontraba constantemente con contradicciones, porque por un lado la reglamentación estaba atada a la Ley de Población, que es de naturaleza demográfica y migratoria, mientras que por el otro lado la Convención de 1951 tiene una naturaleza más bien de Derechos Humanos.

En consecuencia, para el 2008 se empezó a planear una nueva Ley que regulara específicamente el marco jurídico del refugio, que estableciera las mejores prácticas basadas en los marcos internacionales y en los Derechos Humanos, donde se recibió acompañamiento del ACNUR, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del

Distrito Federal. Dicha Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, vio la luz en 2011 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Esto significó en su momento un hito para el trabajo hecho alrededor de las poblaciones refugiadas.

#### 4. La cooperación internacional en el refugio

La política de refugio, además de estar enmarcada en la política de migración, también se encuentra en función de las relaciones internacionales y, por ende, de las decisiones que se toman a través de la cooperación internacional y de sus marcos de acción. Es así que, para poder entender la política de refugio, es necesario conocer de qué manera ha sido influenciada o complementada por la cooperación entre países.

Durante el siglo XIX el mundo comenzó a encaminarse cada vez más al triunfo del Estado-Nación como forma de organización universal. Latinoamérica no fue la excepción, con los procesos de independencia comenzó paulatinamente a conformar Estados-Nación, que fueron reconocidos por el resto de la comunidad internacional y, por lo tanto, adquirieron personalidad jurídica. Así mismo, en este marco del surgimiento del Estado-Nación como forma de organización mundial, emana también la Cooperación Internacional para el Desarrollo; la cual busca, en su principio más básico, disminuir la disonancia cognitiva que genera la desigualdad entre personas a través de ayudar al *otro* a superar situaciones negativas (Prado, 2018). En ese sentido, y regresando al tema de esta investigación, el asilo político es una de esas prácticas de cooperación internacional que comienzan a caracterizar a la región de América Latina durante el siglo XIX y principios del XX. Dichas prácticas generaron un marco legal que sirvió como antesala para la creación de nuevos mecanismos que dieran respuestas a otras realidades migratorias.

Sin embargo, es hasta la Segunda Guerra Mundial que la Cooperación Internacional para el Desarrollo comienza a institucionalizarse con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en donde se comienza a mirar hacia la resolución de los problemas sociales de manera conjunta, problemas que eran cada vez de mayor escala y requerían la atención de toda la comunidad

internacional (Prado, 2018). En otras palabras, se puede definir a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como “el esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover acciones que contribuyan al desarrollo y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos” (AMEXCID, 2018).

En el contexto de la reconfiguración del sistema internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial y con el objetivo de no volver a pasar por una situación similar, se crea el Sistema de Naciones Unidas con organismos especializados en los diversos temas de interés mundial, para promover la cooperación y el desarrollo. Dentro de estos organismos especializados surge el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ya que durante la primera guerra mundial, pero aún más durante la segunda guerra mundial, se empezaba a observar que las personas desplazadas forzosamente atravesaban fronteras cada vez más distantes y no era posible brindar una solución de manera unilateral (Hensen, 2012).

La Cooperación Internacional para el Desarrollo no se da únicamente en el seno de la ONU, a la par comienzan a surgir foros y organismos de alcance regional centrados en temáticas que tenían que ver con problemáticas regionales. Incluso, se puede dar de manera bilateral, cuando un país decide cooperar directamente con otro. En este contexto, para México no solo existen los mecanismos creados a nivel ONU, sino también organismos, acuerdos, tratados, entre otros. creados a nivel regional y bilateral, que en el caso del asilo y del refugio ya existían experiencias previas de cooperación.

La complejidad de los mecanismos que surgen a nivel internacional crean una serie de controles que no dependen directamente de los Estados o gobiernos, pero que sí rigen el actuar de los actores. Adicionalmente, al hablar específicamente en la arena internacional, no existe un poder supranacional que dirija el actuar de los Estados, por lo que se emplea el concepto de gobernanza. Si bien existen amplias discusiones teóricas sobre la definición del concepto de gobernanza internacional, para efectos de esta investigación y de poder explicar su aplicación en la migración, se usará la propuesta de Hampshire (2013) que

hace referencia a los controles y formas de organización que surgen a partir de mecanismos de cooperación entre países y actores.

Por lo tanto, al hablar de migración internacional, es necesario también hablar de cooperación entre países; ya que esta al atravesar fronteras internacionales, representa una transgresión a la soberanía de los países y requiere de respuestas que no se entienden únicamente desde la perspectiva nacional. Es así que los países llevan a cabo acciones de cooperación que en su conjunto generan formas de gobernanza. Por ejemplo, el reconocimiento de los pasaportes como medios de identificación a nivel internacional o el reconocimiento de las nacionales, son producto de los mecanismos de cooperación existentes entre los países, los cuales establecen diálogos y acuerdos.

De modo que, independientemente del tipo de migración y de los objetivos que se persigan por los Estados, existe cooperación internacional en el tema. El concepto de desarrollo se añade al tipo de cooperación internacional que se hace en torno a la migración y específicamente al refugio, porque todo el proceso de migración, desde sus causas hasta la acogida e integración, está en función del desarrollo y de la búsqueda de mejores condiciones de vida de las personas que se desplazan. En suma, la interacción entre países en torno a la migración y al refugio es Cooperación Internacional para el Desarrollo, sin importar las partes del proceso migratorio que desee abordar.

El terreno de negociación para la cooperación en general entre países, pero específicamente en migración, no es plano y hay que tomar en cuenta los intereses de los distintos actores que participan. Hampshire (2013) defiende que la cooperación entre Estados en migración no se da de manera natural, porque es un terreno sensible para la idea de soberanía westfaliana; en otras palabras, el hecho de que las personas migren pone en jaque el sistema de Estado-Nación y su soberanía. En ese sentido, la cooperación ocurre de tres formas: 1) los Estados comparten objetivos; 2) los objetivos son diferentes, pero hay incentivos positivos y se benefician; 3) los objetivos son diferentes y hay algún tipo de amenaza coercitiva que obligan a la cooperación.

Rara vez la cooperación se dará como la primera forma, ya que el poder no se encuentra igualmente distribuido entre los países. Por lo tanto, cuando la cooperación es entre Norte y Sur el terreno no es parejo y los intereses del país

más rico probablemente se verán impresos en la negociación; es decir, los países ricos serán los hacedores de la política y los países pobres serán los receptores de la política. Bajo esta misma lógica, es importante resaltar que en términos de migración los países ricos tenderán a regularla de manera unilateral o bilateral de tal forma que su soberanía no se vea comprometida en ningún momento, mientras que los países pobres tenderán a querer negociar en foros multilaterales de tal forma que de la acción en grupo su voz pueda tener mayor eco. Es por este motivo que no existe un foro o espacio único de deliberación mundial en torno a la migración, lo más común es tener acuerdos regionales, sectoriales o bilaterales.

En otras palabras, la cooperación se da en distintos niveles que involucran diversos actores y complejidades, a la par que el contenido se interpone con otros creando lo que se conoce como “incrustaciones”, que al mismo tiempo se pueden dar de manera formal o informal. Dentro de los sistemas de gobernanza existentes en torno a la migración, Hansen (2012) afirma que el régimen de gobernanza en torno al refugio es el más integrado. Debido a que hay un marco de referencia mundial que es fuente de derecho internacional y además posee una agencia especializada dentro del Sistema de Naciones Unidas.

Por otro lado, Hansen (2012) también señala que las razones que han hecho que entorno al refugio se haya podido construir un sistema de gobernanza integrado después de la Segunda Guerra Mundial y a lo largo del siglo XX es, por un lado, debido imperativo moral que hay en recibir personas desplazadas por conflictos y, por el otro lado, por el interés geopolítico que había durante la Guerra Fría por recibir refugiados provenientes del bloque comunista. Muestra de lo anterior, es que a partir de la década de los años noventa y con la caída de la Unión Soviética, los países occidentales comenzaron a aumentar las restricciones para acceder al refugio, complicando los procesos de solicitud, por ejemplo, imposibilitando a las personas trabajar mientras se resuelve su estatus migratorio.

Al mismo tiempo, algunos Estados han intentado limitar la autoridad y funciones del ACNUR en sus territorios, también han intentado disminuir el alcance que tiene la Convención de 1951 y hacer más restrictiva la figura jurídica del refugio. La renuencia de los Estados a acatar sus obligaciones internacionales con el refugio ha provocado que la presencia de personas

refugiadas se localice principalmente en países de renta media y baja y que las actividades de ACNUR se enfoquen en dichos lugares, mientras que las responsabilidades de los Estados se hacen más difusa y sean los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales las que absorban más tareas en la recepción y acogida de las personas refugiadas.

La localización poco balanceada de las personas refugiadas en los países de renta media y baja ha provocado una carga adicional que para muchos países es difícil de sobrellevar y genera conflictos. Dado que su localización en los países de renta media y baja ha sido consecuencia de las crecientes restricciones por parte del Norte Global, en años recientes se comenzó a llevar la situación a debate internacional y se logró incluir en el *Global Compact for Refugees*. En ese sentido, se puede comenzar a dibujar la influencia que tiene la CID en la política de refugio mexicana. La cual dividiremos en 3 momentos importantes: 1) Creación de Naciones Unidas, 2) Declaración de Cartagena de 1984, 3) Del 2000 al Global Compact; a continuación, se hará una descripción más a detalle de estos 3 momentos.

#### **4.1 Creación de Naciones Unidas y del ACNUR**

Como ya se ha descrito a lo largo de este capítulo, la creación de la Organización de las Naciones Unidas representó la institucionalización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en donde el tema de las personas refugiadas estuvo presente desde un inicio. Primero para atender a las poblaciones europeas desplazadas por la Segunda Guerra Mundial y posteriormente, en el contexto de la Guerra Fría, para dar respuesta a las personas refugiadas de los regímenes comunistas.

En ese sentido, Latinoamérica vivía formas de migración que no eran propiamente cercanas a lo vivido en Europa o Asia. Las dictaduras eran resultado de procesos políticos que se daban para evitar la entrada del comunismo al continente, por lo que las personas exiliadas por lo general pertenecían a algún grupo cercano al comunismo, por otro lado, los desplazamientos masivos comenzaron a darse en Centroamérica ya entrada la década de los años ochenta.

Lo anterior tuvo como consecuencia que el andamiaje de la Cooperación Internacional se diera para dar respuesta a los intereses de los países del Norte Global. En un contexto de por sí complicado para el multilateralismo, que presentaba tendencias constantes al bilateralismo y a reducir lo más posible la migración (Money & Lockhart, 2018).

En este contexto, México no presentó un interés inicial hacía incluir el tema del refugio en su agenda política en las Naciones Unidas, ni en ningún otro foro. Muestra de ellos es que no ratificó ningún tratado durante esos años. Las razones son las que ya se han expuesto en los apartados anteriores, si bien México se mostraba abierto al asilo y al exilio, esto se daba a través de la gestión diplomática y de la participación del presidente y no se habían visto movimientos masivos que se internaran de manera indocumentada en el país.

Sin embargo, lo anterior cambió en la década de los años ochenta con el refugio centroamericano. Con la creación de la COMAR México aceptó la ayuda internacional a través del ACNUR para el fortalecimiento institucional, así en 1982 ACNUR firmó el acuerdo para abrir una Sede en la Ciudad de México e instalar su operación de tiempo completo en el país. La relación entre estas dos agencias fue muy cercana desde un inicio, en ocasiones oponiéndose a la línea política marcada directamente por la Secretaría de Gobernación (Imaz, 1995), debido a que, como se había mencionado en el apartado anterior, había un posicionamiento hacía interpretar a la migración guatemalteca como una migración económica. También en este contexto surgieron redes de Cooperación menos formales, donde las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones religiosas comenzaron a participar en la acogida de las personas, brindando atención directa y apoyo a su establecimiento.

No obstante, la situación del refugio centroamericano y la falta de marcos jurídicos adaptados a las realidades latinoamericanas llevaron a los gobiernos de la región a cuestionar los modelos planteados hasta el momento e intentar crear los propios. En el siguiente apartado se hará un acercamiento a los debates internacionales que surgieron al respecto y a los mecanismos y acciones que llevaron a cabo los países de la región para operacionalizar la respuesta conjunta.

## 4.2 La Declaración de Cartagena

El segundo momento importante de la Cooperación con respecto al refugio fue el que se dio alrededor de la Declaración de Cartagena, que surge ante la necesidad de tener un marco jurídico que se adapte a los fenómenos migratorios latinoamericanos. El cual se convirtió en el instrumento que conjuga la tradición de asilo latinoamericana con la concertación internacional en torno a la situación de las personas refugiadas de Centroamérica (Palma, 2011). En ella se recoge el principio de no devolución y promueve la puesta en práctica de soluciones duraderas para las poblaciones refugiadas como la integración o la repatriación voluntaria. Además, amplía la definición de persona refugiada, para incluir la violencia como una forma de desplazamiento forzado.

Dicho documento fue resultado de una serie de coloquios sobre Protección Internacional que se llevaron a cabo entre personas expertas en el tema. Lo anterior sirvió como parteaguas para tener un lenguaje en común en la región en torno a la protección internacional de las personas refugiadas, en la declaración se reafirmó la importancia del derecho del refugio y del principio de no devolución. También se comenzó a poner en el centro la importancia de las Soluciones Duraderas y de tener una coordinación regional que abriera paso a esto. En ese sentido, se insta a optar por opciones de integración local, antes que la repatriación voluntaria; así mismo, se alentó a los países a firmar la Convención de Ginebra de 1951.

Aunque la Declaración no es vinculante, es decir, los países no están obligados a cumplirla, sí ha tenido repercusiones importantes en las legislaciones de los Estados y en las practicas adoptadas por estos. Por ejemplo, cuando México incorporó la figura de refugiado a la Ley de Población de 1990, tomó la definición de la Declaración de Cartagena, ya que la Convención de Viena de 1951 no tomaba en cuenta el refugio como resultado de un contexto de violencia y sin este las personas que llegaban a México difícilmente podrían ser consideradas como refugiadas (Somohano, 2011).

Subsecuente a la Declaración de Cartagena, diez años después se llevó a cabo la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, con el objetivo de dar seguimiento a lo planteado en la primera declaración. Se buscó enfatizar el carácter complementario de la declaración de Derechos

Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional del Refugio. Haciendo un llamamiento a que los Estados se adhieran a los tratados pertinentes para ampliar el derecho de las personas a solicitar refugio.

Posteriormente, a raíz de la Convención de Cartagena se han adoptado mecanismos de cooperación regional con el objetivo de dar una respuesta coordinada a los desplazamientos forzados de personas. En 2014 se llevó a cabo el “Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” en Brasil, para conmemorar los 30 años de la declaración de Cartagena. En este foro se realizaron evaluaciones de las condiciones actuales del sistema regional de refugio y se impulsaron nuevas iniciativas para mejorar la cooperación, en el siguiente capítulo se hablará con mayor detalle sobre esto.

Adicionalmente a los esfuerzos regionales, a nivel internacional también se ha continuado con la discusión sobre las migraciones y la importancia de mejorar el sistema de refugio, que incorpore una perspectiva de protección y de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En ese sentido, se han realizado una serie de foros internacionales, el más importante de ellos en años recientes fue el Pacto Mundial para las Migraciones en 2018; el cual propone un ambicioso plan para entender a la migración también desde una perspectiva de desarrollo sostenible. No obstante, en este trabajo no se abordará con mayor detalle dicho Pacto, ya que existe uno subsecuente que se enfocó específicamente en el Refugio. En el siguiente apartado se hará un recorrido sobre el punto anterior y los esfuerzos que existen a nivel mundial.

#### **4.3 Hacia la nueva Agenda de Desarrollo y el Pacto Mundial para los Refugiados**

Con la llegada del nuevo milenio, los avances en términos jurídicos en torno al refugio fueron mucho más sustanciales; como se vio en apartados anteriores, México ratificó los Convenios y Tratados que dan pauta para el derecho internacional de refugio, así mismo, la agenda de los refugiados comenzó a acercarse más a los Derechos Humanos. Así el papel de la Cooperación

Internacional se hizo más presente en el acompañamiento hacia la creación de una nueva legislación y la mejora institucional de México.

Un momento importante fue en el 2005, cuando el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados emitió una conclusión 103 sobre la situación de la protección complementaria, como una forma de hacer presión a los gobiernos que reciben migración indocumentada, donde México tenía parte importante. Como ya se había dicho, el debate actual sobre el refugio se centra alrededor de la migración indocumentada y los distintos fenómenos que se pueden dar bajo ese concepto. En consecuencia, se pidió a los países que incorporen a sus procesos el reconocimiento de protección complementaria con el objetivo de dar respuesta también a aquellas personas que no cumplen cabalmente con los requisitos de refugiado. A lo que México reaccionó de manera positiva incorporándolo a su reglamentación en el 2007 y posteriormente en la Ley de Refugio.

Por otro lado, la política internacional en torno a la disuasión de la migración por parte de los países del Norte Global, que eran tradicionalmente el lugar de destino, comenzó a tener efectos en la localización de las personas refugiadas, por lo que el debate internacional durante los últimos 21 años se ha comenzado a centrar en torno a la responsabilidad compartida. La distribución de responsabilidades es un tema central de la Cooperación Internacional, que no solo se centra en el refugio, sino que comprende una serie de principios que se han ido trabajando a lo largo de los años con el objetivo de mejorar las prácticas de la cooperación y caminar hacia un nuevo paradigma de la ayuda, en otras palabras, lo hecho entorno al refugio es además un reflejo de lo que se hace en la CID en general (Dowd & McAdam, 2017).

El paradigma que ha regido a la CID desde su institucionalización después de la segunda guerra mundial ha sido puesto en conflicto por parte de los diversos actores que cada vez toman más peso en las discusiones, ya que surgió con el Estado como actor principal y con formas de cooperación vertical entre países proveedores-ricos y receptores-pobres. Lo mismo sucede en el refugio, puesto que la “carga” la han estado absorbiendo los países de renta media y baja. En este contexto, surgieron las agendas de desarrollo, primero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que estuvieron vigentes hasta 2015 y

después con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; más adelante se regresará a este tema (Dowd & McAdam, 2017).

Por otro lado, se añade otra capa de complejidad al tema debido a que no hay un marco regulatorio de derecho internacional que dirija la cooperación internacional en el refugio. Si bien, el Convenio de Ginebra de 1951 sienta el precedente más importante, este no fue pensando para promover ningún esquema de cooperación, sino que su intención es proveer características jurídicas que brindan contenido a la idea de refugiado.

En ese sentido la Cooperación se da en términos que no están bien definidos y que se pueden encontrar en formas diversas como la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional o a través de las transferencias financieras hacia ACNUR; esta última es la forma más socorrida y es en donde los países del norte global son los mayores donantes. En consecuencia, los países del Norte interpretan su responsabilidad en términos financieros, pero no en la recepción de más personas refugiadas.

Al mismo tiempo, los países tienden a abogar por el reasentamiento como medida predilecta de solución duradera con el objetivo de poder crear cuotas de recepción de personas refugiadas; sin embargo, esta alternativa no ha sido la mejor recibida por parte del norte y tiene como consecuencia que se suele acudir a la repatriación voluntaria. Lo anterior no solo es problemático porque suele llevar más tiempo el proceso, sino que no muchos países terminan violando los derechos humanos de las personas bajo la bandera de la repatriación voluntaria, ya que es difícil garantizar la seguridad de quienes son retornados y el lapso de tiempo en el que las personas están en espera suelen entrar un limbo jurídico y son susceptibles a las detenciones prolongadas.

Adicionalmente, el concepto de responsabilidad compartida puede ser problemático en el contexto del refugio, ya que, como algunos autores consideran, es síntoma del aletargamiento de la cooperación internacional. La responsabilidad se interpreta más bien como una cuestión voluntaria y no como algo obligatorio, al mismo tiempo, algunos países del Norte se involucran en el tema no por tener interés genuino en el bienestar de las personas, sino porque hay intereses en otras áreas como la seguridad o el comercio (Dowd & McAdam, 2017).

Como se mencionó, el primer gran esfuerzo en el tema se llevó a cabo en 2018, con el Pacto Mundial para los Refugiados. En donde se habló específicamente la responsabilidad compartida en el tema, sin embargo, este no es un acuerdo vinculante. Finalmente, en el contexto del Pacto Global también se realizó un esfuerzo por alinear la cuestión del refugio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de tal forma que el trabajo realizado se inserta en la agenda internacional del desarrollo.

El Pacto Mundial para los Refugiados tiene como antecedente la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016. En esta declaración se reconoce la necesidad de brindar soluciones duraderas de manera integral y aliviar las presiones en los países de acogida. La Declaración contempló iniciar el trabajo hacia adoptar un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y un Pacto Mundial para los Refugiados. En consecuencia, ACNUR fue apuntado como la organización encargada de hacer posible la creación del Pacto Mundial para los Refugiados.

Si bien el Pacto presenta algunas deficiencias ya mencionadas previamente, sí ha sido un instrumento que está contribuyendo a la reconfiguración de la gobernanza internacional del refugio. En otras palabras, los diversos actores han adoptado políticas nuevas que buscan la implementación de dicho pacto. Uno de sus principales cometidos en las colocaciones de una mayor cantidad de recursos en la búsqueda de Soluciones Duraderas para las personas refugiadas y, aunque no es vinculante, también ha tenido cierto impacto normativo en los países (Betts, 2018).

El Pacto realiza un resumen de los actores que pueden contribuir a compartir las responsabilidades e identifica áreas en las que cada uno de ellos puede apoyar en el financiamiento y la creación de mecanismos de implementación (Betts, 2018). Por ejemplo, en el caso de Centroamérica y México, a raíz del pacto surgió el Marco de Integral de Respuesta y Protección de Soluciones (MIRPS), el cual es un mecanismo de cooperación regional que busca la mejora en los mecanismos de financiamiento al refugio, en el siguiente capítulo se abordará más a detalle este mecanismo.

Otro tema que se resalta en el Pacto y que es un hito para las discusiones sobre refugio, es la necesidad de contemplar a la integración local como mejor Solución Duradera (Betts, 2018). Por lo tanto, se busca fortalecer el principio de

no devolución a través la responsabilidad compartida del refugio y la mejora en los mecanismos de integración local. Las distintas agencias que brindan algún tipo de cooperación internacional para el desarrollo, tanto organismos especializados de la ONU como agencias de cooperación de los países, comenzaron a alinear sus acciones, encaminadas a tender el Refugio, hacía poner en el centro al Pacto Mundial para los Refugiados.

Finalmente, para complementar la explicación de las secciones anteriores, la concatenación entre el marco jurídico nacional y el internacional y la relación que hay entre cada uno; en el Anexo 1 se muestra de manera resumida el marco jurídico que existe actualmente en México. Es importante mencionar que en México los tratados internacionales sobre derechos humanos se encuentran al mismo nivel que la Constitución; en consecuencia, cualquier tratado que México haya ratificado en materia de protección internacional tiene el mismo que peso que lo puesto en la Constitución.

El siguiente capítulo tiene como objetivo hacer una descripción de las distintas acciones que existen en torno al refugio en México, especialmente aquellas que realiza ACNUR como actor central de la cooperación; No obstante, también se hará un breve recuento de otros actores que tienen injerencia, ya que ACNUR no es un ente aislado y es necesario poder comprender -de manera general- en qué medida se complementa con otros actores y cómo estos tienen peso en la gobernanza internacional del refugio.

## ANEXO 1

### Marco Jurídico del Refugio en México

Acuerdo/tratado/Instrumento	Año	Ámbito	Contenido	Ratificación por México
Estatuto de ACNUR	1950	Mundial	El Alto Comisionado para los Refugiados entra a México formalmente cuando establece su sede en la Ciudad de México y comienza a cooperar con el gobierno mexicano, específicamente con la Comisión de Ayuda a los Refugiados para dar respuesta a la migración centroamericana. Aunque México no haya ratificado la Convención de Ginebra, el derecho internacional establecido a través del Estatuto establece que toda persona que responda a los criterios del mandato de ACNUR reúne las condiciones para recibir la protección del ACNUR independientemente de que se encuentre en un país que se parte de la convención o del Protocolo, o de que el país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado.	1982

Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951	1951	Mundial	Es el Convenio que sienta las bases para el reconocimiento universal de la figura jurídica del refugio. Alrededor de él se construye la Cooperación Internacional para el Desarrollo para el Refugio.	2000
Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado de 1988	1988	Mundial		
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	1967	Mundial	Documento que amplifica el perfil de las personas refugiadas. Elimina las limitaciones geográficas y temporales del Convenio de 1951, que estipulaba que solo las personas europeas podían ser reconocidas como refugiadas antes de 1951.	2000
			La Declaración se da en el contexto del éxodo centroamericano de los años ochenta, con el objetivo de crear un marco de referencia que tomara en cuenta la tradición de asilo en América Latina e incorporara los fenómenos que se dan en el continente. En ella se recoge el principio de no devolución y promueve la puesta en práctica de soluciones duraderas para las poblaciones refugiadas como la integración o la	
Declaración de Cartagena	1984	Regional		No aplica

			repatriación voluntaria. Además amplía la definición de persona refugiada, para incluir la violencia como una forma de desplazamiento forzado.	
Declaración de San José sobre Refugiados y personas Desplazadas	1994	Regional	En esta Declaración se buscó enfatizar el carácter complementario de la declaración de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional del Refugio. Haciendo un llamamiento a que los Estados se adhieran a los tratados pertinentes para ampliar el derecho de las personas a solicitar refugio.	No aplica
Conclusión 103 de ACNUR	2007	Mundial	se pidió a los países que incorporen a sus procesos el reconocimiento de protección complementaria con el objetivo de poder dar respuesta también a aquellas personas que no cumplen cabalmente con los requisitos de refugiado	Incorporado a la Ley en el 2007 y posteriormente a la Ley de Refugio en 2011
Global Compact on Refugees	2018	Mundial	Acuerdo no vinculante adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas. En él se abordan se abordan específicamente la cuestión de la responsabilidad compartida en el refugio. Dicho término ha sido uno de los más importantes en torno a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y hace	2018

			referencia a la necesidad de poder distribuir las cargas que implica la recepción de personas refugiadas, de manera equitativa y, en consecuencia, fortalecer el sistema.	
<b>Marco legal e institucional mexicano</b>				
Ley General de Población	Última modificación: 2018	Nacional	La Ley General de Población fue durante casi todo el siglo XX y la primera década del XXI el marco jurídico que regía la migración, incluyendo cualquier tipo inmigración. En ella no fue considerada la figura de de refugio, sino hasta 1990 cuando se introduce la definición de la Declaración de Cartagena. En el año 2011 todas las disposiciones de migración y de refugio fueron derogadas, ya que se crearon los marcos jurídicos específicos para el tema. Sin embargo, el artículo 10 faculta a la Secretaría de Gobernación como autoridad regulatoria del tránsito migratorio.	Creada en 1936
Ley de Migración	Última modificación: 2021	Nacional	A principios del siglo XX, en 1926 se promulgó una Ley de Migración que era altamente discriminatoria con algunas poblaciones, dicha Ley fue derogada y se incluyó a la Ley General de Población.	Creada en 2011

			<p>En 2011 se promulgó una nueva Ley de Migración. En esta Ley se menciona al refugio en algunos de sus artículos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 12: cualquier persona extranjera en territorio mexicano tiene derecho a solicitar refugio.</li> <li>- Artículo 29: se instruye al DIF como instancia encargada de atender a las infancias refugiadas.</li> <li>- Artículo 37: Derecho de las personas con reconocimiento de refugio o protección complementaria a internarse en el país.</li> <li>- Artículo 52: Se reconocen las razones humanitarias como forma de acceder a la residencia temporal o permanente.</li> </ul> <p>Artículo 54: Se establece que las personas refugiadas o con protección complementaria tienen permiso de residencia permanente.</p> <p>Artículo 112: se establece el procedimiento para atender a personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a aquellas que son refugiadas.</p>	
Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Última modifica	Nacional	La ley fue adoptada en 2011, como resultado de un largo esfuerzo de institucionalización del refugio en México. Sus lineamientos están inspirados en las	Creada en 2011

	ción: 2014		convenciones y tratados internacionales de los que México es parte y está inspirada en los Derechos Humanos.	
--	---------------	--	--	--

## **CAPÍTULO II: DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO A LAS ACCIONES DE ACNUR EN LA POLÍTICA DE REFUGIO**

El refugio al ser un fenómeno social que supone un movimiento de personas entre fronteras, es un tema que necesariamente se tiene que abordar desde la esfera internacional. La gestión del refugio requiere la coordinación entre diversos actores estatales y no estatales, que permitan un desarrollo adecuado para las personas refugiadas. Como se vio en el capítulo anterior, es en este contexto que se da la cooperación internacional para el desarrollo, la cual a través de sus actores y agencias llevan a cabo acciones encaminadas a mejorar la vida de las personas. Si bien la organización internacional con mayor preponderancia en el tema del refugio en México es ACNUR, hay una serie de instituciones y mecanismos que tienen fines similares. El entramado de relaciones y formas de cooperación entre actores forman el régimen internacional del refugio y dan respuesta a las necesidades de protección de las personas.

En ese sentido, los países cuentan con diversas formas de brindar cooperación al desarrollo y de transferir recursos destinados a esto. Una de esas formas es a través de agencias de cooperación internacional que forman parte de los aparatos estatales y son brazos importantes de la política exterior de los países (Martens, 2019). En consecuencia, las agencias de los países participan directamente en el financiamiento de proyectos específicos encaminados a atender cuestiones dirigidas al desarrollo, los cuales pueden ser llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil, por el gobierno o, incluso, por el sector privado.

Por otro lado, la creación de la Organización de las Naciones Unidas ha acompañado también a la institucionalización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo entre Estados, con la creación de agencias especializadas y mecanismos de acción. Dichas agencias de la ONU funcionan más bien como los instrumentos que son creados a través de la cooperación, para su operacionalización en los diversos temas del desarrollo. Mediante estos instrumentos de cooperación también los países brindan financiamiento de

Ayuda Oficial al Desarrollo para que las agencias especializadas de la ONU lleven a cabo sus acciones. En otras palabras, las actividades que llevan a cabo tanto las agencias de la ONU como las agencias de desarrollo de los Estados, están enmarcadas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por lo tanto, los recursos financieros que los países envían a las agencias de la ONU también forma parte de su política exterior y de las acciones que buscan promover a nivel internacional (Martens, 2012). Entender las dinámicas, y las formas en las que intercambian cooperación entre actores estatales y no estatales, es importante para comprender a los actores de la cooperación y el poder que tienen para realizar acciones de desarrollo. Por tal motivo, en este apartado se hará un análisis de las agencias que también tienen injerencia en la migración.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de las acciones de cooperación de ACNUR en México y cómo estas se traducen en programas y proyectos específicos de intervención con comunidades refugiadas. No obstante, primero se realizará un recorrido de otros actores de la cooperación que tienen injerencia y presencia en el tema de refugio en México, de tal forma que se pueda comprender la manera en la que el ACNUR interactúa, genera redes y coordina acciones. Posteriormente, se realizará un encuadre de ACNUR en la política internacional para dar cuenta de los cambios e hitos importantes que han ido formando a la organización en la actualidad. Finalmente, se presentarán los principales programas y proyectos de cooperación que ACNUR tiene en México y la forma en la que tiene influencia en la política de refugio.

## **2. Las agencias de cooperación y sus acciones en el refugio**

En este apartado se hará una descripción de las distintas agencias y organismos que son resultado de la cooperación internacional y que tienen injerencia en el tema migratorio y de refugio. Si bien actualmente en México existen una gran cantidad de actores que participan en el tema, no es objetivo de esta investigación hacer un mapeo de actores, por lo que se optó por tomar a aquellos que juegan un papel importante en términos de influencia, recursos y relevancia para la cooperación. Dichos parámetros se derivan del trabajo de campo

realizado y de las entrevista hechas a actores importantes, por lo que se desprende de la observación y el conocimiento de las acciones en terreno.

Por lo tanto, es necesario destacar que existen otras modalidades de cooperación y formas en las que se implementan proyectos; por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil tienen un peso importante, pero algunas de ellas se financian a través de fondos de privados. No obstante, en este trabajo se dejaron fuera dichos fondos privados, puesto que el estudio de caso es ACNUR y en aras de mantener el tema acotado, se decidió mantener la investigación en la misma forma de cooperación que brinda ACNUR, como es el caso de las agencias hermanas de la ONU.

Por otro lado, también se incluyen a las agencias de cooperación que pertenecen a los países, puesto que dan cuenta de manera más clara de la forma en la que se mueve la cooperación internacional para el desarrollo. En ese sentido, también se optó por elegir a aquellas que tienen un mayor peso en cuanto a número de acciones y presupuesto destinado al tema migratorio. Empero, el objetivo de esta investigación no es la realización de un mapeo de actores, pero sí es necesario dar cuenta de la forma en que los distintos actores interactúan y cooperan.

## 2.1 Organismos Internacionales: OIM

El refugio es una forma de migración específica que se engloba en un fenómeno mayor; la migración. Por lo que abordar el tema del refugio se pueda dar desde diversas aristas, porque su gobernanza puede tener actores acciones y que no necesariamente tienen actividades explícitas en el refugio; por ejemplo, este es el caso de la Organización Internacional para las Migraciones, la cual es una agencia internacional especializada en migración, que no necesariamente trabaja temas sobre refugio, pero que en sus actividades tocan de manera indirecta al refugio, con aquellas personas que se internan de manera irregular en el territorio mexicano.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), surgió primero como el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos Migrantes desde Europa en 1951, creado como consecuencia de los movimientos humanos

generados por la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente fue transformándose hasta llegar a su nombre actual en 1989. Sus primeras acciones fueron de organismo de logística con el objetivo de promover la migración segura y ordenada. Esto último se ha mantenido como su lema hasta hoy en día, lo que ha llevado a la organización a involucrarse en todos los temas relativos a la migración humana. Hasta 2016 era una organización independiente, sin embargo, a partir de ese año es parte del sistema de Naciones Unidas, lo cual le brindó una proyección mayor en la gobernanza de la migración; si bien al día de hoy no existe un régimen internacional único, la creación de uno ha estado en agenda central de la OIM durante los últimos años (Terrenas, 2021).

Para el caso de México, la OIM comenzó a tener operaciones en el país en 2004, cuando se estableció el acuerdo entre la organización y el Estado mexicano. Dado el contexto de México como país de origen, tránsito y destino para la migraciones, la OIM tiene 9 áreas de trabajo que se resumen a continuación (OIM, 2021):

- Emergencia y operaciones: da respuesta a desastres que provocan el desplazamiento forzado de personas, impulsa la asistencia y ayuda a reducir la vulnerabilidad.
- Asistencia y protección: fortalece albergues y comunidades de acogida, para que las personas puedan tener acceso a todos los servicios y puedan cubrir sus necesidades básicas.
- Narrativas sobre migración: se encarga de combatir la xenofobia y los discursos antiinmigrantes, principalmente a través de los medios digitales.
- Gestión migratoria y protección: busca fortalecer la gestión migratoria en las fronteras y en puntos focales a lo largo del país,
- Salud y educación: busca garantizar el acceso efectivo a servicios de salud y de educación de las personas migrantes.
- Integración socioeconómica: busca capitalizar la relación efectiva entre la migración y el desarrollo.
- Migración laboral y alianzas con el sector privado: busca crear condiciones para la correcta inserción laboral de las personas, a través de las alianzas y el diálogo con el sector privado.

- Trata y tráfico de personas: brinda asistencia técnica para generar instrumentos dirigidos a prevenir y perseguir este tipo de delitos.
- Gestión de datos y conocimiento: uno de los campos más importantes del trabajo de la OIM es a través de la generación de conocimiento que permite comprender los fenómenos sociales y brinda información para la toma de decisiones.

La OIM pudo incrementar su presupuesto después de que se incluyó al sistema de Naciones Unidas en 2016, lo que ha hecho que también su capacidad de accionar programas en México sea mayor, para 2022 tiene un presupuesto asignado de \$59,512,632.00 pesos mexicanos. Actualmente cuenta con 8 oficinas en México (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Monterrey, San Luis Potosí, Ciudad de México, Tenosique y Tapachula).

Si bien, la organización tiene oficinas en varias regiones del país, el trabajo más importante se focaliza en las ciudades del norte del país, como Ciudad Juárez, debido al mandato que tienen por promover la migración segura y ordenada y a las políticas migratorias de Estados Unidos que han obligado a las personas que solicitan refugio en aquel país a esperar en las ciudades fronterizas de México durante el tiempo que el trámite dure. En consecuencia, esta población es beneficiaria de ACNUR en Estados Unidos y de la OIM en México. Lo anterior se ve reflejado en el tamaño de la plantilla de personal desplegado en el norte y sur del país, así como en el número de programas de atención directa realizados. Por ejemplo, Ciudad Juárez tiene la oficina de terreno más grande de México, con alrededor de 70 personas, mientras que en Tapachula tienen alrededor de 9 personas.

Por otro lado, es importante resaltar que, a diferencia de ACNUR, la OIM no tiene un mandato de protección ni de autoridad normativa. Es decir, las actividades de la organización tienen es únicamente responsable hacia los Estados miembros de esta y sus intereses. En consecuencia, Georgi (2010), considera que el trabajo de la OIM es ambivalente y contradictorio; incluso se ha hecho acreedora de denuncias por parte de organizaciones de la sociedad civil y grupos de personas migrantes. En ese sentido, algunas organizaciones en el norte de México han denunciado que las acciones de la OIM en las ciudades

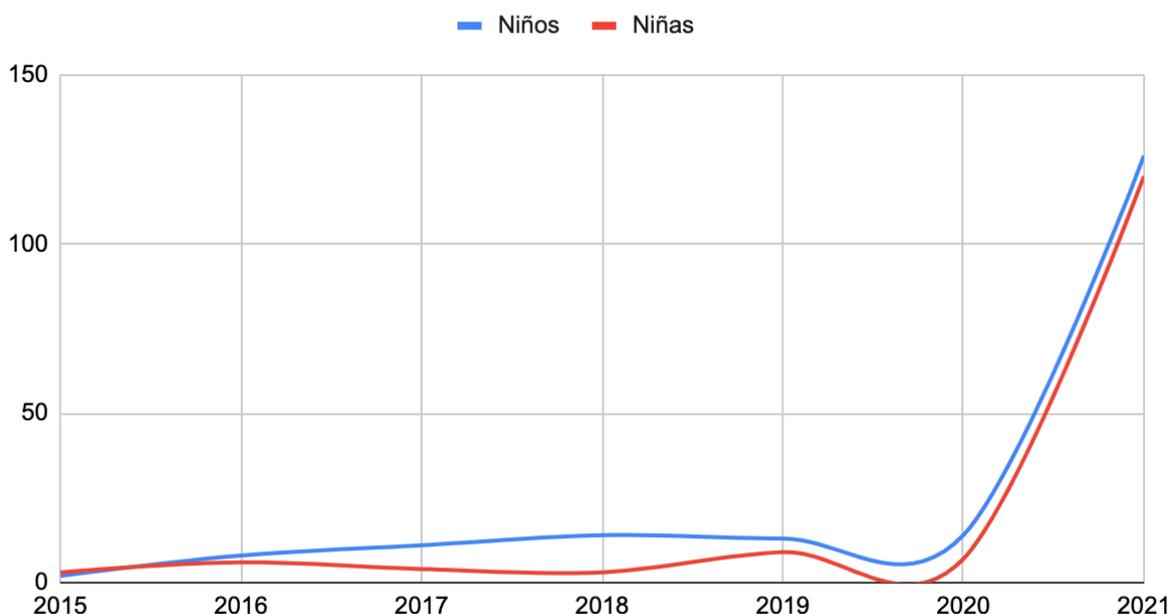
fronterizas son financiadas por el Departamento de Estado de Estados Unidos para operacionalizar el MPP.

En suma, las actividades de la OIM en México si bien no están dirigidas hacia las personas refugiadas, las características de las migraciones en México hace que sí tengan actividades y proyectos encaminados de alguna forma a las poblaciones que solicitan refugio o que ya tienen dicho estatus. Como se mencionó en el capítulo anterior, el debate actual sobre el refugio en Latinoamérica gira en torno a los desplazamientos forzados por la violencia, el empobrecimiento de las comunidades y la pérdida de medios de vida por el cambio climático; en consecuencia, las personas que pasan por México de manera irregular, y que son población atendida por la OIM, en muchas ocasiones pueden ser solicitantes de refugio.

## 2.2 Organismos Internacionales: UNICEF

Otra de las agencias especializadas de Naciones Unidas que tienen presencia importante en temas de migración es la UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia). Si bien es una organización que trabaja con la niñez en general, su mandato está dirigido a atender a las infancias que se encuentran en mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, las niñas, niños y adolescentes (NNA) que se encuentran en movilidad son población objetivo de esta agencia. A nivel mundial, así como en México, durante los últimos años ha sido cada vez más común la migración de niños, niñas y adolescentes acompañadas y no acompañadas, quienes requieren de atención especializada para garantizar su protección, por lo que un porcentaje importante del financiamiento de la UNICEF se dirige a migración.

## TVRH emitidas a NNA no acompañadas 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria SEGOB (2022)

UNICEF se conformó de manera oficial como una agencia especializada de la ONU en 1952, pero sus inicios se remontan a 1946, cuando se crea un fondo internacional para atender las infancias que habían sido víctimas de la Segunda Guerra Mundial; por lo tanto, las NNA desplazadas de manera forzada fueron parte de sus primeros grupos beneficiarios. En México comenzó a trabajar desde 1954, para coordinar, con el resto de actores, la implementación de la Convención de los Derechos del Niño; por lo que es una de las primeras agencias de la ONU que llegó a México (antes que ACNUR).

El organismo trabaja por garantizar el interés superior de la niñez en todos sus ámbitos, el cual consiste en “buscar la mayor satisfacción de todas las necesidades de niñas, niños y adolescentes” (CNDH, 2022). Para lo anterior sus acciones se guían alrededor de 5 ejes meta: 1) cada niño sobrevive y prospera, 2) cada niño aprende, 3) cada niño está protegido contra la violencia y la explotación, 4) cada niño vive en un ambiente sano y limpio, 5) cada niño tiene una oportunidad equitativa en la vida. Adicionalmente, asumen la acción humanitaria como eje transversal a cada uno de los objetivos. Esto último es

parte esencial del mandato de UNICEF, buscan llegar a todas las infancias que se encuentran en situaciones de crisis humanitarias.

En consecuencia, las poblaciones de NNA desplazadas de manera forzada forman parte de la atención prioritaria de acción humanitaria. A esto, UNICEF afirma que: “Los niños deben estar a salvo de la violencia y tener la posibilidad de crecer junto a sus familias. No deberían dejar de asistir a la escuela ni tener miedo de ir al médico. No deberían ser objeto de discriminación por razón de su origen. Deberían poder sentirse como si estuviesen en su hogar allá donde estén y dondequiera que se encuentre ese hogar.” (UNICEF, 2022) Y para lograrlo, en Centroamérica y México, crearon un Plan de Acción que consiste en cinco directrices:

- Ayudar a los niños y los jóvenes de la región a escapar del ciclo de pobreza y desventaja: UNICEF trabaja con gobiernos y aliados para ampliar el acceso a servicios básicos como atención médica, educación y ayuda económica.
- Salvaguardar a los niños de la violencia del norte de Centroamérica y México: UNICEF trabaja con aliados y gobiernos para crear espacios seguros y oportunidades educativas, profesionales y de ocio, así como para ofrecer ayuda psicosocial.
- Ayudar a los niños que se enfrentan al peligro y la explotación en las rutas migratorias: UNICEF trabaja con aliados para crear normativas y políticas que protejan a los niños migrantes y refugiados; por ejemplo, mediante la protección consular.
- Evitar la detención infantil y la separación familiar; UNICEF trabaja y aboga por encontrar planteamientos alternativos que redunden en el interés superior de los niños, como refugios de puertas abiertas y atención basada en la comunidad.
- Responder a las dificultades de la reintegración de los niños migrantes que regresan a casa: UNICEF promueve una serie de programas para proporcionar servicios, tales como asistencia jurídica, ayuda consular, atención psicológica, alojamiento y espacios seguros.

Aunque la agencia se enfoca en la niñez, también tiene programas y proyectos que tiene como población objetivo a personas cuidadoras, por lo que su alcance es cada vez mayor debido a que la migración de familias completas es cada vez más común. Los actores en el sur de México manifiestan que durante 2021 fue muy común ver familias migrando, puesto que hubo un flujo importante de personas haitianas que salieron de Chile y de Brasil en familia. Finalmente, UNICEF es una agencia que brinda cooperación porque financia organizaciones que trabajan con niñez migrante como Save the Children, KIND, IDEHU, La Jugarrera o Fútbol Más para la implementación de proyectos, así como a iniciativas de los distintos gobiernos para garantizar el interior superior de la niñez.

### **2.3 Agencia de país: Cooperación alemana**

Alemania tiene un esquema de cooperación distinto al que usualmente emplean los Estados para transferir recursos. Dicho país posee un ministerio de estado dedicado exclusivamente a la cooperación, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), a través del cuál buscan promover a nivel global los derechos humanos, el fin del hambre y la pobreza, la protección del medio ambiente, la igualdad de género, entre otros temas del desarrollo. Al mismo tiempo, La BMZ lleva a cabo sus políticas y proyectos a través de socios implementadores; dentro de los cuales destaca la GIZ.

La GIZ se autodenomina como una empresa y opera principalmente en nombre del BMZ, aunque también suelen ser contratadas por otros ministerios, gobiernos de otros países u organizaciones, para la implementación de proyectos de desarrollo sostenible. Es así que sus contrapartes son vistas como clientes y socios de negocio, con los cuáles coopera para promover el desarrollo a nivel mundial. Como se ha dicho anteriormente, la migración y el refugio es en sí mismo un tema anclado al desarrollo, desde la salida de las personas, hasta su integración en alguna sociedad, por lo que, la GIZ también trabaja el tema en colaboración directa con los actores.

En otras palabras, la GIZ y el BMZ son en su conjunto los medios a través de los cuales Alemania brinda cooperación internacional para el desarrollo a

diversos países. Específicamente en México, la cooperación alemana es una de las más grandes en México, y el BMZ a través de la GIZ, desarrolla y financia proyectos en temas diversos, específicamente trabajan cinco grandes ejes: 1) biodiversidad, 2) cambio climático, 3) energías renovables, 4) gobernanza y 5) ciudades sostenibles (Vey, 2021). Aunque estos ejes no lo mencionan de manera directa, también benefician a poblaciones en movilidad y personas solicitantes de refugio y refugiadas, Tal es el caso del *Joint Mexican-German Fund* y del proyecto *PROFIL*.

El proyecto *PROFIL* se realiza en colaboración con el ACNUR y forma parte de una estrategia global de la GIZ para potenciar la Implementación del Pacto Mundial para los Refugiados. Tiene como objetivo promover la inclusión sustentable de las personas refugiadas en México y se inserta en la lógica de intervención del programa de Soluciones Duraderas e integración local de ACNUR (del cual se hablará con mayor detalle en los próximos apartados). De tal forma que el proyecto *PROFIL* complementa dicha intervención en los estados en los que ACNUR reubica a las personas.

El proyecto lo trabajan a través de promover 3 ejes, los cuales en GIZ consideran parte fundamental de la inclusión sustentable: integración económica, la integración social y la integración cultural. Por otro lado, a diferencia de ACNUR, no solo se limitan a la atención de poblaciones solicitantes de refugio o refugiadas, también atienden a otras formas de migración como las personas desplazadas internas o las personas deportadas. Esto hace que la complementariedad en la cooperación con ACNUR sea mucho más amplia y busquen incluir también a las comunidades de acogida en los beneficios de la integración, con el objetivo de hacer que las acciones perduren en el tiempo. Al mismo tiempo, otro componente importante del proyecto *PROFIL*, es el fortalecer mecanismos existentes de los gobiernos estatales y municipales para promover las buenas prácticas y facilitar la integración de las personas (Vey, 2021).

Por otro lado, el *Joint Mexican-German Fund* es un fondo creado en cooperación con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Mediante dicho fondo la GIZ financia a otros socios, como organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales, para la implementación de proyectos que busquen promoción de buenas prácticas de

gobernanza. En ese sentido, los temas prioritarios del fondo son: migración, conflictos socio-ecológicos, anticorrupción.

El fondo comenzó en 2015 y se prevé que termine en 2023. Durante ese periodo de tiempo, específicamente en migración, han financiado 2 proyectos:

- En cooperación con *Save The Children* han implementado un proyecto sobre la “Prevención de la migración de NNA no acompañados en las comunidades de origen en el Triángulo Norte de Centroamérica”.
- Se apoyó en la implementación del “Proyecto piloto: Derechos Humanos en comunidades fronterizas”, que busca garantizar los derechos de las personas que se encuentran en movilidad en la frontera sur de México.

En suma, uno de los principales enfoques de la cooperación alemana en México es a través del proyecto PROFIL y la promoción de la “integración sustentable”, al mismo tiempo, complementa las acciones llevadas a cabo por ACNUR y extiende los efectos del programa de Soluciones Duraderas. ACNUR tiene un mandato muy acotado a poblaciones solicitantes de refugio y refugiadas, lo que provoca que haya necesidades de complementariedad para abarcar a más comunidades migrantes.

#### **2.4 Agencia de país: Cooperación estadounidense**

Estados Unidos es el país con mayor presencia en términos de cooperación para el desarrollo en México. A través, principalmente, de USAID brinda financiamiento y lleva a cabo proyectos de desarrollo en el país. Al México ser frontera con Estados Unidos, las migraciones son un tema especialmente importante para la agenda de ambos Estados; los crecientes flujos migratorios entre Centroamérica y México ha llamado la atención para las últimas administraciones estadounidenses, por lo que el enfoque que se ha tomado es el de tratar las causas de la migración (Rose et al, 2021). En ese sentido, Bermeo y Leblang (2015), afirman que los países tienden a incrementar los flujos de ayuda extranjera cuando detectan que hay, o que puede haber, un incremento

de personas migrando; para el caso de Estados Unidos, se reflejó en un mayor interés de trabajar de manera regional, México y Centroamérica, para promover que las personas no tengan que migrar. [Aquí van los datos de incremento de la asistencia al desarrollo]

Los proyectos de USAID en México y Centroamérica se organizan en torno a 3 pilares: prosperidad económica, fortalecer la gobernanza y mejorar la seguridad. Si bien no en todos los casos se habla explícitamente sobre migración, durante la administración de Donald Trump se comenzó a tener como objetivo central “evitar la migración”, por lo que los proyectos realizados con financiamiento de Estados Unidos abordan de manera directa o indirecta al refugio en México. Sin embargo, Hiemstra (2019) sostiene que el enfoque de la asistencia para el desarrollo de Estados Unidos hacia la migración, se remonta a la administración de Ronald Reagan en los años ochenta, ya que buscaba hacer más difícil la migración a través de diversas estrategias de disuasión que tenían que ver con incrementar la seguridad. En consecuencia, el papel de USAID en México se ha enfocado en construir un entramado institucional que ha buscado, en palabras de Hiemstra (2019), la expansión extraterritorial de la policía estadounidense.

Los flujos de financiamiento de Estados Unidos no solo provienen de USAID, también el Departamento de Estado ha provisto cooperación técnica y financiera a México para incrementar la seguridad y luchar contra grupos delictivos con actividades transnacionales a través del Plan Mérida y el Plan Frontera Sur; sin embargo, este tipo de ayuda no se cataloga como Ayuda Oficial al Desarrollo por su componente militar. En ese sentido, es un tipo de cooperación que no es para el desarrollo, pero que en esencia tienen en sus objetivos acabar con las causas de la migración. Al mismo tiempo que lo anterior se complementa con las actividades de USAID.

También es importante retomar el concepto de externalización de las fronteras de los países de destino hacia los países de tránsito y de origen de la migración. Puesto que se ejemplifica de manera importante en las acciones de contención que Estados Unidos lleva a cabo a través de USAID, puesto que instrumentaliza proyectos de disuasión y de mitigación de los factores de migración. Es decir, Estados Unidos externaliza sus controles fronterizos a través también de la cooperación internacional para el desarrollo, no solo por medio de

la coacción real, pero también a través de los proyectos de desarrollo que implementa y de las alianzas que genera.

En 2015 Estados Unidos comenzó a incrementar sus aportaciones a ACNUR para fortalecer el sistema de refugio en América Latina, a partir de ese año se comenzaron a intensificar las acciones que lleva a cabo la agencia en la región y en conjunto con USAID comenzó a implementar proyectos. Si bien es difícil asegurar esta información con los datos disponibles para el público en general, durante las entrevistas hechas durante esta investigación, fue posible constatar, a través de los diálogos establecidos, la importancia que tiene Estados Unidos para la sostenibilidad propia del sistema de protección y de refugio en toda la región.

Finalmente, también a través de la revisión documental, la experiencia propia, las entrevistas y el trabajo en campo, es posible afirmar que hay una percepción generalizada de que USAID es la agencia de cooperación que más le apuesta a las acciones de mitigación de la migración en los distintos países de la región. Por ejemplo, en Honduras la OIM y USAID implementan la campaña de “Piénsalo 2 veces” a través de la cual buscan disuadir a las personas y buscar que no elijan migrar. En suma, USAID también coopera con los gobiernos nacionales y subnacionales en sus proyectos de “mitigación” de la migración.

### 3. ACNUR en la política internacional

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es una agencia única en el plano internacional. Como se mencionó anteriormente, fue creado en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial y los problemas de desplazamiento forzados que esta había dejado, la esencia del mandato de ACNUR es la de ser un organismo de acción humanitaria, por lo que ha sido un actor central en los debates sobre derechos humanos, en la resolución de conflictos, en diplomacia preventiva y en la entrega de ayuda humanitaria (Loescher, 2001). No obstante, ha pasado de ser una agencia casi exclusivamente dedicada al alivio de crisis humanitarias a tomar una gran cantidad de actividades en torno a la migración.

ACNUR históricamente ha carecido de casi cualquier poder político, es más bien una organización a la que le fue conferida una autoridad moral muy importante (Loescher, 2001). Durante los primeros años después de su creación, su principal área de interés fue Europa, con la rápida escalada de las tensiones de la Guerra Fría, las personas refugiadas comenzaron a ser vistas como un instrumento anticomunista que daba legitimidad al discurso occidental. Al ser una agencia creada por países occidentales, Leascher (2001) afirma que se diseñó de tal forma que no pudiera representar una amenaza a su soberanía ni que representará una nueva obligación financiera. Sin embargo, la falta de autonomía de ACNUR no se mantuvo durante mucho tiempo y con el paso de los años se fue haciendo más fuerte.

Una de las primeras actividades que ACNUR llevó a cabo para ganar autonomía fue la de obtener la capacidad de recibir financiamiento independiente; en este contexto, obtuvo una subvención de la Fundación Ford que le permitió a ACNUR poder incrementar sus actividades en torno a proveer asistencia material a las personas refugiadas. La agencia tuvo la capacidad de brindar asistencia para la integración de personas exiliadas de Berlín del Este; es posible decir que este es el momento en donde comienzan a surgir los primeros esfuerzos para el establecimiento del programa de Soluciones Duraderas.

Debido a la creciente autonomía financiera obtenida el ACNUR comenzó a expandir sus actividades fuera de Europa Occidental. En un primer momento se le designó la misión de actuar como agencia humanitaria durante la revolución húngara en 1956 y, posteriormente, en 1957 Túnez solicitó su asistencia para dar respuesta a las personas refugiadas que se desplazaron de Algeria. Si bien actuar fuera de Europa no fue una decisión sencilla, ya que hubo algunos países que se oponían a la decisión, su actuación en Túnez tuvo repercusiones importantes para su proyección hacia el resto del mundo, permitiéndole ganar legitimidad y crecer su operación.

En las décadas posteriores, la descolonización del continente africano comenzó a dejar una serie de conflictos que tuvieron como efecto el desplazamiento forzado de personas. También alrededor del mundo comenzó a crecer el número de personas refugiadas producto de conflictos o situaciones de inestabilidad política; el contexto mundial se comenzó a complejizar con

situaciones que no necesariamente caían en las definiciones iniciales del refugio establecida en la Convención de Ginebra, pero que de alguna forma requerían la asistencia del ACNUR. Ante estas situaciones, las actividades de ACNUR también comenzaron a adquirir un componente de derecho internacional consuetudinario, lo que hizo que su papel de autoridad moral se afianzara y se convirtiera en fuente del derecho del refugio (Leascher, p. 40, 2001).

Leascher (2001) afirma que debido a lo expuesto anteriormente, ACNUR se volvió en la principal agencia humanitaria del sistema de la ONU; lo que le permitió tener presencia en los conflictos armados alrededor del mundo a partir de la década de los años setenta. En consecuencia, ACNUR adquirió conocimientos técnicos que le permitieron establecer mecanismos de cooperación con los países con el objetivo de ayudar en las tareas humanitarias, por lo que ha jugado un papel determinante en el diseño e implementación de los procedimientos legales y operativos de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo; por lo que su influencia técnica en los gobiernos es considerable.

Posteriormente, ya entrada la década de los años ochenta, al interior de ACNUR se planteó poder llevar sus actividades más allá de la perspectiva de los países anfitriones y poder incorporar una visión que contemplara las causas de la migración; es decir, poder llevar a cabo acciones dirigidas a los lugares de origen. De tal forma que se comenzó a contemplar a la repatriación como una alternativa realista a subsistir a través de la caridad (Hocke, 1989). Esto como consecuencia de una creciente dificultad para tratar los temas sobre migración; los países comenzaron a bloquear con mayor frecuencia las negociaciones diplomáticas, provocando que las personas refugiadas quedaran atrapadas en campamentos por más tiempo.

Después de la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, las políticas dirigidas hacia la migración y el refugio comenzaron a ser, más bien, de securitización. El tema de los refugiados comenzó a ser discutido en otros foros políticos como el Consejo de Seguridad o la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Por lo que uno de los mayores cambios que se llevaron a cabo durante este periodo fue llevar a cabo acciones preventivas de grandes flujos de personas refugiadas. En este sentido, ACNUR comenzó a tener tareas relacionadas con acciones de mantenimiento de la paz; en donde también sus

servicios se extendieron a poblaciones de retornados, a desplazados internos, a afectados por la guerra y personas que no lograban obtener el estatus de refugio. Así la asistencia de ACNUR llegó a un grupo mayor de personas que no necesariamente buscaban el refugio o la protección internacional, pero que potencialmente se podrían convertir en refugiados. En suma, ACNUR pasó de ser una organización para refugiados a una institución de atención humanitaria en todos los sentidos.

Con la reorientación de ACNUR hacía acciones de corte más humanitario no siempre se lograron los resultados esperados en términos de incidencia política y de construcción de soluciones duraderas para las personas refugiadas. El trabajo de ACNUR, que se enfocó en el envío de suministros para el alivio humanitario, se fue perfeccionado y lo lograron consolidar de manera eficaz en área de conflicto; sin embargo, no lograron proteger a los civiles de los abusos de derechos humanos, como el desplazamiento forzado o de las “limpiezas” étnicas. Al mismo tiempo, cuando los suministros eran enviados a zonas controladas por rebeldes u otros grupos combatientes en las guerras, se el flujo ayuda se consideraba como apoyo; lo cual también puede servir para hacer más sostenible la guerra en el tiempo.

En los años siguientes y con la entrada del siglo XXI, el contexto para las personas refugiadas no sufrió cambios significativos en términos políticos. Es decir, los gobiernos alrededor del mundo continuaron incrementando los controles y haciendo más difícil el proceso para acceder al estatus de refugiado. Sin embargo, la cantidad de personas refugiadas no ha hecho más que aumentar con el paso de los años, provocando que la mayoría de las personas con necesidades de protección internacional se ubiquen en países de renta media y baja. En este contexto es que el debate sobre el reparto equitativo de responsabilidades sobre los refugiados se ha hecho más presente, debido a la percepción de altos costos económicos y políticos que implica la recepción masiva de personas. Así la mayoría de los donantes y gobiernos se han volcado a ver como mejor solución la repatriación de personas.

Ya entrado el siglo XXI la situación se hizo todavía más compleja, en 2019 ACNUR estimó que en el mundo había alrededor de 70.8 millones de personas migrando de manera forzada. Los distintos conflictos alrededor continuaron provocando el desplazamiento forzado de personas; al mismo tiempo que los

desastres, intensificados por el cambio climático, incrementaron las condiciones de pobreza y de violencia, en lugares como Centroamérica, debido a la pérdida de medios de vida. De acuerdo con () cuando el refugio comenzó a ser cada vez menos europeo y empezó a involucrar a otras nacionalidades del Sur Global, los estatutos internacionales sobre el refugio comenzaron a ser cada vez más ignorados y los países comenzaron a llevar a cabo políticas, muchas veces violentas, hacía las personas migrantes y refugiadas. En esta realidad se inserta la compleja situación migratoria de México.

Sacramento et al (2021) afirman que la política de ACNUR durante las últimas 2 décadas se ha enfocado alrededor del “*encampment*”, es decir, se han enfocado en mantener campamentos y albergues para las personas solicitantes de refugio, debido al incremento en la burocracia de los países y la dificultad de los procesos migratorios. Donde son obligados a vivir en situaciones de exclusión, donde no les es posible establecerse y verse como ciudadanos de ningún lugar. A pesar de los esfuerzos hechos durante la mitad del siglo XX y lo que va de este, no se ha logrado concretar un régimen internacional de protección y asentamiento para las personas; el sistema internacional se ha enfocado, más bien, en las descripciones jurídicas sobre quién es refugiado o asilado, pero no ha planteado sistemas de cooperación para la protección, asentamiento e integración de las personas.

#### 4. ACNUR en México

La historia de ACNUR en México es más reciente que la de su creación. Como se vio en el capítulo anterior, México tiene una tradición de asilo y de refugio que se fue construyendo durante gran parte del siglo XXI; sin embargo, fue hasta la década de los años ochenta cuando en el país se comenzó a experimentar uno de los mayores flujos migratorios provenientes de otro país. Por lo que el país se comenzó a enfrentar a una crisis de refugio, debido a que no tenía las capacidades para dar respuesta a estos movimientos de personas. Por tal motivo se creó la COMAR y el gobierno solicitó la ayuda de ACNUR en la situación. En 1983 se firmó el convenio de cooperación entre el ACNUR y el gobierno mexicano, con el objetivo de que se pudiera establecer en el país y comenzar a

brindar ayuda técnica para la gestión de los flujos migratorios en el sur de México.

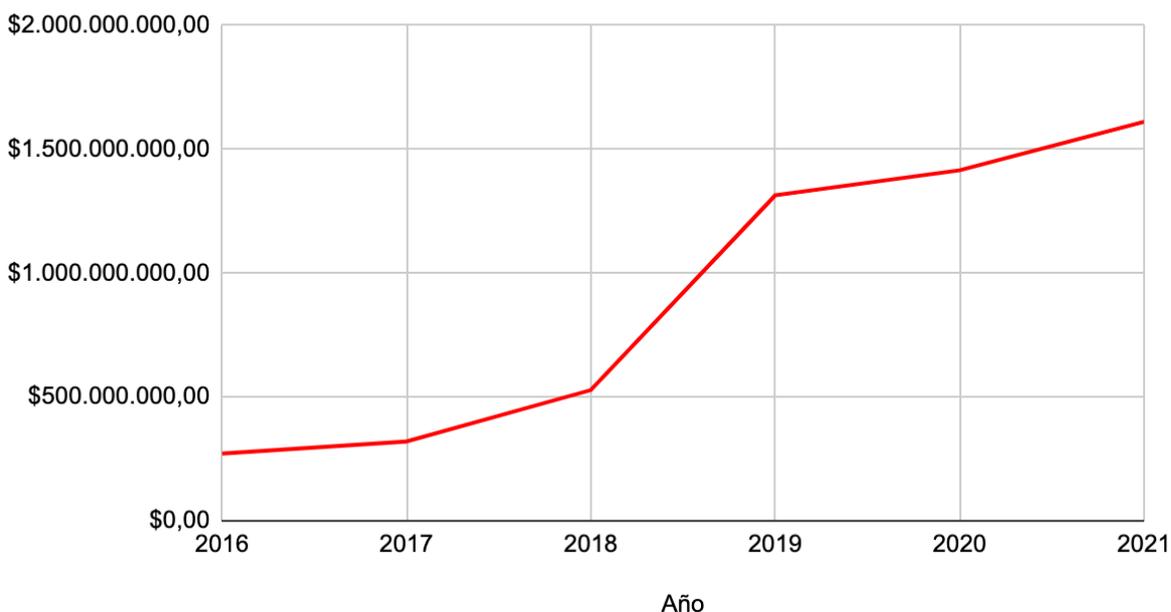
En consecuencia, la presencia de ACNUR en México fue de suma importancia para el fortalecimiento institucional de México en términos de refugio. Sin embargo, los flujos migratorios de México no siempre han sido los mismos y se han transformado considerablemente en los últimos 5 años, por lo que para ACNUR el país no siempre fue una región prioritaria para su operación. En ese sentido, a través del presupuesto que le ha sido asignado da cuenta de la importancia que México ha ido adquiriendo para el organismo; en la siguiente tabla es posible observar el presupuesto que ACNUR tiene asignado desde 2016 hasta 2021. Del 2018 al 2019 el presupuesto fue incrementado en un 149.14%.

**Tabla 1: Presupuesto de ACNUR en México**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto en USD</b>	<b>Presupuesto en MXN</b>	<b>Tasa de incremento</b>
<b>2016</b>	\$USD 12.519.043,00	\$271.663.233,10	Año base
<b>2017</b>	\$USD 14.732.287,00	\$319.690.627,90	17,68%
<b>2018</b>	\$USD 24.309.789,00	\$527.522.421,30	65,01%
<b>2019</b>	\$USD 60.565.518,00	\$1.314.271.740,60	149,14%
<b>2020</b>	\$USD 65.212.229,00	\$1.415.105.369,30	7,67%
<b>2021</b>	\$USD 74.243.693,00	\$1.611.088.138,10	13,85%

Fuente: Elaboración propia con datos de ACNUR

Figura: Presupuesto de ACNUR en México



Fuente: Elaboración propia con datos de ACNUR

#### 4.1 Programas y proyectos

El 2018 fue un año hito para el contexto migratorio en México. Hubo un incremento considerable de personas que buscaron internarse en el territorio nacional con el objetivo de poder llegar a Estados Unidos, en este contexto comenzaron a viajar familias en grupos cada vez más grandes, como una forma de disminuir las vulnerabilidades a las que se podrían enfrentar durante el viaje a su paso por México. ACNUR comenzó a incrementar su presencia en el país para dar respuesta a las llamadas “caravanas” y brindar apoyo humanitario; en 2019 abrió 7 oficinas nuevas en el país.

Al mismo tiempo, el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos implementó el Protocolo de Protección a Migrantes (MPP), el cual tiene como objetivo hacer que las personas que buscan refugio en Estados Unidos permanezcan en México mientras se resuelve su estatus migratorio. Lo anterior provocó que el contexto migratorio se complejizara para México, puesto que se tenía que dar respuesta a una mayor cantidad de personas.

Ante esta situación del incremento de personas viajando en caravanas y la posterior implementación del MPP, ACNUR comenzó un programa de fortalecimiento para la COMAR, que tenía como fin incrementar sus capacidades institucionales y mejorar la respuesta que brinda a las personas solicitantes de refugio. De tal forma que esta última pudo incrementar a su personal: en 2018 ACNUR contrató a 48 personas que ubicó en Tapachula, Acayucan y Tenosique para trabajar en la COMAR y así ampliar su presencia en distintas ciudades del país. También la cooperación con el gobierno federal permitió que para 2019 se abrieran 3 oficinas más de la COMAR en Palenque, Tijuana y Monterrey. Así mismo, la agencia de la ONU extendió las actividades de cooperación con organizaciones de la sociedad civil para mejorar sus capacidades de respuesta e incrementar el número de personas atendidas por estas.

En 2018 México tuvo elecciones presidenciales y renovó a la administración pública, la cual comenzó funciones en diciembre de ese año, ACNUR brindó asistencia técnica a la COMAR para facilitar la transición y mejorar las capacidades de dicha agencia gubernamental. Durante 2019, la cooperación de ACNUR con la COMAR permitió también la puesta en marcha de nuevos protocolos de atención, como la emisión de una CURP a solicitantes de asilo con el objetivo de permitir su integración a las sociedades de acogida de manera más rápida. También se creó una hoja de ruta para la atención de niños, niñas y adolescentes que asegure el interés superior de las infancias. Por otro lado, se creó el programa de alternativas a la detención migratoria y el de integración regional.

Los últimos dos programas han sido de especial importancia para la estrategia de ACNUR en México, los cuales también fueron delineados como elementos esenciales de su política derivados del Pacto Mundial para los Refugiados. En ese sentido, y si bien no hay una definición única, las alternativas a la detención son una serie de esfuerzos globales que buscan limitar la detención de personas que se encuentran en movilidad, de tal forma que se garanticen sus derechos humanos y se les permita resolver su situación migratoria en libertad (IDC, 2017). México ha jugado un papel importante con su participación en las discusiones a nivel mundial sobre el tema, ya que ha formado parte de todos los foros de alto nivel en donde se ha discutido y se ha

comprometido a implementarlas, para lo cual ACNUR ha brindado cooperación técnica.

Por otro lado, el programa de integración regional, iniciado en 2016 y potenciado en 2019, ha buscado la reubicación de personas que ya tienen el estatus de refugiado en distintas localidades del país, especialmente en aquellas en donde hay crecimiento industrial y oportunidades laborales para las personas: Guadalajara, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí y Saltillo. En la misma línea se encuentran los proyectos de coexistencia pacífica que buscan crear condiciones para la integración comunitaria a través del fortalecimiento del tejido social. ACNUR colabora con organizaciones y gobiernos locales para la realización de actividades culturales y deportivas, así como para la recuperación del espacio público.

Otra actividad importante del ACNUR a lo largo del territorio nacional es el trabajo realizado con los albergues de personas migrantes, debido a que muchas veces son el primer contacto para las personas en movilidad el buen funcionamiento de estos garantiza una buena respuesta de acogida. En ese sentido, ACNUR participa en el fortalecimiento de capacidades y en la financiación de algunos de estos espacios, de tal forma que puedan brindar servicios dignos.

Finalmente, en 2019 ACNUR amplió su programa de apoyo con transferencias directas a personas solicitantes de refugio. Lo que se busca con esta línea de trabajo es que las personas puedan cubrir sus necesidades básicas durante los primeros 3 meses en lo que esperan a que se lleve a cabo su trámite de refugio. Lo anterior se inserta en la línea de asistencia humanitaria que brinda el organismo, donde también provee, de manera directa o articulado a través de otras organizaciones, donativos en especie.

## 4.2 Soluciones duraderas

El trabajo de ACNUR tiene dos grandes vertientes: ayuda humanitaria y soluciones duraderas. La primera se compone de las respuestas que se realizan para garantizar los derechos humanos de las personas cuando inician un proceso de desplazamiento forzado, de tal forma que se brinda asistencia para que tengan acceso a servicios básicos y puedan cubrir algunas necesidades

inmediatas. Sin embargo, el proceso migratorio y de refugio es más complejo e impacta la vida de las personas en todos sus ámbitos, por lo que la gestión del refugio requiere que se aborden cuestiones a largo plazo y que den fin al ciclo de desprotección.

Por lo tanto, y en palabras del ACNUR, trabajan para proteger y asistir a las personas refugiadas, pero tienen como objetivo final encontrar soluciones que les permitan reconstruir sus vidas. Encontrar soluciones que permitan a los refugiados vivir con dignidad y paz es un objetivo fundamental del trabajo que realizan. Dichas soluciones duraderas pueden ser 3: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento.

Como se vio con anterioridad, de acuerdo con Long (2010), la repatriación voluntaria ha sido una de las soluciones más socorridas por la organización, debido a que los gobiernos alrededor del mundo han hecho los sistemas de solicitud de refugio más complejos, provocando que las personas terminen optando por una repatriación voluntaria. Cuando así lo deciden las personas, ACNUR ayuda a gestionar los viajes de regreso a los países de origen. Por ejemplo, en el caso de México, algunas organizaciones de la sociedad civil en Tapachula Chiapas han acuñado el término de “Ciudad Cárcel”, para hacer referencia a las complicaciones impuestas por la política migratoria mexicana, que busca complicar el acceso al refugio por parte de las personas que así lo solicitan y provoca que las personas terminen optando por el retorno.

No obstante, el retorno es también un efecto natural de las movilidades humanas. El arraigo, los deseos de superación, la reunificación familiar, entre otros, son factores que influyen en las decisiones de las personas y, para muchas de ellas, el regresar a sus lugares de origen es siempre un deseo constante. Ante esto, la construcción de sistemas que garanticen la protección de las personas en todo momento es de suma importancia.

La repatriación de personas refugiadas implica, en principio, que el Estado al que retorna puede garantizar su seguridad y protección. Puesto que se reconoce a una persona como refugiada cuando su país es incapaz de proveer protección a sus derechos humanos, para que la repatriación pueda ser una solución duradera se debe garantizar que la persona no corre peligro en el país de origen. No obstante, lo anterior no siempre se cumple, los lugares de origen suelen no ser seguros para el retorno de las personas y la decisión de regresar

puede ser más bien el último recurso de las personas, cuando ya ven todo perdido y no encuentran respuesta por parte del lugar de acogida.

Lo anterior fue particularmente cierto durante la década de los años noventa, cuando terminó la Guerra Fría las repatriaciones comenzaron a ser más constantes y los Estados las adaptaron a sus políticas de refugio. El refugio dejó de ser un instrumento político para los países del bloque occidental y el interés por recibir personas disminuyó. Long (2010) considera que en 1997 el ACNUR comenzó a integrar protocolos integrales que consideran las necesidades específicas de las personas, con el objetivo de evitar las repatriaciones cuando no existen las condiciones necesarias para garantizar la seguridad de las personas.

Por otro lado, la integración local ha adquirido especial importancia a raíz del Pacto Mundial por los Refugiados, debido a que se comienza a mencionar de manera puntual la necesidad de integrar a las personas con acciones mejor articuladas y que conduzcan a restablecer los derechos de las personas. El ACNUR (2022) considera 3 dimensiones para lograr la integración local: 1) Legal, es necesario que las personas tengan acceso a todos los derechos y que las leyes locales les protejan también. 2) Económica, las personas refugiadas deben tener acceso a oportunidades laborales y deben ser menos dependientes de las ayudas humanitarias, de tal forma que contribuyan a la economía local y se garantice su desarrollo individual. 3) Social y cultura: es necesaria la interacción entre las personas refugiadas y los habitantes locales, de tal forma que puedan construir una vida sin discriminación u hostilidad.

En el caso de México, un componente importante para la integración local es la reubicación de las personas. Las formas en las que se internan al territorio nacional las personas hacen que haya ciertas comunidades que concentran una gran cantidad de migrantes, lo que tiene como consecuencia que algunos servicios públicos se abrumen y que se generen tensiones sociales. La reubicación de personas se ha convertido en una estrategia de suma importancia, de tal forma que las personas puedan tener acceso a una mayor cantidad de oportunidades laborales y consigan una mejor integración.

En consecuencia, el resto de los componentes de la estrategia de ACNUR se alinean a la reubicación. De acuerdo con datos del organismo, hasta 2022 el programa se había implementado en 19 localidades del país.

### 4.3 Marco Integral Regional para Protección y Soluciones (MIRPS)

El MIRPS es el marco de cooperación regional más importante en términos de refugio, en donde actualmente Canadá funge como presidente pro tempore de la mesa directiva, mientras que el ACNUR y la OEA han adquirido la Secretaría Técnica y son los principales implementadores. Esta iniciativa fue un resultado del Pacto Mundial para los Refugiados y en diciembre de 2019 fue establecido por los países del Norte de Centroamérica y México. El objetivo del foro es crear una plataforma multiactor que busque soluciones al desplazamiento forzado. En ese sentido, se incorporó como principio fundamental la responsabilidad compartida de todos los actores. Sus integrantes son: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Unión Europea, Francia, España, Suiza, Uruguay, Estados Unidos de América, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de los Estados Americanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Asimismo, el Marco busca ser un punto de intercambio de buenas prácticas, promover la cooperación técnica entre países y movilizar diversas fuentes de financiamiento para la realización de proyectos. De tal forma que sea posible movilizar recursos financieros, materiales y técnicos provenientes tanto del sector privado, como el público y no gubernamental para brindar soluciones al desplazamiento forzado.

En ese sentido, los objetivos específicos del MIRPS son: 1) comprometer y apalancar el apoyo por parte de los Estados, las instituciones y otros actores regionales, que sean quienes llamen a una respuesta integral; 2) establecer el diálogo para promover buenas prácticas; 3) apoyar en la visibilidad y difusión del MIRPS e impulsar la cooperación; finalmente, 4) documentar las lecciones aprendidas de buenas prácticas.

Si bien al momento no es posible hablar de resultados concretos de esta acción, debido al poco tiempo que lleva su puesta en marcha, es posible hacer un recorrido en las acciones que se han realizado y los puntos identificados como prioritarios. Uno de los trabajos más importantes del MIRPS ha sido la creación de diagnósticos a nivel país para identificar las áreas de oportunidad para mejorar el sistema de refugio. Las acciones se han categorizado en dos grandes

rubros: Protección y Soluciones Duraderas. En la primera se ha buscado fortalecer el sistema de asilo a través de canalizar asistencia técnica a través de estados cooperantes para mejorar los sistemas de registro de personas refugiadas, así como la creación de un grupo de trabajo para guiar actividades enfocadas en el desplazamiento forzado interno. En la segunda, se han abocado al trabajo con gobiernos locales para incrementar la red de “Ciudades Solidarias” con personas migrantes, también se han construido alianzas con el sector privado para la generación de empleos. Finalmente, en el trabajo al interno de los país se han identificado los siguientes puntos:

**Tabla 2: Acciones del MIRPS por país**

<b>País</b>	<b>Acciones implementadas a través del MIRPS</b>
<b>México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance en la implementación de políticas públicas enfocadas en la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA). Se creó un marco jurídico para evitar la detención de NNA en estaciones migratorias, la cual está siendo implementada a través de las Procuradurías.</li> <li>• A raíz de las restricciones generadas por la pandemia del COVID 19; se comenzó a trabajar en mejorar los procedimientos de registro de personas solicitantes de refugio, a través de la digitalización del proceso.</li> </ul>
<b>Belice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha trabajado en expandir la enseñanza del idioma inglés para personas solicitantes de refugio a través de un programa educativo dirigido a esta población, el cual también comenzó a incluir el entrenamiento técnico para la inserción laboral.</li> <li>• Se han desplegado acciones para mejorar la gobernanza local e involucrar a las autoridades de los barrios y las localidades.</li> </ul>
<b>Honduras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance en la implementación de un programa de Soluciones Duraderas dirigido a personas desplazadas</li> </ul>

	<p>forzadas y retornadas para mejorar la inserción laboral, el acceso a la educación y medios de vida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implementó un proyecto de asistencia humanitaria, el cual está siendo financiado por fondos públicos. Se otorga capital semilla para crear iniciativas de productividad, mejora de la salud mental y fortalecimiento de capacidades técnicas.</li> </ul>
<b>EI Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una Unidad Especializada de investigación y acceso a la justicia a víctimas de desplazamiento forzado interno.</li> <li>• Equipamiento del albergue “Las Rosas” para la atención de personas desplazadas internas y retornadas.</li> </ul>
<b>Panamá</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo legal y de salud a solicitantes, así como ayuda para pagar alquiler a personas refugiadas.</li> <li>• Se avanzó en la suspensión de desalojos, para aliviar las presiones hacia la comunidad refugiada y solicitante.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un programa orientado al acceso a servicios de salud para personas refugiadas.</li> <li>• Se ha impulsado la cooperación internacional para asegurar el financiamiento y que el programa se mantenga en el tiempo.</li> <li>• Acceso al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para las personas refugiadas en igualdad de condiciones que la ciudadanía costarricense.</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión del programa Ciudades Solidarias a través de conversaciones y reuniones con alcaldes para la incorporación de sus ciudades.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de ACNUR

De las acciones puestas en el cuadro anterior, es posible deducir las prioridades y necesidades planteadas para cada uno de los países de la región en el marco

del MIRPS. Los flujos migratorios durante los últimos años han cambiado considerablemente para Centroamérica, si bien el desplazamiento interno no es un tema resuelto, México, Costa Rica y Panamá se han caracterizado por ser países receptores de migración, por lo tanto, las acciones hacia esos países se han enfocado en el fortalecimiento de los sistemas de asilo, mientras que en el resto de países el enfoque ha sido hacia evitar el desplazamiento forzado.

#### **4.4 Iniciativas para el aseguramiento de la calidad del asilo (QAI)**

En 2014 se llevó a cabo la conmemoración de la Declaración de Cartagena en Brasil, en donde los países de la región adoptaron un Plan de Acción a 10 años que titularon como “Una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un marco de cooperación y solidaridad”. En el marco de esta cooperación regional se delinearon 4 ejes de trabajo: 1) preservación de las fronteras como áreas seguras, 2) el acceso a derechos económicos, sociales y culturales para promover la integración de las personas refugiadas, 3) la eliminación de la apátrida en la región y, finalmente, 4) la promoción del acceso a procedimientos de calidad para la determinación de la condición de refugio.

En este último eje se creó la Quality Assurance Initiative (QAI); la cual, de acuerdo con las personas entrevistadas de COMAR, ha sido la piedra angular de la cooperación de ACNUR con México durante los últimos 5 años. Esta iniciativa busca: “mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión de los procedimientos en el marco del debido proceso.” (Grupo Articulador, 2018) Así mismo, busca mejorar la coordinación entre diversos actores como las organizaciones de la sociedad civil y el ACNUR.

El programa contempla realizar una serie de acciones, las cuales dependen también de la evaluación inicial y las necesidades que cada país tenga, que buscan mejorar el sistema de refugio en su conjunto y que el acceso al derecho de pedir refugio sea una realidad en toda la región (ACNUR, 2021):

- Establecer un mecanismo de auditoría interna permanente, el cual permita detectar vacíos en el marco normativo y en los procedimientos.
- Revisar la normativa interna para que sean adoptados altos estándares de protección.
- Continuar con la aplicación regional de la Declaración de Cartagena y que se incluyan disposiciones de género, edad y diversidad.
- Establecer sistemas de registro y bases de datos electrónicas que faciliten el procedimiento de registro de personas y permita también la generación de información estadística.
- Fortalecer el sistema de información del país de origen, para el uso de la información en las argumentaciones de legibilidad del refugio.
- Consolidar los sistemas nacionales de determinación del refugio para garantizar el acceso efectivo a procedimientos, que se respete el debido proceso, que el principio de no devolución sea cumplido y que las personas solicitantes obtengan sus resoluciones por escrito debidamente fundamentadas.
- Crear instancias de apelación administrativa y revisión judicial.
- Desarrollar y ejecutar procedimientos prioritarios para niñas, niños y adolescentes no acompañadas.
- Proveer de manera rápida documentos de identificación a las personas.
- Fortalecer las capacidades institucionales de las instancias gubernamentales que dan seguimiento a las solicitudes de refugio.

Como se mencionó, este mecanismo ha sido especialmente importante para México y la cooperación entre el ACNUR y la COMAR, puesto que a través de su implementación se ha posibilitado incrementar la presencia de la dependencia gubernamental en distintas partes del país. Durante los últimos años, el número de solicitudes de refugio han sobrepasado las capacidades de la COMAR para poder brindar respuesta a estas, por lo que el ACNUR, a través de un acuerdo de cooperación, ha contratado a personal para trabajar en la ampliación de las

capacidades de la COMAR y poder brindar atención a las personas en un mayor número de lugares.

No obstante, en México la gestión de la migración (entendida de forma amplia) y del refugio, se realiza a través de dos instituciones: el Instituto Nacional de Migración (INM) y la COMAR. El primero, tiene actividades más amplias en la gestión de la migración, mientras que la segunda atiende únicamente a personas solicitantes de refugio y refugiadas. El INM es quien se encarga de emitir las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias durante el tiempo que dura el procedimiento de COMAR, pero también se encarga del control migratorio y de la detención de personas que se internan de manera irregular en el país. Esto último, de acuerdo con la evaluación del QAI realizada en 2020, hace que haya una desarticulación en las políticas implementadas en el marco del programa; aunque la COMAR mejore sus procedimientos, el INM tiene una política orientada a la detención y devolución de las personas.

Por lo tanto, aunque la cooperación que realiza ACNUR a través de la COMAR para mejorar los procedimientos y la atención a las personas solicitantes de refugio y refugiados; su alcance se ve limitado con la política que establece el Instituto Nacional de Migración. Así mismo, el financiamiento que recibe la COMAR por parte del Gobierno Federal es muy limitado para las necesidades de atención que hay actualmente en el país, lo que provoca que la cooperación que tiene con ACNUR sea insostenible y que las condiciones puedan cambiar si las prioridades a nivel internacional cambian.

## CAPÍTULO III: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL REFUGIO: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS ACTORES

El regimen internacional de la migración se caracteriza por ser uno de los más caóticos y descoordinados, resaltado por una creciente hostilidad e imposición de medidas de control de manera unilateral por los países. El cual además fue puesto a prueba con la pandemia del COVID19; los Estados incrementaron la seguridad y los controles en los viajes internacionales y, en muchos casos, impusieron medidas que dificultaron aún más el derecho de las personas a solicitar refugio, tal es el caso del Título 42<sup>4</sup> y el MPP<sup>5</sup> en Estados Unidos. En ese tenor, con lo que respecta al refugio y a la cooperación entorno a este, el regimen que tiene un marco legal y de coordinación mucho más robusto, a diferencia de lo que sucede con otros tipos de migración.

Si bien, existe un marco internacional regulatorio, una agencia especializada que se encarga de atender el tema y una narrativa que da cierta moralidad con respecto a las necesidades de protección de las personas, la realidad se encuentra formada por una serie de intereses de los diversos actores. Los cuales no actúan de manera aislada y se encuentran adscritos a regimen que no solo se entienden en lo nacional, sino que hay fuerzas y poderes internacionales que le dan forma. Es decir, la Cooperación Internacional para el Desarrollo y las acciones que de ella emanan, son también resultado de lo anterior. Esto también se traduce en los alcances y limitaciones que tiene ACNUR como agencia de cooperación, el cual para efectos de esta investigación se tomó como caso de estudio.

Este capítulo tiene como objetivo dar cuenta de lo anterior y busca incorporar la perspectiva de los actores para unir las piezas faltantes y poder

---

<sup>4</sup> El Título 42 fue una medida impuesta durante la pandemia por el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos, la cual busca realizar deportaciones exprés con el fin de evitar la propagación del COVID19. En consecuencia, se prohibió la entrada de ciertas personas que podían ser “potencialmente un riesgo para la salud” o que habían evadido de forma “ilegal” los controles de detección sanitaria.

<sup>5</sup> Los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) es una medida impuesta en 2019 por el gobierno de Donald Trump, en la cual las personas que llegan por tierra a Estados Unidos y solicitan refugio son devueltas a México y se les obliga a esperar en territorio mexicano mientras su trámite es llevado a cabo. Dicha medida fue suspendida y puesta en marcha nuevamente por Biden,

realizar un análisis a profundidad del papel que tiene la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política de refugio. Para tal efecto, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro tipos de actores: Organismos Internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobierno y Personas Refugiadas. El guión de entrevista se adaptó a cada tipo de actor, pero las preguntas se agruparon en tres categorías de análisis o variables: F. Al mismo tiempo, dichas categorías tuvieron una serie de subcategorías que se enfocaron en entender las diversas, ACNUR como agente cooperación, las estrategias de cooperación, el financiamiento, la política nacional e internacional del refugio y las áreas de mejora.

Para la realización de este capítulo se llevaron a cabo 10 entrevistas con diversos actores de la cooperación internacional que están involucrados en el tema del refugio: 4 entrevistas a organismos internacionales (ACNUR y OIM), 2 con funcionarios de la COMAR, 2 con representantes de organizaciones de la sociedad civil y 2 con personas refugiadas que han sido beneficiarias de algún programa de ACNUR. A quienes se les realizó una entrevista semiestructurada que respondió a 4 variables: cooperación internacional, política del refugio, incidencia y brechas de implementación y, finalmente, propuestas de mejora.

La entrevista semiestructurada se adaptó a cada tipo de actor entrevistado, con el objetivo de obtener las respuestas deseadas por cada variable de estudio; se buscó que las personas entrevistadas entraran en un ambiente de confianza y que el diálogo se desarrollara en forma de conversación, más que de entrevista. Si bien, no en todos los casos se respondieron todas las preguntas en el mismo orden o de la misma forma, a continuación, se muestra de manera resumida la estructura que se siguió de manera general para realizar las entrevistas:

**Tabla 3: Instrumento de entrevista semiestructurada**

Categoría	Subcategoría	Organismo Internacional	Gobierno	OSC	Persona refugiada
Cooperación Internacional para el Desarrollo	ACNUR como cooperante	Pregunta para explorar cómo se percibe ACNUR como actor de la cooperación	Se exploró si se considera que ACNUR es cooperante y la relación que se tiene con él	Se preguntó si recibe cooperación de ACNUR	Se exploró el conocimiento de ACNUR como actor

	Estrategia de Cooperación	Se preguntó cuáles son las principales estrategias y contrapartes	Se exploró el tipo de relación que tienen con ACNUR y los esquemas de cooperación	Se exploró el tipo de relación que tienen con ACNUR y los esquemas de cooperación	Se exploró si ACNUR ha sido un actor presente en su viaje
	Resultados y limitaciones	Se preguntó cuáles han sido los principales aciertos y limitaciones	Se preguntó sobre los principales aciertos de la colaboración y las principales limitantes	Se preguntó sobre los resultados que han tenido de la cooperación y si existen limitaciones	NA
	Financiamiento	Se exploraron las formas en las que ACNUR se financia a sí mismo y cómo financia a otros	Se preguntó la forma en la que ACNUR financia acciones y proyectos del gobierno	Se exploró las formas en las que financia ACNUR y si existe algún tipo de condicionamiento para recibirlo. También se exploró qué otros actores financian a OSC.	Se preguntó si ACNUR ha dado algún tipo de manutención y cómo fue la experiencia.
Política del Refugio	Política del Estado mexicano	Se exploraron los aciertos en la gestión del refugio por parte del Estado, así como sus limitaciones	Se exploraron los aciertos en la gestión del refugio por parte del Estado, así como sus limitaciones	Se preguntó sobre su percepción del actuar del gobierno Mexicano en la gestión del refugio.	Se preguntó sobre la hostilidad recibida por parte del Estado
	Política internacional	Se exploró la forma en la que el Pacto Mundial para los Refugiados ha modificado las políticas de ACNUR.	Se exploró la forma en la que el Pacto Mundial para los Refugiados ha influido en la COMAR y en la colaboración con ACNUR	Se preguntó sobre su percepción sobre el Pacto y las implicaciones que tiene para su trabajo.	NA
Incidencia	Incidencia y Brechas de implementación	Se buscó comprender la incidencia que ha realizado ACNUR y las brechas que existen entre la política y la implementación	Se exploró las formas de acompañamiento que brinda ACNUR y las brechas	Se exploró la percepción que existe en sobre la incidencia y las brechas que aún existen en la implementación	NA
	Logros y propuesta de mejora	Se exploró la percepción	Se exploró la percepción sobre	Se exploró la percepción sobre	Se exploró de qué forma se puede

		sobre las áreas de mejora.	las áreas de mejora.	las áreas de mejora.	mejorar la atención que recibió y cómo se podría hacer más llevadero todo el proceso.
--	--	----------------------------	----------------------	----------------------	---

En los siguientes apartados se hará un recorrido por los principales hallazgos obtenidos de las entrevistas, con el objetivo de poder identificar los puntos más importantes mostrados por cada uno de los grupos de actores.

## **2. Cooperación Internacional para el desarrollo desde el ACNUR: la perspectiva de los actores**

Para entender el papel de ACNUR como actor de la cooperación internacional para el desarrollo es necesario ponerlo en perspectiva del resto de actores. Es decir, es importante poder rescatar también la percepción que se tiene sobre su rol en la política de refugio en México. Al mismo tiempo que se pone en una perspectiva histórica que permita entender los cambios que ha ido teniendo en el tiempo y la influencia que esto ha tenido para formar la realidad actual.

Indudablemente, ACNUR es el actor internacional con mayor preponderancia en las decisiones nacionales. Así lo expresaron la mayoría de las personas entrevistadas, quienes perciben que a través de él se brinda la mayor cantidad de cooperación internacional destinada a atender el refugio. En muchos países ACNUR suele ser la instancia que procesa las solicitudes de refugio y brinda este reconocimiento; si bien en México no es así, puesto que existe una institucionalización sobre el tema, sí hay una estrecha colaboración para la implementación de las leyes y los acuerdos internacionales.

Al mismo tiempo, la cooperación no solamente se limita al trabajo que se realiza de manera directa con el Estado mexicano, también existen esquemas de cooperación descentralizada y no gubernamental. Es decir, cooperación que se brinda a gobiernos locales en el caso de la descentralizada y cooperación no gubernamental en el caso de la que se realiza con organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso, se realizan proyectos en conjunto con el gobierno

dirigidos a la atención de las personas en temas de salud, educación, empleabilidad, entre otros, y en el segundo caso es aquella que ACNUR realiza con sus socios implementadores y brindan algún tipo de atención directa a comunidades solicitantes de refugio o refugiadas. De tal forma que una gran cantidad de albergues son financiados por ACNUR, pero también organizaciones que realizan intervenciones más específicas, por ejemplo, que brindan asesoría jurídica o psicológica.

ACNUR no solo tiene influencia en la forma en la que el Estado mexicano implementa las leyes y tratados internacionales, sino también en la forma en la que se brinda la atención desde las diversas instancias que tienen presencia en el tema. Las cuales en su conjunto dan forma a los esquemas de atención humanitaria y de desarrollo subsecuente de aquellas personas que por alguna razón deciden solicitar el refugio en México. En ese sentido, es importante rescatar que al atención se brinda en principalmente dos momentos: 1) la atención humanitaria, que de acuerdo con el Manual Esfera<sup>6</sup> hace referencia a que todas las personas afectadas por un desastre o un conflicto armado tienen derecho a recibir a la protección y la asistencia que garanticen las condiciones básicas para vivir con dignidad, es decir, la atención primaria; y 2) la atención de largo plazo, que es el momento en donde se busca una solución duradera a las situaciones de las personas.

Como bien se dijo en el capítulo anterior, las acciones encaminadas a buscar una solución duradera a la situación de las personas refugiadas en diversas partes del mundo, ha hecho que El ACNUR sea visto también como una agencia de desarrollo; puesto que sus actividades no son únicamente de asistencia humanitaria. Por ende, si bien su papel como actor del desarrollo suele ser cuestionado o difuso, durante los últimos años su actuar sí ha estado cada vez más destinado a ser una agencia que busca promover el desarrollo y el bienestar de las personas y comunidades a las que atiende. Por lo tanto, el acompañamiento que brinda al Estado mexicano se equipara con el resto de las agencias de desarrollo presentes en el país.

---

<sup>6</sup> El Proyecto Esfera fue iniciado en 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales intencionales y la Cruz Roja y Media Luna Roja a fin de elaborar un conjunto de normas mínimas universales en respuestas humanitarias.

En las siguientes secciones se hará un recorrido por los resultados obtenidos a través de las entrevistas con los diversos actores, de tal forma que se pueda recoger su perspectiva sobre el papel que ACNUR tiene en el desarrollo de las políticas de refugio en México.

## **2.1 Estrategias de cooperación**

Se planteó la pregunta sobre las estrategias que tiene ACNUR para cooperar con los diversos actores y cómo perciben que estas impactan en sus formas de trabajar. Dichas estrategias de cooperación son las que se dan por parte de ACNUR hacia el Estado, hacia las organizaciones de la sociedad civil o hacia los gobiernos subnacionales; a través de la puesta en marcha de proyectos en conjunto que pueden incluir actividades relacionadas con el fortalecimiento de capacidades o de la transferencia de recursos financieros hacia las organizaciones implementadoras.

Es decir, ACNUR tiene intervenciones específicas en las que busca mejorar la atención de las personas refugiadas, en las cuales realiza actividades para promover nuevas o mejores metodologías de trabajo con comunidades o fortalecimiento de las capacidades administrativas y gerenciales de las organizaciones. También la agencia tiene socios implementadores de proyectos, a los cuales les transfiere recursos para que sean quienes brindan ciertos servicios a las personas migrantes o ponen en marcha actividades para mejorar las condiciones políticas o sociales.

Las personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil concuerdan en que ACNUR es la agencia internacional que brinda la mayor cantidad de recursos para que estas puedan operar. Por lo tanto, es el actor con mayor poder político por la influencia que puede tener en las decisiones y económico por la cantidad de recursos de los que dispone. Esto tiene consecuencias importantes en la forma de hacer las cosas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, ya que dependen de los recursos que el ACNUR destina a proyectos o actividades específicas.

Por otro lado, la principal estrategia de cooperación que tiene ACNUR en México es la que lleva a cabo con el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación y su organismo especializado, la Comisión Mexicana de Ayuda

a Refugiados (COMAR). La representante de la COMAR afirma que “ACNUR es la organización que hace posible que la COMAR funcione y que el gobierno tenga una mínima estructura organizacional”, puesto que posibilitó la contratación de funcionarios para esta, ya que “el gobierno tiene únicamente alrededor de 40 personas contratadas de manera directa para todos los estados en donde se tiene presencia, además gracias al ACNUR fue posible aumentar el número de oficinas, por ejemplo, recientemente se abrió una en Ciudad Juárez y se aumentó el personal en Tapachula”.

Como se mencionó en el capítulo anterior, a nivel regional el ACNUR puso en marcha al programa de Iniciativas para Asegurar la Calidad del Asilo (QAI por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo establecer una base mínima en todos los países para atención de la población refugiada, apegada a la protección y a los derechos humanos. Dicho programa es a través del cual coopera con el gobierno mexicano, brindando recursos técnicos y financieros que posibiliten dar atención a los crecientes flujos de solicitudes de asilo.

Asimismo, existe un consenso generalizado entre los diversos actores que dicha cooperación ha sido posible gracias al actual Coordinador de la COMAR, Andrés Ramírez, quien trabajó previamente en el ACNUR y facilitó el diálogo y la puesta en marcha de la colaboración. Por otro lado, el presupuesto asignado por parte de la federación a COMAR es muy limitado para toda su operación, alrededor de 40 millones de pesos en 2022, que de no ser por la cooperación que hay con ACNUR habría sido posible incrementar sus capacidades y abrir nuevas oficinas. Por lo tanto, la relación entre ambos actores ha jugado un papel fundamental en la operatividad de la Ley de Refugio de México, sobre todo a partir del incremento de las solicitudes de refugio en el país.

## **2.2 Resultados y limitaciones de la cooperación**

Por otro lado, se le preguntó a las personas cuáles consideran que son los principales resultados y limitaciones que las estrategias de cooperación del ACNUR han tenido en términos de impacto en la política nacional de refugio. De acuerdo con las respuestas obtenidas, es posible afirmar que hay una

percepción diferenciada entre las organizaciones de la sociedad civil que implementan proyectos y el gobierno; la primera con una posición más crítica y el segundo con una perspectiva atada a los resultados positivos de la cooperación entre ambos.

Mientras que los resultados directos en las personas que han sido beneficiarias de ACNUR han sido positivos. Si bien una limitación de este estudio es que no se cuenta con una muestra representativa de las personas solicitantes y refugiadas en México, lo que hace que no sea posible afirmar que es una realidad que viven la mayoría, el ACNUR sí resuelve necesidades inmediatas de las personas que se encuentran en movilidad. Es decir, a través de los proyectos y actividades que el ACNUR emplea en terreno en términos de ayuda humanitaria y seguimiento a casos, las personas sí ven resultados positivos que alivian su situación a través del acceso a albergues, alimentación y, en algunos casos, a un estipendio básico.

Para este estudio se entrevistó a una persona solicitante de refugio proveniente de Venezuela y residente en la Ciudad de México; la cual manifestó que gracias al ACNUR pudo iniciar su proceso de solicitud ante la COMAR y obtuvo la guía de un despacho de abogados gracias a la ayuda de ACNUR. También tuvo acceso a una manutención mensual que le ayudó a cubrir algunos gastos durante el proceso de solicitud, por lo que su agradecimiento hacia ACNUR era muy evidente, porque además mencionó que incluso tuvo acceso a redes de personas venezolanas en situaciones similares, mediante la cual comenzó a construir una red de apoyo.

Por otro lado, también es importante mencionar que la realidad de las personas venezolanas que solicitan refugio en México difiere mucho de otras nacionales; en 2021 el 97%<sup>7</sup> de las solicitudes presentadas por venezolanas resultaron positivas y obtuvieron el refugio, mientras que para el caso de las personas provenientes de Haití sólo el 23% obtuvo el refugio. Naturalmente la tasa de resultados positivos varía entre nacionalidades dependiendo de los motivos por los que salen y por lo que solicitan refugio; sin embargo, destaca el caso venezolano por ser el caso en el que es prácticamente seguro que cualquier solicitud de refugio será aceptada. En consecuencia, el testimonio de una

---

<sup>7</sup> Cifra obtenida de las estadísticas publicadas por COMAR

persona haitiana seguramente será diferente y su percepción sobre las acciones que lleva a cabo el ACNUR no será tan positiva.

Por otro lado, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil consideran que estas brechas entre los resultados positivos por nacionalidad deberían reducirse y que ACNUR debería fortalecer la incidencia en ese sentido, para posibilitar un acceso más igualitario al refugio; en ese sentido, es necesaria la creación de marcos jurídicos internacionales que se adapten mejor a las necesidades actuales de la migración forzada y mejorar el sistema internacional de protección. ACNUR “fue creado en el contexto de la posguerra y se diseñó para dar respuesta a las necesidades de las personas europeas, por lo que cuando las crisis humanitarias provocaron desplazamientos forzados en otras partes del mundo, el organismo no pudo adaptarse de igual manera”.

En ese sentido, las razones para obtener el refugio no se adaptan a la realidad de todas las personas que llegan de manera forzada a México, lo que crea otro tipo de crisis humanitaria por las condiciones de vulnerabilidad en la que quedan las personas al no tener acceso a derechos ni a mecanismos de exigibilidad de estos. Esto se convierte en una de las principales limitaciones al momento de querer poner en práctica algunos de los principios fundamentales en términos de protección y derechos humanos, ya que se crean desigualdades entre las personas.

Desde la percepción de las Organizaciones de la Sociedad Civil, este es un problema que ACNUR perpetúa con sus mecanismos de cooperación, a través de los proyectos que financia y de las reglas de operación que establece; en el siguiente apartado se ahondará más en este tema, para explorar la forma en la que el financiamiento juega un papel importante en las acciones que se toman por todos los actores.

En otro orden de ideas, la cooperación que realiza ACNUR con los gobiernos estatales es muy limitada. Por lo general se suele interpretar que los temas de migración competen exclusivamente a la federación; sin embargo, cuando se trata de brindar acceso a servicios y seguridad, los estados tienen un rol muy importante en garantizar estos. La persona entrevistada de COMAR mencionó que solo algunos estados en México tienen leyes de migración (Baja California es el mayor ejemplo) y las oficinas o secretarías de atención al migrante suelen enfocarse únicamente en las personas mexicanas en el exterior,

por lo que el interés por lo general de los estados de atender la migración de refugio es muy limitada y en algunos casos hay nulo interés político. En consecuencia, es necesario también poner atención en las responsabilidades de las autoridades subnacionales y establecer mecanismos eficaces de cooperación que promuevan la existencia de una política de refugio articulada entre la federación y los estados.

En suma, la cooperación por parte del ACNUR con el gobierno federal es muy evidente y está compuesta tanto de cooperación técnica como financiera; sin embargo, estas acciones se ven limitadas al momento de querer coordinar una política nacional de refugio, ya que los estados no están involucrados de la misma forma. Al mismo tiempo que las definiciones internacionales de refugio no se adaptan a las realidades de las migraciones forzadas que llegan a México y perpetúan la desigualdad.

### **2.3 Financiamiento**

Como bien se había descrito en el apartado anterior, el poder influencia de ACNUR se basa también en su capacidad política y económica. Brinda una gran cantidad de financiamientos a los diversos actores a través de subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil y al Estado, contratación de personal para laborar en la COMAR, implementando proyectos de manera directa, etc. Por lo que, los esquemas en los que se financia así mismo y a otros, tienen una gran repercusión en la realidad del refugio en México.

Por un lado, ACNUR obtiene financiamiento principalmente a través de recursos que le transfieren otros Estados; Estados Unidos es el país que brinda la mayor cantidad de dinero para la agencia. Lo que, en cierto sentido, también condiciona las actividades que realiza, de acuerdo con una de las personas entrevistadas de ACNUR, este esquema puede ser volátil, ya que los Estados pueden perder interés en transferir recursos a la organización y tener un gran impacto en su operatividad. Debido a lo anterior, uno de los problemas principales de la cooperación internacional para el desarrollo es la condicionalidad del financiamiento impuesta desde el donante, ya que se buscará estar alineados a los intereses de quienes brindan el financiamiento, así evitar perderlo en un futuro.

El ACNUR se encuentra supeditado a los intereses de sus principales donantes, al mismo tiempo que este condiciona a los actores a los que financia, a través de las reglas que tienen sus subvenciones y las actividades a las que se tienen que alinear sus socias implementadoras para presentar proyectos y obtener recursos. Al mismo tiempo, una de las discusiones más latentes al interior de las organizaciones que reciben fondos de ACNUR, son las definiciones de personas beneficiarias a las que pueden atender.

Para ahondar en el punto anterior, es importante situar la discusión sobre los debates que se dan desde la academia, los activismos y las organizaciones. Una de las principales problematizaciones en torno a la migración son sus definiciones y las consecuencias que estas tienen al clasificar a las personas. Como se ha ido describiendo a lo largo de este trabajo de investigación, el asilo y el refugio se enmarcan en un proceso social más grande que tiene que ver con las migraciones. Para determinar quién es una persona refugiada es necesario recurrir a las causas de la migración, es decir, comprender el motivo por el cuál una persona tomó la decisión de moverse. En este caso específico, dicha decisión debe ser un temor a la vida, ya sea por persecución, o ser víctima de una guerra o de violencia directa.

No obstante, esta definición establecida a nivel internacional, desde la cual el ACNUR se posiciona, no siempre responde a la realidad de las personas que migran de manera forzada. Esto es específicamente importante para el caso mexicano, ya que los flujos migratorios son mixtos; hay personas que se encuentran en tránsito, personas que se quedan en y personas que son deportadas a México. Los motivos por los que estas personas deciden migrar son muy variados, pueden ser por violencia, pérdida de medios de vida por desastres y cambio climático, por situaciones de pobreza, entre otras. Al mismo tiempo, estas causas pueden estar muy ligadas entre sí; por ejemplo, una persona puede perder medios de vida por una situación de violencia generalizada, lo cual hace que se enfrente a una situación de pobreza y decide salir porque no tiene forma de costear su vida. En consecuencia, sería una persona que migra de manera forzada por cuestiones económicas, pero en el fondo hay razones ligadas a otro tipo de problemas estructurales y en este caso no necesariamente podría caer en la definición de refugio.

En ese sentido, ACNUR acota el tipo de migración que atiende y, por mandato, únicamente se dedica a personas solicitantes de refugio y refugiadas. En consecuencia, condiciona también el financiamiento que brinda a que las organizaciones de la sociedad civil únicamente puedan atender a estas poblaciones. Las organizaciones a las que se entrevistaron para este estudio manifestaron que aunque en su misión se establezca la posibilidad de atender a toda la diversidad de personas migrantes, no lo pueden hacer si no quieren ver su operación comprometida y ACNUR no les otorgue fondos.

Por otro lado, también hay poca diversificación de los financiamientos de Cooperación Internacional para el Desarrollo para la atención directa de personas migrantes, puesto que la mayoría se canalizan a través de ACNUR. Si bien, la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), tiene una presencia importante en el país, su presupuesto es considerablemente menor al de ACNUR; por lo que, no tiene la capacidad de ser un contrapeso en ese sentido y expandir la actividad de las organizaciones a la atención de otros perfiles.

También uno de los problemas principales de la OIM, es que en México ha recibido principalmente financiamiento del Departamento de Estado de Estados Unidos, para operar los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP por sus siglas en inglés). El cual ha consistido en hacer que las personas que solicitan refugio en EE. UU. esperen la resolución de sus casos en México; lo cual es una situación que viola los estatutos internacionales y el derecho a solicitar refugio, además de que no figura legal en la ley y deja a las personas en una mayor situación de vulnerabilidad. Por lo que la complementariedad que podría tener la OIM con el ACNUR, como parte del sistema de Naciones Unidas, no se cumple por las razones expuestas aquí.

En otro orden de ideas también ligadas al financiamiento, es importante rescatar que las personas entrevistadas de ACNUR coincidieron en que la forma en la que la agencia se financia está poco diversificada y esto representa un riesgo latente para su operación en el país. Debido a que si alguno de los países donantes pierde interés y decide retirar su financiamiento a México, la capacidad de la organización podría verse comprometida y que esto se convierta en un vacío en la atención de las personas migrantes. También al ser la fuente de financiamiento principal de COMAR, una reducción en el flujo de dinero podría comprometer la operación de la dependencia.

Adicionalmente, otro punto importante mencionado fue que hasta el momento ACNUR no ha logrado dejar capacidades instaladas ni en el gobierno, ni en las organizaciones de la sociedad civil. Por lo que el financiamiento que brinda no es sostenible en el tiempo, puesto que hay pocas posibilidades de conseguir estos fondos a través de otros medios. No hay interés por parte del gobierno en aumentar el presupuesto destinado a atender el tema, además de que no existe un margen fiscal en México que lo permita mientras no exista una reforma que aumente la recaudación.

Finalmente, se menciona que ha sido intención de ACNUR ampliar sus fuentes de financiamiento a través de donantes individuales, personas que de a pie que aportan dinero, y donantes corporativos, empresas que dan dinero a través de sus fundaciones o áreas de responsabilidad social. Sin embargo, esta estrategia tiene un alcance limitado y representa un porcentaje pequeño.

### **3. Política de refugio**

Se exploró con las diversas personas entrevistadas su percepción de la política mexicana actual en términos de refugio y las repercusiones que la cooperación internacional para el desarrollo, específicamente a través de ACNUR, ha tenido en dicha política. Por lo tanto, la entrevista fue guiada primero hacia establecer un piso parejo sobre la política nacional y posteriormente se les preguntó sobre la política internacional del refugio, específicamente sobre los efectos del Pacto Mundial para los Refugiados de 2018 en ACNUR y en su operación a nivel nacional.

Se eligió partir del Pacto Mundial para los Refugiados, porque como se vio en el capítulo 1, es un hito importante para la política internacional del refugio porque se comenzaron a incorporar conceptos de responsabilidad compartida para la gestión del refugio y sobre la integración de personas refugiadas en las comunidades de acogida. Por lo tanto, a partir de dicho pacto surgen esquemas de cooperación y financiamiento que tienen como objetivo la implementación del pacto a nivel mundial; en donde México no estuvo exento. También este pacto se dio en el contexto de uno mayor que fue el Pacto Mundial para la Migración Segura y Ordenada, el cual también ha buscado impulsar la cooperación entre

los países para garantizar una gestión adecuada de los distintos tipos de migración. Finalmente, es importante mencionar que estos procesos políticos se dieron en el contexto del establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales sentaron las bases para los esquemas de cooperación para el desarrollo más recientes.

### 3.1 Política mexicana

Una de las virtudes de la política de refugio en México es la existencia de un marco legal progresista, centrado en la protección de los derechos humanos y en las necesidades de las personas que buscan refugio. Dicha Ley fue establecida en 2011, pero respondió a un proceso largo de reconocimiento de la figura de persona refugiada y al acompañamiento de ACNUR y otras organizaciones. En ese sentido, todas las personas entrevistadas coincidieron en que la Ley de Refugio de México es muy progresista y sienta una base de protección muy importante.

Además de las causas ya reconocidas a nivel internacional para acceder al estatus de refugio, en la Ley mexicana se menciona al género como una causalidad para que las personas puedan solicitar el asilo en el país. Es decir, una persona puede solicitar refugio en México si ha sido perseguida por su género o si ha sido víctima de delitos relacionados con esto. Sobre el punto anterior, una de las informantes de COMAR mencionó que México ha sido referencia en el tema en diversos foros internacionales y que se le considera como una ley ejemplar.

Ante esto, como se había dicho, el acompañamiento de ACNUR fue fundamental para México desde la creación de la COMAR en 1980. En los países en donde no existen leyes y organismos necesarios para el procesamiento y reconocimiento de las solicitudes de refugio, el ACNUR funge como la institución que da el estatus de refugio. Lo anterior deja antecedentes y permite que los gobiernos puedan construir capacidades para una futura institucionalización, ya que la agencia brinda cooperación técnica con este fin, aunque en el caso mexicano no sucedió así porque se estableció un organismo desde el principio, sí fue vital el acompañamiento de ACNUR desde el inicio.

Uno de los informantes de una OSC comentó que esta relación entre gobierno y ACNUR ha sido muy constante desde el inicio e impulsó la creación de las distintas figuras jurídicas, que hasta antes de 1990 no existían. Así en ese año se incorporó el refugio a la Ley de Migración, posteriormente ACNUR impulsó la creación de la figura legal de “protección complementaria, que se incorporó a la ley de Migración en 2006, para dar respuesta a aquellas personas que no podían acceder al refugio, pero que tampoco podían ser devueltas.

No obstante, el problema de la política de refugio mexicana ha sido la operacionalización de esta. Uno de los grandes aciertos fue separar la parte de protección y de reconocimiento de los derechos humanos de la Ley de Migración, la cual está ligada más bien a temas de seguridad nacional, cuando se derogó la sección de refugio de la Ley General de Migración y se creó una legislación específica para el refugio, fue posible mirar la situación desde otra perspectiva. Existen dos factores que no han permitido una correcta operatividad de la Ley de Refugio: 1) la política de contención de Estados Unidos y 2) la falta de presupuesto para llevarla a cabo.

Sobre el primer punto y la política de contención de Estados Unidos; es ampliamente reconocido que las acciones de México se encuentran en función también de las decisiones tomadas desde Washington. A esto se le ha nombrado como la externalización de fronteras, la cual es una tendencia a nivel mundial por parte de los países desarrollados hacia los países que son territorios de tránsito de la migración; como es el caso de México. En donde se ejercen diversas presiones para evitar que las personas logren llegar a Estados Unidos y soliciten refugio o crucen la frontera de manera irregular. Como bien se había mencionado anteriormente, la cooperación internacional para el desarrollo también juega un papel importante en este y a través de esta se canalizan recursos para implementar proyectos que buscan que las personas no salgan de sus lugares de origen o se queden en los espacios de tránsito; un ejemplo es lo realizado con el MPP y la OIM.

Por otro lado, sobre el segundo punto. Las personas informantes de COMAR mencionaron que al interior del organismo existe un amplio interés de sus funcionarios en cumplir con los estatutos internacionales y nacionales sobre protección, pero carecen de presupuesto para lograrlo. Por lo que muchas veces se ven desbordados por el trabajo y enfrentan situaciones de precariedad laboral;

los salarios del personal operativo son bajos y no cuentan con lo mínimo indispensable para realizar sus actividades, no existen los incentivos suficientes para realizar un buen trabajo. Lo anterior aunado a que es necesaria la contratación de más personal para cumplir con todos los requerimientos de ley. De igual forma, no hay capacidad para la implementación de proyectos más ambiciosos para el mejoramiento de la condiciones de vida de las personas que solicitan refugio o que ya son refugiadas.

No existe el seguimiento adecuado de los casos una vez que obtienen el refugio, no hay datos suficientes para dar cuenta de las necesidades de las personas que buscan construir una vida en el país; por lo que no es posible extenderlo al resto de servicios que brinda el Estado y garantizar un piso mínimo de desarrollo. Ante esto, una de las personas entrevistadas de la OIM menciona que la falta de presupuesto de la federación es un problema sistémico, que está relacionado con la poca recaudación fiscal y la falta de un análisis más amplio de los beneficios que tiene la migración para el país, por lo que no es posible ver el costo de oportunidad de brindar servicios a las personas migrantes y el crecimiento económico.

Otro punto importante por mencionar es que se pudo observar durante las entrevistas que el debate general sigue estando en torno a la migración irregular. Puesto que, aunque existe la Ley de Refugio, las categorías jurídicas se quedan cortas para explicar la complejidad del proceso migratorio y los vacíos generan otro tipo de problemáticas que no es posible atender con lo que se tiene hoy en día. Uno de los argumentos usuales para negar las solicitudes de refugio por parte de la COMAR suele ser que las personas no buscan quedarse en el país y quieren continuar su viaje hacia el norte. Lo que provoca que el enfoque de securitización de la migración sea el prevalente en las acciones llevadas a cabo por el Estado y que las personas busquen medios irregulares para transitar por el país. Al mismo tiempo esto genera que exista lo que en el medio suelen denominar como “industria de la migración”, de la cual diversos actores, como el crimen organizado, se benefician. En suma, el problema prevalece en las condiciones que hacen que las personas se encuentren en el espectro de la “ilegalidad” y que no sea posible garantizar la migración segura.

### 3.2 Política internacional del refugio: el Pacto Mundial para los Refugiados

La política internacional del refugio se ha ido construyendo desde los efectos causados por la Segunda Guerra Mundial. El primer gran hito fue la Convención de Ginebra de 1951, la cual se convirtió en un acuerdo vinculante que permitió establecer las bases para la creación de ACNUR y, junto con otras Convenciones, abonar a la construcción del derecho internacional humanitario. En este contexto el primer enfoque de la gestión del refugio se dio en torno a la atención humanitaria, la cual era de corte asistencialista y buscaba únicamente garantizar la subsistencia mínima de las personas.

Con el paso de los años este enfoque se fue modificando hacia dar una atención más integral de las personas, la cual implica atender el proceso migratorio desde el punto de partida hasta las soluciones duraderas. En el capítulo anterior ya se describió este cambio de enfoque a lo largo del tiempo, pero es importante retomarlo para situar la discusión que se obtuvo por medio de las entrevistas. Un punto importante para rescatar es el enfoque que existe en integración local como la solución duradera predilecta, la cual se plasma en el Pacto Mundial para los Refugiados y los informantes coinciden en que es uno de los ejes en los que se basaron las acciones de ACNUR de los últimos años.

Al contrario de lo que la intuición podría dictar sobre la disminución de la pobreza a nivel mundial o los avances logrados durante las primeras décadas del siglo, la cantidad de personas con necesidades de protección internacional no ha hecho más que aumentar. Los efectos de distintos fenómenos sociales y naturales han provocado el aumento del desplazamiento forzado en el mundo y han colocado a la migración como punto focal en las discusiones a nivel internacional. Ante esta situación la necesidad de contar con condiciones para la integración de las personas en las comunidades de acogida también se ha hecho más importante.

No obstante, estas necesidades de integración se comenzaron a localizar en los países de renta media y baja, los cuales no representan el destino deseado para la mayoría de las personas que se desplazan de manera forzada, debido a que no siempre pueden ofrecer las condiciones necesarias para rehacer su vida. Lo anterior es consecuencia también del endurecimiento de las políticas

migratorias y de la externalización de las fronteras, por lo que los países del norte global han tendido a destinar una mayor cantidad de recursos de cooperación a la promoción de la integración en los países en desarrollo.

Si bien las necesidades de promover la integración existen, las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a denunciar que dicha integración también se está dando de manera forzada y ACNUR está participando en la operacionalización de esto. Durante la entrevista se mencionó que hay una tendencia hacia etiquetar los recursos de cooperación internacional destinados a migración a promover la integración; por lo que se percibe, que a nivel internacional se busca que las personas se queden en los países en desarrollo. Lo anterior es problemático también, porque los países de renta media y baja tienen sus propios problemas en garantizar la seguridad y el acceso a derechos de sus habitantes, provocando que las personas refugiadas se enfrenten a situaciones de precariedad y que no se garantice su seguridad.

En el caso específico de México, uno de los representantes de la sociedad civil dijo que “ACNUR y OIM están vendiendo a las personas refugiadas en este país una especie de *sueño mexicano* para promover la integración local”. Con lo anterior hace referencia la frase del “sueño americano”, que durante gran parte del siglo pasado e inicios de este predominaba en la narrativa en torno a la emigración a Estados Unidos; es decir, las personas emigraban hacia aquel país con la intención de encontrar mejores oportunidades de vida y vivir al estilo de sus pares estadounidenses. Aunque en México las condiciones de precariedad, inseguridad y pauperización de la vida prevalecen, de acuerdo con el informante, se ha construido una idea de que es mejor quedarse y crear una vida aquí que enfrentar las hostilidades de Estados Unidos o el retorno al país de origen.

Por los motivos mencionados, la discusión en torno al refugio se comenzó a colocar también en que se haga una distribución justa de responsabilidades, pues las presiones hacia la infraestructura de los países en desarrollo también se vieron aumentada y comprometida. Lo que provoca que no puedan cumplir con sus responsabilidades internacionales, además del poco interés político que existe hacia invertir en migración desde los Estados. Incluso al interior de México las necesidades diferenciadas son evidentes, los municipios del sur que tiene un menor poder adquisitivo y un mayor flujo de población migrante ven rebasadas sus capacidades de respuesta.

Así mismo, otro de los hallazgos observados con las personas entrevistadas de ACNUR fue que el entendimiento sobre el Pacto Mundial para los Refugiados es diferenciado y no en todos los casos hay claridad de los principios que se pactaron en este. Si bien, cada una de las personas se dedicaba a temas diferentes y cuentan con un *expertise* distinto, la diversidad de perspectivas da cuenta de la falta de socialización de los principios del Pacto y sus implicaciones en su trabajo diario. Esto también se refleja en la falta de consenso sobre el alcance de la agencia, si es de corte más humanitario o si también es una agencia de desarrollo como sus hermanas dentro del sistema de Naciones Unidas.

En ese sentido, al momento de realizar la pregunta a las personas representantes de COMAR, el conocimiento sobre el Pacto Mundial para los Refugiados y el papel que México había tenido en este era más amplio. Puesto que dicho país se sumó a abogar por la distribución justa de responsabilidades, además de que a raíz de que se firmó, se comenzaron a crear distintos espacios regionales para su implementación, en donde participan los gobiernos de distintos países y el ACNUR. Un ejemplo de lo anterior fue el MIRPS, pero también se comenzó a fomentar la cooperación con otros gobiernos como el alemán, que a raíz del Pacto comenzó a invertir en el tema y en el caso de México, empezó con la implementación del proyecto PROFIL.

Finalmente, también es importante mencionar que desde el mes de mayo comenzó una revisión de los resultados obtenidos del Pacto Mundial para las Migraciones y del Pacto Mundial para el Refugio. En donde algunas organizaciones buscarán posicionar las problemáticas que se han dado sobre la cuestión de la integración; si bien no es una posición sencilla de asumir porque las necesidades de integrar a las personas seguirán existiendo, sí ven necesario comenzar a tener la discusión y buscar otras soluciones y alternativas de incidencia.

#### **4. Incidencia y brechas de implementación**

La incidencia es una de las actividades que se encuentran en el centro del mandato de ACNUR. Al ser un actor humanitario y de desarrollo, sus acciones

crucian también por generar incidencia, es decir, la agencia busca “abogar por cambios en las decisiones, acciones o políticas que ponen en peligro los derechos de la población desplazada de manera forzada; lo cual pasa por también por influir o cambiar el comportamiento de una persona u organización que suponga una amenaza, así como buscar cambios en las políticas o marcos jurídicos discriminatorios.” ACNUR en esencia no busca reemplazar al Estado y sus responsabilidades en la protección y seguridad de las personas; principio que también forma parte de la Carta Humanitaria y el consenso generalizado de los actores que participan en la atención de las personas en contextos de amenaza.

Por lo tanto, en principio ACNUR busca fortalecer capacidades, realizar incidencia para mejorar las condiciones de atención de las personas desplazadas de manera forzada (desde el momento en el que comienza el proceso migratorio hasta el momento en el que llegan a la comunidad de acogida) y, básicamente, garantizar el respeto a sus derechos en todo momento. Sin embargo, en el caso de México, junto con sus socios implementadores, sí sustituye actividades que en principio son responsabilidad del Estado mexicano; el cual adquirió dichas responsabilidades al momento de reconocer la figura jurídica del refugio y de ratificar la Convención de Ginebra de 1951. Sobre el punto anterior, es importante recordar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen el mismo nivel jerárquico que la constitución nacional.

Como se dijo anteriormente, la política de refugio actual no es sostenible en el largo plazo; es cada vez más evidente que las responsabilidades de protección de las personas refugiadas han sido trasladadas a la cooperación internacional para el desarrollo y sus actores; principalmente a ACNUR y sus socios implementadores, pero también otras agencias de cooperación participan en estas acciones. De acuerdo con uno de los informantes de ACNUR, la agencia a nivel mundial comenzó a poner sus esfuerzos en las acciones en torno a la invasión en Ucrania por parte de Rusia, la cual comenzó a principios del 2022; los países fronterizos con Ucrania comenzaron a recibir personas desplazadas de ese país y a ver sus sistemas de asilo sobrepasados. Al mismo tiempo, la presión mediática sobre la crisis y los intereses de los países europeos

por atender la problemática, volcaron una gran cantidad de recursos para la atención humanitaria en esa región y otros lugares dejaron de ser prioritarios.

Uno de los problemas de depender de los recursos de la cooperación internacional, es precisamente el anteriormente expuesto, los intereses de los donantes pueden cambiar y comprometer la operatividad de, en este caso, la política de refugio. Pues en México no hay suficientes recursos destinados a la atención de las personas refugiadas y se destinan, más bien, a la seguridad y la contención a través del Instituto Nacional de Migración. En consecuencia, al no haber recursos suficientes puestos desde el Estado, las acciones de incidencia y de fortalecimiento de capacidades que realiza ACNUR, tiene poco o nulo efecto en dejar la capacidad instalada.

Así mismo, una de las personas entrevistadas de COMAR mencionó que otro de los problemas de la política de refugio en México y de la capacidad de incidencia de ACNUR, es el enfoque actual que prevalece sobre la securitización y, por ende, la injerencia que tiene el Instituto Nacional de Migración en el tema. El INM ha ido integrando a los altos mandos de la dependencia a perfiles militares y, de acuerdo con la entrevistada, eso a socavado los principios de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, específicamente de las personas que buscan refugio en el país; puesto que hay un traslape de actividades entre el INM y la COMAR debido a las pocas capacidades de esta última. El INM al tener una mayor presencia, mayores capacidades materiales y de influencia, puede imponer su agenda sobre otras dependencias. Lo cual genera que, aunque existe la voluntad política en la COMAR, su actuar se ve soslayado por el enfoque en seguridad y contención.

Finalmente, también es necesario mencionar que uno de los problemas que se reportaron por parte de los actores en términos de brechas de implementación, fue el traslape que hay entre las agencias de la ONU y las actividades humanitarias que realizan. Desde la entrada de la OIM al sistema de Naciones Unidas, asumió las actividades relacionadas con la migración en general y comenzó a promover la construcción de una gobernanza más sólida entre los diversos actores, mientras que los temas específicos sobre refugio continuaron siendo competencia exclusiva de ACNUR. Sin embargo, como se ha dicho antes, el refugio es una parte de toda la complejidad de la migración, por lo que las diferencias entre un tipo de movilidad humana y otra es difusa; una

persona puede decidir migrar de manera irregular por cuestiones económicas, pero durante su viaje puede ser víctima de violencia o de trata de personas y convertirse también en una persona que puede solicitar refugio. En otras palabras, las personas beneficiarias de una u otra agencia pueden ser las mismas, lo cual es algo que sucede a menudo.

Lo anterior provoca que se repliquen actividades y se utilicen recursos de manera ineficiente. Aunque, a través de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), se realizan reuniones periódicas entre actores humanitarios y se acuerdan las actividades a realizar por cada uno de estos con el fin de no replicar, se crean dinámicas de competencia al interior de las agencias que provocan también ineficacia de la ayuda. En ese sentido, durante los últimos años la OIM ha tomado fuerza en la parte humanitaria de la migración, puesto que su población objetivo es la migración irregular y, en la región, un gran porcentaje de la población que migra busca llegar a Estados Unidos y se encuentran en tránsito, por lo que no son personas solicitantes de refugio.

En suma, es necesaria una gestión del refugio que esté orientada y centrada en las personas. Es decir, que se busque atender todos los puntos del proceso migratorio desde la perspectiva del acceso a derechos y la protección de estos. Para ahondar en lo anterior, se rescataron las distintas propuestas que existen desde los actores para mejorar la situación del refugio y mejorar las políticas de refugio.

## 5. Propuesta de mejora

Finalmente, se exploró con las personas entrevistadas cuál podría ser una propuesta de mejora para la situación; esto con el objetivo de poder recoger también las ideas que pueden tener las personas desde sus experiencias en los distintos ámbitos y sistematizar la información. La migración será un proceso no se acabará, la percepción generalizada es que los próximos años el número de personas que se desplazan de manera forzada en la región continuará aumentando, ya que los efectos del cambio climático continuarán afectando a

las comunidades, provocando la pérdida de medios de vida y generando conflictos socioambientales. Por lo que, habrá que ampliar el entendimiento del refugio y deberá fortalecerse su gestión.

Es necesario poner mayor atención en el refugio y hacer notar que es necesario asignar mayor presupuesto y recursos. Actualmente la política de refugio en México descansa sobre la cooperación internacional y los recursos que esta brinda, lo cual la pone en una situación de riesgo, porque los cambios políticos a nivel internacional podrían comprometer los pocos avances que se tienen en el tema, si se decide que México ya no es un país prioritario. Por lo tanto, una de las propuestas de mejora que se hizo casi de forma unánime entre las personas entrevistadas, fue que hay que enfocar la incidencia de todos los actores en aumentar el presupuesto público a la atención integral del refugio a través de la disminución del presupuesto destinado a la contención.

El refugio “es algo muy nuevo para la región y creo que poco a poco tenemos que empezar a trabajarlo. También como para para el mexicano, que está viviendo una situación difícil también que tratar de entender que nadie le está llegando a quitar su trabajo o cuestiones así no, sino que todos tenemos derechos y que es un derecho humano” (Funcionaria de ACNUR). Dentro del grupo de personas a las que se les entrevistó para este estudio, existe la percepción generalizada de que la migración forzada es un tema que no está presente en las discusiones de la opinión pública y tampoco dentro del personal que labora en los distintos órdenes de gobierno; por lo que su abordaje se ha dado de manera reactiva a las coyunturas. En ese sentido, el trabajo hecho por el ACNUR por comenzar a posicionar el tema ha sido algo positivo.

En general, es necesario impulsar mejores condiciones para la cooperación regional, no solo desde la perspectiva de las personas que no logran llegar a Estados Unidos, sino también de todas aquellas personas que retornan e incluir al desplazamiento forzado interno. El problema no es la migración en sí misma, sino las condiciones en las que las personas se ven obligadas a migrar y a las que se enfrentan durante todo el proceso; por lo para atender esos factores sistémicos es necesario abordarlo desde una perspectiva regional, que atienda las causas de la migración forzada, pero que también tome en cuenta todos aquellos aspectos a los que se pueden enfrentar las personas durante el proceso migratorio.

Por otro lado, uno de los problemas actuales es que el refugio, como figura jurídica, se ha visto rebasado por las realidades de las personas que salen de sus países con algún tipo de necesidad de protección. Por lo que, su aplicación se ve sobrepasada y no funciona para todas las personas, puesto que existen pocas opciones de regularización migratoria, las personas que llegan a México solicitan el refugio como única opción para hacer que su estancia sea regular. Lo anterior representa retos importantes para todas las instituciones y actores que participan en el tema; ya que una gran cantidad de personas no logran acceder a documentos de identidad y se les deja desprotegidas por las leyes. Ante esta situación, las personas entrevistadas de organizaciones de la sociedad civil mencionan que paulatinamente se tendrá que ampliar las opciones de regularización y ampliar las definiciones para acceder al refugio.

Una de las principales críticas hacia el ACNUR es que ha promovido el entendimiento del refugio como un tipo de migración separada del resto de migraciones. La cual es una estrategia que está en el centro de su mandato, puesto que busca promover la Convención de Ginebra en el mundo y garantizar su cumplimiento. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de este estudio, dicha Convención respondió al contexto específico de la Segunda Guerra Mundial y con el paso de los años los movimientos migratorios forzados ya entraban en las definiciones puestas en ese documento. Si bien la estrategia de reforzar la diferenciación ha funcionado en ciertos contextos, algunos actores consideran que en México esa diferenciación ya no es funcional, la migración irregular es el principal tipo de flujo internacional que existe y dichas personas no merecen menos protección que quienes sí tienen una forma de comprobar que su vida corría peligro en el lugar de origen.

Finalmente, uno de los aspectos de mejora más mencionados es la necesidad de comenzar a posicionar en el debate la ampliación de las definiciones, para hacer más operativos los derechos humanos en las leyes y regulaciones existentes. Al mismo tiempo que se comienza a poner atención en la migración originada por los efectos del cambio climático, ya que cada vez será más constante este tipo de migración forzada y será necesario poder brindar también una respuesta a todas esas personas.

## CONCLUSIONES

La migración es un proceso presente en la vida de todas las personas, pero que con el triunfo del Estado-Nación como única forma de organización social se complejizó y se crearon marcos jurídicos para su entendimiento y clasificación. El refugio es una de esas clasificaciones jurídicas que han servido para poder brindar protección internacional a las personas que se ven forzadas a desplazarse de sus lugares de origen en búsqueda de seguridad y mejores condiciones de vida.

El asilo y refugio son un tipo de movilidad humana que se diferencian del resto de tipos de migración por ser causado por un miedo fundado a la vida; es decir, todas aquellas personas que corren peligro de perder la vida y que el Estado en donde se encuentran no es capaz de garantizar su seguridad. Así mismo, la diferencia entre el asilo y el refugio es difusa y se suelen considerar como una misma categoría por la causa que lo produce. Sin embargo, el primero se suele dar a aquellas personas que tienen alguna amenaza directa, ya sea por persecución política o de cualquier poder factico; mientras que el segundo se da a grupos y comunidades completas que corren peligro y son víctimas de violencia, guerras, genocidio, entre otros. En suma, este tipo de migración cruza alguna frontera internacional en busca de poder salvaguardar sus vidas y que sus derechos les sean restituidos en un lugar distinto al que nacieron.

En América Latina ha existido una tradición de asilo que se instauró desde la época de la colonia y que con el paso de los años se ha ido institucionalizando en función de las diversas coyunturas regionales. En el caso de México, ha habido algunos hitos específicos que han contribuido a la construcción del refugio como una figura jurídica que se aloja en la Ley. Dichas prácticas de asilo y refugio comenzaron a ser más comunes durante el siglo XX; pasada la revolución mexicana, la política mexicana comenzó a experimentar un periodo de mayor estabilidad, acompañado por la industrialización del país y un mayor crecimiento económico. El proyecto de Estado-Nación postrevolucionario estuvo acompañado por una mayor proyección de México al exterior, que significó el establecimiento de una política de neutralidad y solidaridad; lo cual tuvo como consecuencia que México buscara ser un receptor de personas asiladas y refugiadas.

El primer gran hito del refugio en México fue la recepción de un grupo de personas españolas víctimas de la guerra civil en aquel país durante los años treinta. Este proceso fue instrumentalizado directamente por el presidente, Lázaro Cárdenas, quien coordinó con la Secretaría de Relaciones Exteriores la salida y llegada de las personas refugiadas. En aquel momento no había una figura jurídica de refugio en la ley mexicana y los procesos se hacían de manera más bien discrecional y valiéndose otros tipos de residencia.

Esta práctica continuó con personas víctimas de la Segunda Guerra Mundial, en donde México buscó recibir a algunas de ellas. También durante los periodos de dictaduras en América Latina, México se convirtió en un lugar de asilo para aquellas personas que eran perseguidas por los regímenes autoritarios. No obstante, el primer gran momento en donde comenzaron a llegar personas refugiadas al país fue durante las guerras civiles en Centroamérica, específicamente en Guatemala durante los años ochenta, hubo una gran cantidad de personas que se desplazaron hacia la frontera con México y se internaron en el país en búsqueda de salvaguardar sus vidas.

En el contexto del desplazamiento de estos grupos de personas, se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) por instrucción del presidente José López Portillo en 1980. Al tiempo que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entró al país para brindar cooperación técnica y financiera al gobierno para dar asistencia humanitaria a las personas desplazadas. Fue durante estos años que el refugio comenzó a institucionalizarse, acompañado por el ACNUR desde un inicio, las leyes mexicanas comenzaron a adaptarse e incorporaron la figura del refugio en 1991.

Estos procesos no se dieron de manera aislada, en el mundo también se fue institucionalizando la práctica del refugio a la par que emergía una agencia especializada en el tema. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados buscaron institucionalizar la cooperación internacional y buscar que no volviera a suceder un hecho similar, por lo que se crearon mecanismos para el diálogo y para posibilitar el bienestar de todas las personas en el mundo. En este contexto, en 1951 se llevó a cabo la Convención de Ginebra para los Refugiados, que inicialmente estuvo enmarcada en dar respuesta a todas las personas desplazadas que había dejado la guerra y los conflictos que surgieron después.

Con este hecho, se creó el ACNUR como un instrumento de la cooperación para operacionalizar la Convención y brindar protección a las personas refugiadas.

Alrededor de estos mecanismos se fueron creando los propios para cada región del mundo. En el caso de América Latina, durante los años ochenta se estableció la Declaración de Cartagena, la cual intentó dar cuenta de las diferencias en los desplazamientos forzados de la región. En el contexto de las guerras civiles y la violencia en los países, la Convención de Ginebra de 1951 no terminaba de adaptarse a las realidades de las personas, por lo que se buscó ampliar la definición e incluir la violencia como un factor de desplazamiento forzado de comunidades.

Estos procesos internacionales llevaron a México a incluir el refugio en la Ley General de Migración en los años noventa y, además, introducir la definición de la Declaración de Cartagena. A la par el ACNUR participaba en el fortalecimiento de la institucionalización del refugio en el país. En el 2001, México ratificó la Convención de Ginebra de 1951 y todos sus protocolos y se comenzó a diseñar estrategia para elevar el asilo y el refugio a una Ley federal por sí sola. Por lo que en el 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asilo Refugio y Protección Internacional.

Todo el proceso ha sido iterativo entre lo nacional y lo internacional, se encuentra en función de las coyunturas internacionales y las políticas que implementan los países alrededor del mundo. En ese sentido, el papel que ha tenido el ACNUR ha sido fundamental para la ejecución de la política de refugio en México, puesto que es el principal actor internacional en el tema, pero también porque es un instrumento de cooperación internacional, a través del cual se canalizan recursos para la atención del refugio.

Lo anterior ha hecho que el refugio sea el tipo de migración con una gobernanza más robusta; que aunque funcione mejor y el ACNUR funcione como instancia que también brinda moralidad, existen contradicciones en los procesos y se generan violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. Algunas de estas contradicciones tienen que ver con la forma en la que el ACNUR se financia y se alinea a ciertas intenciones políticas, pero también están ancladas al diseño institucional del organismo. Por un lado, la definición del refugio se estableció después de la segunda guerra mundial, para dar respuesta específicamente a este tipo de poblaciones, mientras que los procesos

migratorios en América Latina evolucionaban de manera distinta; por el otro lado, los discursos políticos entorno a la migración se han ido modificando con el paso de los años y han generado una mayor contención, la cual también se ve reflejada en la forma en la que se financian los proyectos y las intervenciones que se llevan a cabo en los territorios.

La cantidad de personas que migran en el mundo no ha hecho más que aumentar desde la mitad del siglo pasado hasta nuestros días. Si bien, no todas las personas que migran pueden ser clasificadas como personas refugiadas, las causas que provocan el desplazamiento forzado de personas se han ido diversificando, pero la definición internacional del refugio no lo ha hecho a la par que cambian las realidades de las personas. Esto ha provocado que existan personas que también migran de manera forzada, pero que no puedan acceder a derechos en los lugares de destino, puesto que se suele clasificar como migración económica.

El debate actual sobre la migración forzada en México se encuentra en la migración irregular de personas que migran principalmente de Centroamérica, con intención de llegar a Estados Unidos, pero que a su paso por el territorio deciden aplicar al refugio para facilitar su estancia. Desde los años noventa esta migración ha aumentado, pero desde 2016 lo ha hecho de manera exponencial: de enero a marzo del 2022 la COMAR registro el mismo número de solicitudes de refugio que en todo el año 2018, alrededor de 29 mil. Esto habla de que hay más personas migrando, pero también de que hay más que optan por quedarse en México.

En ese contexto, México se ha convertido en un país de contención de la migración, como resultado del endurecimiento de las políticas migratorias y de la externalización de las fronteras por parte de Estados Unidos; el viaje se ha complicado para las personas y México se termina convirtiendo en un país de destino. Esta tendencia de endurecimiento de las políticas migratorias no se limita únicamente a la región de Norte América, como se vio anteriormente, existe consenso en la literatura de que es una practica que se ha adoptado por el mundo desarrollado; a la cual ACNUR también ha servido como instrumento para dicha contención.

La mayoría de las personas refugiadas en el mundo se ubican en los países en desarrollo: Turquía y Colombia están en los dos primeros lugares. Lo

cual resulta de la externalización de fronteras de los países desarrollados, que canalizan recursos a través de ACNUR para dar atención a las personas en los países en desarrollo. Lo anterior se ha conceptualizado en la literatura como una política de *encampment* de las personas refugiadas; es decir, existe una tendencia a alojar a las personas en campamentos temporales, que cada vez se vuelven espacios en donde las personas pasan más tiempo. Lo que se traduce en retos importantes para la atención y viola los derechos humanos de las personas, al no permitir su integración en las comunidades locales y limitar la libre movilidad.

En el caso de México hay una gran cantidad de albergues y espacios de acogida a lo largo de toda la ruta migratoria, los cuales también se han convertido en espacios de mayor estancia debido a las políticas de contención. Específicamente en la frontera norte de México comenzaron a crecer la cantidad de espacios de acogida debido a los efectos de las políticas del MPP impuestas por Estados Unidos, que hicieron que las personas tuvieran que esperar su trámite de asilo en México e incrementaron los tiempos de espera en el país. Por otro lado, las políticas de contención también se vieron reflejadas en el aumento de solicitudes de refugio en la frontera sur de México, puesto que no hay otras opciones de regularización las personas buscan obtener el refugio para poder continuar su viaje. Lo anterior también provoca que el sistema de COMAR se encuentre saturado en el sur y que los tiempos de espera se incrementen.

Esto no solo tiene consecuencias directas en las personas que se ven en la necesidad de esperar en lugares que en principio eran temporales, también se ven impactados los servicios de los municipios, que además tenían condiciones de precariedad previa, lo que provoca tensiones con las comunidades locales. En este contexto, el Estado no ha sido capaz de asumir las consecuencias y necesidades que generan las políticas de contención y de externalización de las fronteras, lo que al mismo tiempo genera que la Cooperación Internacional para el Desarrollo, a través de sus mecanismos de acción, asuma la atención de las personas migrantes y refugiadas.

El ACNUR se ha convertido en el actor con mayor presencia en el tema, con un presupuesto de alrededor de 1,600 millones de pesos para 2022, el cual supera por mucho al de COMAR, que tiene alrededor de 40 millones de pesos, y de cualquier otra agencia que trate el tema en el país. Por lo tanto, la política

de refugio de México se encuentra recargada en ACNUR, lo cual se ve reflejado también en la gran cooperación que brinda dicha agencia al gobierno mexicano para la atención de los casos de refugio. Si bien existen necesidades importantes de las comunidades migrantes, que deben ser cubiertas y que deben ser asumidas por los Estados, ACNUR se ha convertido en la agencia que permite brindar atención a las personas que están contenidas en el país, con el financiamiento que recibe de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos.

Por otro lado, debido a que México se ha convertido en un país de destino obligado para poblaciones migrantes y refugiadas, existe una tendencia a canalizar recursos de la cooperación a tema de integración en el país; esto se ve reflejado en que uno de los programas más importantes de ACNUR es el PIL (Programa de Integración Local), el cual se enmarca en las acciones de Soluciones Duraderas. Dicho programa tomó fuerza a raíz del Pacto Mundial para los Refugiados y se convirtió en el reflejo del interés de los países desarrollados por promover la integración en los países de tránsito. Al mismo tiempo, a través de la evidencia empírica recolectada en esta investigación, es posible afirmar que el PIL no necesariamente se está convirtiendo en una solución duradera para todas las poblaciones que ingresan a él, porque no está adaptado a las necesidades de las personas migrantes que buscan lograr la reunificación familiar.

Adicionalmente, es evidente que la dependencia en la cooperación internacional para el desarrollo hace que la política de refugio en México no sea sostenible en el tiempo. Los intereses de los países que brindan recursos podrían cambiar y provocar un vacío en la atención y una crisis humanitaria sobre la ya existente. Esto no solo es problemático para el país, pero también para la forma en la que tendría que trabajar la cooperación internacional, puesto que no se dejan capacidades construidas en los países. Los esfuerzos de incidencia del ACNUR también deberían enfocarse en llamar la atención de todas las instituciones del Estado en el tema y hacer posible que se destinen más recursos a atender el tema y menos a la contención.

En otro tema, como se ha venido dibujando en los párrafos anteriores, el refugio es una categoría jurídica que se creó para clasificar un tipo específico de migración; sin embargo, como es natural de los movimientos humanos, dicha

clasificación no siempre se adecua a las realidades de las personas que se desplazan de manera forzada. En ese sentido, el ACNUR tiene importantes limitaciones al momento de brindar atención a las poblaciones migrantes, puesto que su mandato lo acota a la atención de únicamente solicitantes de refugio y refugiados. Que como se dijo anteriormente, específicamente en el caso de Latinoamérica el debate sobre el refugio se encuentra en la migración irregular, puesto que hay factores de desplazamiento forzados que no caen en la categoría de refugio, pero que son personas que requieren protección de igual forma. Esto provoca que existan desigualdades entre personas migrantes, dependiendo de la nacionalidad u de otros factores, las cuales el ACNUR replica con sus acciones.

En suma, la política de contención preponderante que dictan el actuar de las agencias de cooperación, las limitaciones que suponen las definiciones jurídicas del refugio en la región de América Latina y la dependencia en la Cooperación Internacional para la implementación de la política de refugio; hacen que sea posible afirma como verdadera la hipótesis con la que partió esta investigación: “En México, ACNUR ha jugado un papel importante en el diseño e implementación de la política de refugio; en donde es la principal agencia de cooperación internacional. Sin embargo, debido a su estructura operacional, las acciones encaminadas a la gestión de personas refugiadas son limitadas en términos de protección y de poder brindar soluciones duraderas”.

Finalmente, a nivel internacional hay un creciente agotamiento de la ayuda y de la cooperación internacional para el desarrollo. Los esquemas tradicionales de cooperación no logran adaptarse a las nuevas realidades de la humanidad, al tiempo que la precariedad y desigualdad en el mundo aumenta en un sistema que no es sustentable y afecta a las poblaciones con mayor vulnerabilidad. Lo anterior se refleja también en la migración, cada vez hay más desplazamientos forzados de comunidades en todo el mundo, a la par que los países incrementan sus controles fronterizos y dificultan el viaje de aquellas personas que migran con la esperanza de un futuro mejor. El sistema internacional del refugio se encuentra agotado y sobrepasado, incapaz de brindar protección a las personas que lo necesitan.

## REFERENCIAS

ACNUR. (2018). Una mirada a los resultados del ACNUR en México en 2018.

<https://www.acnur.org/5d4080a84.pdf>

ACNUR. (2019). Principales resultados de ACNUR en México en 2019.

[https://www.acnur.org/es-mx/op/op\\_fs/6007120b4/2019-resultados-de-acnur-en-mexico.html?query=2019](https://www.acnur.org/es-mx/op/op_fs/6007120b4/2019-resultados-de-acnur-en-mexico.html?query=2019)

ACNUR. (2020). Principales resultados de ACNUR en México en 2020.

[https://www.acnur.org/es-mx/op/op\\_fs/60c15ec04/2020-principales-resultados-acnur-mexico.html](https://www.acnur.org/es-mx/op/op_fs/60c15ec04/2020-principales-resultados-acnur-mexico.html)

ACNUR. (2021). Principales resultados de ACNUR en México en 2021.

ACNUR. (2021). Support Platform Solidarity in Action: MIRPS. Global Compact

for Refugees. <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-04/MIRPS%20Support%20platform%20Two%20Pager%20April%202021.pdf>

Betts, A. (2018). The global compact on refugees: Towards a theory of change?. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 623-626.

<https://academic.oup.com/ijrl/article/30/4/623/5250670?login=true>

Castillo, M. (2011). Refugio, protección, asistencia e integración: un desafío para el futuro. En *El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.

Chávez, R. (2011). Asilo, refugio y otras formas de protección humanitaria en el México del siglo XXI. En *El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.



Díaz, G. (2002). Abrir la casa, México y los asilados políticos chilenos. En México país refugio. Ciudad de México: Plaza Valdez Editores.

Dowd, R., & McAdam, J. (2017). International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?. International & Comparative Law Quarterly, 66(4), 863-892.

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>

Dowd, R., & McAdam, J. (2017). International Cooperation and Responsibility-Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?. International & Comparative Law Quarterly, 66(4), 863-892.

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/international-cooperation-and-responsibilitysharing-to-protect-refugees-what-why-and-how/83C23155258B2F45634F38D493301D5C>

Flores, A. (2020). Aplicando el Pacto Mundial para los Refugiados en Centroamérica y México. ACNUR.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/589918/MIRPS\\_Dashboard-SP-EN\\_Q3-2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/589918/MIRPS_Dashboard-SP-EN_Q3-2020.pdf)

Georgi, F. (2010). For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management. The Politics of International Migration Management, 45–72.

doi:10.1057/9780230294882\_3

Groppo, B. (2002). Los exilios europeos en el siglo XX. En México país refugio. Ciudad de México: Plaza Valdez Editores.



Grupo Articulador Regional (2018). Plan de Acción de Brasil: Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017. GARBP.

Hampshire, J. (2013). The politics of immigration: Contradictions of the liberal state. Polity.

Hansen, R. (2012). Making Cooperation Work: Interests, Incentives, and Action. In Migration, Nation States, and International Cooperation (pp. 25-38). Routledge.

Hernández Ponce, M. A. (2011). De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990. Culturales, 7(13), 173-176.

Hiemstra, N. (2019). Pushing the US-Mexico border south: United States' immigration policing throughout the Americas. International Journal of Migration and Border Studies, 5(1-2), 44-63.

<https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJMBS.2019.09968>

[1](#)

Imaz, C. (1995). La práctica del asilo y del refugio en México. Ciudad de México: Potrerillos Editores.

Kimball, A. (2007). The Transit State: A Comparative Analysis of Mexican and Moroccan Immigration Policies (no. 150). San Diego.

Lida, C. (2011). La solidaridad del México cardenista ante la Guerra Civil española. En "El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos".

Lockhart, S. & Money, J. (2018). Migration Crisis and the Structure of International Cooperation. University of Georgia Press.



- Loescher, G. (2001). The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy. *International Migration Review*, 35(1), 33–56.  
<https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00003.x>
- Long, K. (2010). ¿Solo en casa? Un análisis de la relación entre la repatriación, la movilidad y las soluciones duraderas para los refugiados.
- Machado, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del Estatuto de los Refugiados. *Anuario Digital CEMI*, 1(1), 85-105.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>
- Martens, B. (2005). Why do Aid Agencies Exist?. *Development Policy Review*. Núm 6. pp. 643-633.
- Martínez, N. B. (2012). Asilo, refugio y exilio. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 2(2).  
<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/article/view/3303/3188>
- Ortiz, L. (2011). Refugiados guatemaltecos: lecciones y aprendizajes. En *El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Rodríguez, E. (2011). Asilo, refugio y otras formas de protección complementaria en México. En *El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación
- Rose, S., Resstack, R., Dempster, H., Cascardi, E., & Weinstein, J. (2021). Addressing the “Root Causes” of Irregular Migration from Central America: An Evidence Agenda for USAID:  
<https://www.cgdev.org/sites/default/files/addressing-root-causes-irregular-migration-central-america-evidence-agenda-usaid.pdf>

- Sánchez-Albornoz, N. (2002). El exilio español en México en una perspectiva comparada. En México país refugio. Ciudad de México: Plaza Valdez Editores.
- Somohano, K. (2011). Hacia un nuevo marco jurídico: la iniciativa de ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. En El Refugio en México: entre historias y los desafíos contemporáneos. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Terrenas, J. (2021). The International Organization for Migration: the new “UN migration agency” in critical perspective. *International Affairs*, 97(3), 894–896. doi:10.1093/ia/iiab044
- Vey. (2021). Alexander Vey / Director del proyecto PROFIL de la GIZ México. <https://www.youtube.com/watch?v=XC33W8Ast90&t=51s>
- Wolf, S., Aguilar, G., Bravo, A., & Román, A. (2013). Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México. México: Insyde AC
- Yankelevich, P. (2002). México, país refugio: la experiencia de los exilios en el siglo XX. Plaza y Valdés
- Yankelevich, P. (2019). Inmigración y racismo: Contribuciones a la historia de los extranjeros en México. México. El Colegio de México.