

**Instituto**

**Mora**

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

---

---

“El papel de los actores de la cooperación internacional en la integración de personas refugiadas en México: el caso de las personas haitianas en Tijuana, Baja California”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO

**P R E S E N T A:**  
**KATYA JOHANA RUBIO MEJORADO**

Directora: Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez

Ciudad de México

octubre de 2024

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías*





Instituto

---

Mora



## **Agradecimientos**

Transitar este proceso ha sido uno de los más grandes retos de mi vida académica y personal, esta investigación me ha enseñado que los límites se trazan desde nuestra percepción y que estos pueden empujarse tan lejos como uno se proponga. Culminar este proceso fue posible gracias al apoyo, guía, acompañamiento y cariño de mi familia y amigos a los que les expreso mi más profunda gratitud.

A mis padres, Cesáreo y Joana, gracias por impulsarme, por permitirme ser quien soy, por enseñarme con paciencia y amor, por cuidar en cada uno de mis pasos, porque saben que aun en mi libertad sigo eligiendo su consejo y guía para mi vida, gracias eternas. A mis hermanos César y Carlos Adrián, porque todo lo que hago es también por ustedes, agradezco compartir esta vida con ustedes y deseo estar siempre aprendiendo uno del otro.

A Ezequiel, gracias por incentivar me a aplicar a este programa de maestría, por sostener mi mano en los momentos difíciles, por ser mi compañero de buenos y malos momentos, gracias por cuestionarme y por entenderme. Gracias por celebrar mis logros y ser quién eres: “contigo a mi lado es fácil caminar contracorriente”.

A mis compañeras y amigas de la generación XI de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, estos dos años con ustedes no han sido más que felicidad por tenerlas en mi camino, por sus risas y bromas, que han hecho todo este proceso más llevadero, las llevo en mi corazón y en mis sonrisas.

A Indra, Brenda y Ana, gracias por quererme, por apoyarme y por sostenerme, quisiera que todos tuvieran la fortuna de encontrarse amigas tan valiosas como ustedes, gracias por los momentos compartidos y por la fuerza y amor que me dieron todo este tiempo. A Alejandro amigo gracias, por ayudarme a ser mi mejor versión tanto académica como personalmente, has sido un norte



que me ha permitido seguir cuando me creía perdida y a Gabriela Leyva por ser mi escucha y mi respaldo durante toda mi vida, mi hermana elegida.

A mis maestros y docentes del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, maestra Citlali, maestro Sergio y maestro Renato, que fortuna coincidir con personas que aman su labor y que dan lo mejor de sí, me inspiran a tener esa dedicación a lo que hago, sepan que un pedacito de cada uno de ustedes se va conmigo.

Agradezco profundamente a mi directora de tesis la Dra. Gabriela Sánchez, por aceptar guiarme, aconsejarme y dirigirme en este proceso, gracias por la paciencia y las palabras de aliento, por observar cada uno de mis pasos en esta investigación y por sus valiosas aportaciones. A mis lectores la Dra. Leticia y el Dr. Rafael por darse el tiempo de formarme a través de sus comentarios y observaciones como una mejor investigadora, admiro su trabajo y sus convicciones. Agradezco al Colegio de la Frontera Norte y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados por permitirme realizar mis estancias de investigación dentro de sus instituciones.

Agradezco profundamente a todas las organizaciones, activistas y académicos que participaron en las entrevistas, quienes amablemente compartieron su tiempo y experiencias conmigo, sepan que todo su trabajo hace un cambio en el mundo. Destaco mi admiración a todas las personas migrantes y personas refugiadas que deciden dejar su hogar en busca de una vida mejor, mi corazón no alcanza a comprender su enorme valentía, a todas y todos ustedes les dedico mi trabajo investigación.

Finalmente, quiero agradecer a las mexicanas y mexicanos que hicieron posible mi investigación a través de los programas de estudio y becas impartidas por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, agradezco la oportunidad otorgada por el Consejo y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora por permitirme formar parte de la XI generación de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo.



## Índice

Resumen .....	VIII
Listado de cuadros .....	IX
Listado de tablas .....	IX
Listado de figuras .....	IX
Listado de ilustraciones .....	X
Listado de acrónimos y abreviaturas .....	X
Introducción .....	1
<b>Capítulo uno: Marco contextual, marco jurídico y marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo y la sociedad civil en las movilidades humanas.....</b>	<b>9</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Marco contextual: panorama en México .....</b>	<b>10</b>
2.1 El caso haitiano.....	16
2.2 Elementos contextuales para entender las movilidades haitianas.....	17
2.3 Recorrido en América.....	22
<b>3. Cooperación internacional y desarrollo en las movilidades humanas</b>	<b>25</b>
3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible .....	29
3.2. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular....	31
3.3 El Pacto Mundial sobre Refugiados .....	33
<b>4. La integración como parte de las agendas de desarrollo .....</b>	<b>35</b>
4.1 Recorrido conceptual de integración.....	36
4.2 Modelos y mediciones de la integración.....	39
<b>5. El papel de la sociedad civil en la cooperación internacional y las agendas de desarrollo .....</b>	<b>45</b>
5.1 Expresiones y funciones de la sociedad civil.....	47
5.2 Organizaciones de la sociedad civil en las migraciones .....	48
<b>6. Marco jurídico del derecho al reconocimiento de la condición de refugiado .....</b>	<b>51</b>
6.1 Marco internacional y regional .....	53
6.2 Sistema de protección internacional en México: marco jurídico nacional .....	55

7. Reflexiones del capítulo .....	59
<b>Capítulo II: De la integración a la teoría de la gobernanza multinivel .....</b>	<b>61</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>61</b>
<b>1. La polisemia de la gobernanza: discusiones y entendimientos .....</b>	<b>62</b>
<b>2. La propuesta de la gobernanza como respuesta a los problemas     retorcidos en escenarios actuales .....</b>	<b>64</b>
<b>3. Las tres olas de gobernanza de Rhodes .....</b>	<b>67</b>
3.1 La tercera ola de gobernanza y su vinculación con la gobernanza multinivel .....	69
<b>4. Gobernanza multinivel desde la propuesta de Gary Marks .....</b>	<b>70</b>
4.1 Características de la gobernanza multinivel .....	73
4.2 El papel de la sociedad civil en la teoría de la gobernanza multinivel ..	77
4.3 La gobernanza multinivel y su uso en la migración .....	80
<b>5. Vinculación entre la teoría de la gobernanza y la Cooperación     Internacional para el Desarrollo .....</b>	<b>82</b>
5.1 El principio de responsabilidad compartida: una respuesta a las agendas de desarrollo .....	85
6. Reflexiones del capítulo .....	89
<b>Capítulo tres: actores de la cooperación internacional y su rol en la integración de personas refugiadas en Tijuana .....</b>	<b>92</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>92</b>
1. Tijuana: condiciones de recepción y actores involucrados.....	93
<b>2. Metodología del estudio .....</b>	<b>96</b>
2.1 Instrumentos seleccionados .....	98
2.2 Criterios de selección del caso de estudio .....	99
2.3 Procesamiento y análisis de datos.....	100
<b>3. Mapeo de los actores .....</b>	<b>101</b>
3.1 Instituto Nacional de Migración: normativa y atribuciones .....	104
3.2 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: normativa, atribuciones y avances .....	107
3.3 Dirección Municipal de Atención a Migrantes: normativa y atribuciones .....	110

3.4 Organización Internacional para las Migraciones: normativa y atribuciones .....	111
3.5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: normativa, atribuciones y resultados .....	113
3.6 Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil en Tijuana .....	118
4. Trabajo en materia de integración: proyectos y actividades.....	139
4.1 Iniciativas entre gobierno y organismos internacionales dirigidas a población haitiana en materia de integración .....	150
<b>5. Tipo de cooperación en los mecanismos de vinculación locales: ayuda humanitaria, asesoría técnica, mesas interinstitucionales y financiamiento .....</b>	<b>152</b>
5.1 Ayuda humanitaria .....	154
5.2 Cooperación financiera .....	154
5.3 Cooperación educativa.....	157
5.4 Cooperación técnica .....	158
<b>6. Dinámicas de gobernanza de los procesos de integración de personas refugiadas en la ciudad de Tijuana .....</b>	<b>159</b>
<b>7. Dificultades, retos y oportunidades detectados por organizaciones de la sociedad civil, gobierno y organismos internacionales para la integración: perspectivas y recomendaciones .....</b>	<b>163</b>
8. Reflexiones del capítulo: perspectivas hacia una política pública de integración.....	169
<b>Conclusiones.....</b>	<b>173</b>
7.1 Conclusión uno: configuración del concepto de integración.....	174
7.2 Conclusión dos: importancia de la ciudad de acogida: Tijuana ciudad solidaria.....	179
7.3 Conclusión tres: Integración ¿de dos o tres vías?: El caso haitiano...	181
7.4 Conclusión cuatro: prácticas de integración en Tijuana .....	183
<b>Anexos .....</b>	<b>187</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>188</b>



## Resumen

Esta investigación tiene como objetivo identificar y analizar las iniciativas desarrolladas por los actores de la cooperación internacional en Tijuana, Baja California, con un enfoque particular en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en torno a la integración de personas refugiadas. Se toma como caso de estudio a la población haitiana refugiada debido a su presencia y relevancia en la ciudad. Para llevar a cabo este análisis se utiliza la teoría de la gobernanza multinivel. El estudio de los actores que buscan influir en la integración de personas refugiadas responde a los nuevos desafíos que enfrenta la cooperación internacional exitosa, por lo que resulta crucial identificar la dinámicas que influyen en la colaboración de los diversos actores, así como los retos y oportunidades derivados de esta colaboración. Se analizan los instrumentos internacionales, regionales y nacionales en la materia, así como las agendas de desarrollo que atienden estas dinámicas. Se utiliza una metodología cualitativa, que incluye el uso de entrevistas semiestructuradas y análisis documental. La tesis concluye que son las OSC quienes han incentivado procesos de integración social y económica a través de iniciativas adecuadas a las necesidades de la población refugiada.

**Palabras clave:** cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, personas refugiadas, personas solicitantes de la condición de refugiado, Agenda 2030, migración, integración

## Abstract

This research aims to identify and analyze the initiatives developed by actors in international cooperation in Tijuana, Baja California, with a particular focus on civil society organizations (CSOs) around the integration of refugees. The Haitian refugee population is taken as a case study due to its presence and relevance in the city. To carry out this analysis, the theory of multilevel governance is used. The study of the actors that seek to influence the integration of refugees responds to the new challenges that successful international cooperation faces, so it is crucial to identify the dynamics that influence the collaboration of the various actors, as well as the challenges and opportunities derived from this collaboration. The international, regional and national instruments on the subject are analyzed, as well as the development agendas that address these dynamics. A qualitative methodology is used, which includes the use of semi-structured interviews and documentary analysis. The thesis concludes that it is the CSOs that have encouraged processes of social and economic integration through initiatives tailored to the needs of the refugee population.

**Keywords:** international cooperation, civil society organizations, refugees, refugee applicants, Agenda 2030, migration, integration

## Listado de cuadros

Cuadro 1. Postulados de la teoría de dependencia y teoría del codesarrollo aplicados a la migración.....	28
Cuadro 2. Modelos de integración desde la propuesta de análisis de Elena Sánchez.....	41
Cuadro 3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en las conferencias internacionales.....	45
Cuadro 4. Criterios de selección para las entrevistas realizadas.....	97
Cuadro 5. Preguntas formuladas en relación con la categoría de análisis.....	99
Cuadro 6. Organizaciones seleccionadas para el estudio.....	122
Cuadro 7. Actividades de integración mapeadas.....	149
Cuadro 8. Modalidades de cooperación internacional.....	153

## Listado de tablas

Tabla 1. Solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado provenientes de Honduras, Cuba y Haití durante los años 2015-2023.....	14
Tabla 2. Número de solicitudes y presupuesto asignado a COMAR 2014-2023	15

## Listado de figuras

Figura 1. Número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en México 2013-2023.....	13
Figura 2. Presupuesto asignado para COMAR 2014-2023.....	15
Figura 3. Agendas de desarrollo contemporáneas relacionadas a la migración.....	30
Figura 4. Antecedentes de la firma del Pacto Mundial de Refugiados.....	33
Figura 5. Procesos clave para la integración de personas migrantes y personas refugiadas.....	39
Figura 6. Tipo de actividades por nivel de involucramiento de las OSC en la materia migratoria.....	50
Figura 7. Marco jurídico de las personas con reconocimiento de la condición de refugiado.....	51
Figura 8. Gobernanza del proceso de integración de las personas refugiadas en Tijuana desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil.....	102
Figura 9. Línea del tiempo de la incorporación de ciudades de México al Programa de Integración Local de ACNUR.....	117
Figura 10. Principales actores involucrados en la gobernanza de la integración en Tijuana.....	162

## Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Recorrido migratorio haitiano en América .....	22
Ilustración 2. Oficinas de representación de OIM en México .....	112
Ilustración 3. Presencia de ACNUR en México .....	114

## Listado de acrónimos y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGENDA 2030	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
ALC	América Latina y el Caribe
CIAIMM	Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIDOB	Centro para Asuntos Internacionales de Barcelona
CIM	Centro Integrador Carmen Serdán
COALIPRO	Coalición Pro Defensa del Migrante
COLEF	El Colegio de la Frontera Norte
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUT	Universidad de Tijuana
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DMAM	Dirección Municipal de Atención al Migrante Tijuana
ECVMAS	Encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares después del terremoto
FBT	Families Belong Together
INDEX	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación
INM	Instituto Nacional de Migración
IPL	Índice de Integración
LSRCAP	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo
MINIJUSTH	Misión de Apoyo a la Justicia de las Naciones Unidas en Haití
MIPEX	Índice de Políticas de Integración de Migrantes
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
MLG	Gobernanza Multinivel (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIS	Oficiales de Protección a la Infancia

OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PIL	Programa de Integración Local
PROBEM	Programa Binacional de Educación Migrante
RENAPO	Registro Nacional de Población
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RLRPC	Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SIBSO	Secretaría de Inclusión y Bienestar
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TVRH	Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPMRIP	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas



## Introducción

México se encuentra en una compleja situación de aumento de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, particularmente en las fronteras sur y norte del país. El incremento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada ha sido, en parte, resultado de las políticas restrictivas antiinmigrantes por el gobierno de Estados Unidos, restrictivas contra los solicitantes de asilo en ese país que han provocado que la población se vea obligada a solicitar en México y no en Estados Unidos, como destino principal<sup>1</sup>.

Si bien México ha sido durante mucho tiempo un país de recepción de personas extranjeras<sup>2</sup>, en la actualidad los tiempos de espera a las solicitudes de asilo en Estados Unidos han generado un mayor número de personas que ven al país como un lugar de estancia permanente. Las limitadas capacidades institucionales ante el creciente flujo de llegadas de personas migrantes han llevado a “una situación precaria y vulnerable de la dinámica de procesamiento de las solicitudes de asilo, así como para atender y proteger los derechos y necesidades de este grupo de población” (París Pombo M. , 2019, pág. 7).

Durante los últimos ocho años se ha registrado este acelerado crecimiento en las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado. En 2016 se recibieron 8,796 solicitudes de condición de refugiado en México mientras que para el año 2021 se recibieron 129, 793 solicitudes y en 2022 un total de 118,576 solicitudes (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022), es decir un

---

<sup>1</sup> En el contexto de la migración, este concepto corresponde al país de destino de una persona o grupo de personas independientemente de si migran de forma regular o irregular, en el caso de desplazados internos se utiliza el término “lugar de destino” (Organización Internacional para las Migraciones , 2024)

<sup>2</sup> México se ha vuelto una región de destino cada vez más atractivas para personas migrantes: el primer grupo lo constituyen los extranjeros profesionales que buscan oportunidades laborales, el segundo grupo es el de los propios mexicanos que han vivido por largos períodos en Estados Unidos y que regresan al país y finalmente un número cada vez mayor de centroamericanos, haitianos, cubanos, venezolanos que aunque perciben a Estados Unidos como su primer país destino, México resulta una buena opción frente a las dificultades de llegar EE.UU. (Selee, 2022)

aumento de más de 120,000 solicitudes en un período de cinco años. Se destaca que en los últimos tres años las nacionalidades con números más altos de solicitudes de reconocimiento son Honduras, Cuba y Haití<sup>3</sup> (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2023).

La gestión de los procesos migratorios forma parte de la agenda actual de cooperación internacional bajo el principio de corresponsabilidad, en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), pues 11 de los 17 ODS incluyen metas e indicadores vinculados a la migración o el desplazamiento. Asimismo, destacan pactos de carácter global en la materia como es el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que reconoce que una solución sostenible ante las situaciones que enfrentan las y los refugiados no se puede lograr sin la cooperación internacional y el principio de corresponsabilidad.

La gestión de estos procesos no siempre se encuentra en el nivel federal o nacional, tal es el caso de la gestión de la llegada y estancia permanente de población haitiana en la ciudad de Tijuana, Baja California, a partir del año 2016. Tijuana mantiene la particularidad de que la constante llegada de inmigrantes ha incidido claramente en sus características demográficas, sociales, culturales y urbanas.

Aunado a lo anterior destaca la presencia de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dedicadas a la migración. El mapeo realizado por Jiménez (2012) identificó la existencia de 22 OSC en Baja California, mientras que el realizado para esta investigación, basado en el Catálogo Estatal de

---

<sup>3</sup> De acuerdo con datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2016) (2017) (2018) y (2020) (2022) (2023) las solicitudes de reconocimiento de condición de persona refugiada de nacionalidad haitiana fueron los siguientes: en 2015 con 16 solicitudes, 2016 con 47 solicitudes, 2017 tuvo un repunte con 436 solicitudes, 2018 tuvo una baja con 76 solicitudes, 2019 con 5,581 solicitudes, 2020 el año de pandemia tuvo un registro de 5,938 solicitudes, 2021 registró 51,827 solicitudes, 2022 con 17,068 solicitudes y 2024 con 44, 239 solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada.



Organizaciones de la Sociedad Civil 2023, identificó 26 organizaciones registradas en el rubro de atención a migrantes<sup>4</sup>.

En el contexto descrito se ha observado la emergente movilización de distintos actores, entre ellos las OSC, por lo que se propuso la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera el trabajo de los actores de la cooperación internacional específicamente organizaciones de la sociedad civil incide en la integración de personas refugiadas provenientes de Haití en Tijuana Baja California en el período 2016-2022?

Esta pregunta se enfoca en la importancia de analizar aquellas actividades y proyectos que tienen consecuencias en el proceso de integración de las personas refugiadas en el país. Los trabajos académicos existentes en la materia se han enfocado principalmente en la defensa en materia de derechos humanos que se realiza desde sociedad civil, pero desatendiendo la transformación de estas estrategias, esta perspectiva resulta vigente también frente a los recientes registros de recepción de personas refugiadas en el país.

La temporalidad que se analizará en la investigación comprende seis años, es decir a partir del 2016 con el primer repunte de solicitudes de asilo de origen haitiano detectado en el país y la llegada a las ciudades de Mexicali y Tijuana, Baja California (B.C.) hasta el año 2022. La investigación se enfoca en la zona fronteriza norte del país con análisis del caso de la ciudad de Tijuana, B.C. Esta selección se sustenta en la alta presencia de organizaciones de sociedad civil en la ciudad que se encuentran trabajando en materia de movilidad humana y la larga tradición del trabajo en defensa de las personas migrantes y personas refugiadas.

---

<sup>4</sup>El Catálogo describe en su columna de rubro como “migrantes” a las organizaciones de la sociedad civil que realizan alguna acción involucrada con esta población, entre ellas se incluyen asociaciones, albergues y organizaciones.



La investigación tiene como objetivo analizar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y de agencias de cooperación internacional en materia de integración de personas refugiadas provenientes de Haití en Tijuana, B.C., durante el período 2016-2022, así como identificar los factores que dificultan o favorecen la integración de personas refugiadas. De igual forma, se busca identificar los desafíos que enfrentan las OSC que trabajan en el campo y analizar la dinámica de colaboración entre ellas, las agencias internacionales y el gobierno.

Se parte de la siguiente hipótesis: “el trabajo de los actores de la cooperación internacional, particularmente de las organizaciones de la sociedad civil, ha sido determinante en la integración social y económica de las personas refugiadas de Haití en Tijuana, Baja California, durante el período 2016-2022 al proporcionar servicios y programas adaptados a las necesidades específicas de esta población y al promover su inclusión en las políticas locales”.

El análisis de los actores que buscan incidir en la integración de las personas refugiadas responde a los nuevos cuestionamientos de una cooperación exitosa. Para lograr esto, es necesario identificar las dinámicas que enmarcan estos esfuerzos y la incidencia de la colaboración con los distintos actores de la cooperación internacional, tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y así entender las condiciones de gobernanza que facilitan o dificultan la eficacia de los procesos de integración.

Se propone el uso de la teoría de la gobernanza multinivel de la migración, misma que busca explicar la asignación de capacidades de los diferentes actores en el proceso de gobernanza, en la latitud objeto de este estudio, es decir Tijuana B.C., es posible distinguir “una diversidad de actores formales e informales que convergen y buscan incidir en la integración de personas migrantes en México” (Mendoza Cota, 2022, pág. 13).

El contenido de la investigación se organiza en tres capítulos fundamentales, cada uno elaborado para abordar los aspectos necesarios para

el análisis de la integración de personas refugiadas en el contexto mexicano. El primer capítulo atiende la construcción del marco conceptual, contextual y jurídico que proporciona una base para la comprensión de los conceptos que se utilizan en la investigación, este capítulo incluye un examen de las normativas y políticas internacionales y nacionales a las que México se suscribe para proteger los derechos de las personas refugiadas.

El segundo capítulo analiza la teoría de la gobernanza multinivel que permite estudiar el fenómeno de la integración de personas refugiadas, en un complejo de múltiples actores en diversos niveles de participación. Dentro de este capítulo se identifican también las características de la integración de personas refugiadas y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado como un problema retorcido o complejo<sup>5</sup> y se reconoce el papel de las organizaciones de la sociedad civil con base en Tijuana en la detonación de procesos de integración.

El tercer capítulo ubica el estudio de esta investigación en la ciudad de Tijuana, un espacio donde se observan prácticas de integración de personas refugiadas haitianas y de actividades con presencia de cooperación internacional. Se presentan los hallazgos de las entrevistas realizadas a cinco organizaciones de la sociedad civil localizadas en Tijuana y su relación con organismos internacionales y los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, el apartado de conclusiones describe cuatro hallazgos principales derivados del contenido de los tres capítulos de investigación. En términos de los objetivos de esta investigación se identifican características que facilitan la integración, tales como la flexibilidad para la participación de la sociedad civil, el rol que tiene la ciudad de acogida, el papel del plan de movilidad de la población refugiada que quiere integrarse y la importancia del enfoque colaborativo para lograr procesos de integración.

---

<sup>5</sup> John Alford y Brian W. Head catalogan los problemas retorcidos como “aquellos que son complejos, intratables, abiertos e impredecibles” (2017, pág. 397) y consideran que día con día parecen estar proliferando complicaciones de problemas ya conocido.

La metodología utilizada en la investigación es de corte cualitativo. Se parte de un análisis documental, así como de un trabajo de campo basado en la realización de entrevistas semi estructuradas a través de un muestreo no probabilístico, enfocado en los actores clave de los procesos de integración en Tijuana. Se entrevistó a dos organismos internacionales, tres representantes de instituciones gubernamentales, un centro de integración gubernamental, cuatro organizaciones de la sociedad civil y un colectivo.

Esta metodología se fortaleció a través de una estancia en el Colegio de la Frontera Norte, institución ubicada en Tijuana con una larga trayectoria en materia de migración y amplia experiencia en el mapeo de organizaciones de la sociedad civil. Una razón importante para la elección de esta institución como parte del proceso de prácticas profesionales, fue la vinculación y cercanía que la institución mantiene con los distintos actores involucrados en Tijuana, desde organizaciones de la sociedad civil hasta organismos internacionales, la importancia también reside en los distintos enfoques utilizados en las investigaciones publicadas por esta institución y la existencia de programas enfocados en materia migratoria.

Mi interés en el tema de investigación nace de la observación continua del fenómeno migratorio en México y de reconocer que las movilidades humanas nacen por distintas causas, pero que representan siempre un desafío para aquellos que deciden dejar su hogar en busca de nuevas oportunidades, por lo que, resulta necesario y oportuno incentivar procesos de integración social y económica desde la trinchera de los distintos actores que convergen en la cooperación internacional.

El estudio se llevó a cabo basado en tres unidades de análisis: integración, cooperación internacional y personas refugiadas dentro del capítulo tres se vinculan estas categorías de análisis con las preguntas formuladas para cada uno de los actores, para validar la consistencia de las entrevistas se utilizó el método de triangulación de fuentes.



Entre las limitaciones de la metodología se encontró la dificultad para localizar a todos los actores de la sociedad civil organizada involucrados, debido no todos se encuentran en los registros oficiales estatales. Otra de las limitaciones fue la falta de registros oficiales a nivel local, respecto a solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado iniciadas por población haitiana y su respectivo desglose por edad y sexo, lo que complejizó el análisis de la incidencia de las iniciativas analizadas en la integración de personas refugiadas haitianas.

Dentro de la revisión de la literatura se encuentra que las investigaciones que se ocupan de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito migratorio, existe un enfoque en el estudio de su trabajo y la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y del lugar que ocupan en la generación de políticas para su atención, sin embargo, resulta necesario analizar qué papel han adquirido en la estancia prolongada de personas migrantes y de qué manera su trabajo ha evolucionado para atender los nuevos contextos y la búsqueda de la integración.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) reconoce la movilidad humana como una prioridad para los Estados, lo que se refleja en la existencia de agendas de desarrollo específicas dedicadas a este tema. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) continúan ocupando un rol periférico en la toma de decisiones y el diseño de estas agendas. A pesar de esta subordinación a las decisiones estatales, son las OSC las que implementan en el terreno las acciones derivadas de los acuerdos alcanzados en los foros internacionales y plasmados en estas agendas.

Considerando lo anterior, esta tesis pretende contribuir al análisis de los marcos de cooperación internacional para el desarrollo que atienden a la movilidad humana desde una perspectiva crítica, considerando que son las OSC quienes deben ocupar un lugar central en el diseño y generación de políticas que atienden este fenómeno. Es propósito también, realizar una crítica de los conceptos usados en la CID como integración, cuyo significado carece de



consenso y cuya definición es impulsada por organismos internacionales para influir a otros actores a pesar de su carácter limitada, se debate que estas nociones no reflejan adecuadamente las realidades locales.



# Capítulo uno: Marco contextual, marco jurídico y marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo y la sociedad civil en las movilidades humanas

## Introducción

Históricamente los movimientos migratorios han representado dinámicas de intercambio entre las naciones del mundo, en el contexto contemporáneo estas dinámicas se han complejizado debido a la protección de las fronteras políticas, la protección nacionalista de población y del propio territorio. Las movilidades humanas tienen distintos orígenes y se dan manera voluntaria o de manera forzada, dentro de las categorías identificadas por el derecho internacional se encuentra el derecho a solicitar asilo y el derecho al reconocimiento de la condición de persona refugiada, en el caso mexicano.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ha puesto especial atención en los procesos derivados de las movilidades humanas y, en el contexto actual ha jugado un papel crucial en la gestión de estos movimientos, debido a los desafíos que presentan para los Estados. En un intento de gestionar estos procesos ha prestado especial atención a las personas migrantes y refugiadas en sus agendas de desarrollo y se ha considerado a los diversos actores involucrados en un denominado reparto de responsabilidades, buscando lograr estrategias de cooperación exitosas.

Este capítulo tiene como principal objetivo esclarecer la ambigüedad del significado de los conceptos de trabajo: integración y sociedad civil. Para esto se revisan conceptualizaciones, enfoques y teorías utilizadas en su estudio, así mismo se analiza la propuesta de la CID para atender los desafíos de las movilidades forzadas<sup>6</sup>, puntualizando las agendas de desarrollo que existen para

---

<sup>6</sup> Para una definición específica de las movilidades forzadas se retoma la propuesta por Enrique Coraza: "Las movilidades forzadas revisten múltiples causalidades asociadas a las amenazas, tanto de origen humano como de origen no humano, que sufren las personas sobre su integridad física, emocional y material y se desarrollan en relación directa con el territorio, su correspondencia con aspectos que tiene que ver con los grados de voluntariedad y las circunstancias vividas" (Correa Lazzarini, y otros, 2020, pág. 128).

atender los desafíos de estas dinámicas. Finalmente se analiza el marco jurídico del asilo a nivel internacional, regional y en el nivel nacional también el reconocimiento a la condición de persona refugiada, lo que permite determinar la esfera de acción de los Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas refugiadas.

## 2. Marco contextual: panorama en México

Partiendo de un panorama mundial se utiliza el Informe sobre las Migraciones en el 2022, la radiografía global reporta que para 2022 Europa y Asia acogían alrededor de 87 millones y 86 millones de migrantes internacionales sumando un total de 61% de la población total de migrantes internacionales, le seguía América del Norte con casi 59 millones de migrantes internacionales lo que representa un porcentaje del 21% de la población mundial de migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, 2022).

El reporte destaca que el crecimiento más marcado se registró en Asia con un aumento del 74% es decir alrededor de 37 millones de personas, en cifras absolutas, seguido de Europa con un aumento de 30 millones de personas (Organización Internacional para las Migraciones, 2022), por su parte la organización Médicos Sin Fronteras reporta que para 2019 las principales rutas migratorias en el mundo son el mar mediterráneo, México, el Mar Rojo, Venezuela, Siria y Yemen (Médicos Sin Fronteras, 2019).

Entre los sucesos recientes que han tenido un impacto en los flujos migratorios se encuentra la crisis sanitaria mundial de COVID-19 particularmente en la región de América Latina y el Caribe (ALC), pues durante el primer semestre de 2020, más del 80% de los corredores entre países de ALC estuvieron sometidos a alguna forma de restricción de los viajes relacionados con la situación sanitaria (Kitimbo et. al., 2022, pág. 105 ).

Se sostiene que las consecuencias fueron más allá del contexto de movilidad, pues en América Latina y el Caribe el contexto agravó también las vulnerabilidades de las personas migrantes, incluyendo aquellas que ya se encontraban en tránsito, muchas personas aplazaron sus viajes o quedaron varados en algún lugar de tránsito (Kitimbo. Et. al., 2022, pág. 109). Además de las consecuencias ya mencionadas, Manuel Ángel Castillo arguye que “la caída de la actividad económica en el contexto de pandemia pone a México y Centroamérica expuestos a la contracción económica de Estados Unidos, a través de la reducción de las remesas de los migrantes” (Castillo, 2021, pág. 39).

El papel de México en el proceso migratorio es relevante debido a su posición geográfica e histórica que lo ha constituido como un país de origen y de tránsito, sin embargo, se ha posicionado también como un país de residencia de cientos de miles de extranjeros que han hecho de México un lugar para vivir. En este sentido, existe un consenso en que México, como país de retorno y estancia temporal de migrantes, debe transitar a una visión de país de origen a país destino además de asumir la responsabilidad integración y reintegración de personas migrantes (Leite y Giourguli, 2018).

Dada la situación geográfica de México y la naturaleza de las políticas migratorias de la región, resulta difícil distinguir quiénes requieren el reconocimiento de la condición de refugiado para permanecer en el país y quiénes lo contemplan como un paso previo para llegar a los Estados Unidos. Bajo una estrategia de securitización México convirtió su territorio completo en un país frontera<sup>7</sup> distintos planes y programas así lo evidencian: el Plan Sur en

---

<sup>7</sup> De acuerdo con lo propuesto por Marcela Tapia Ladino: “A partir de los contenidos de Límite y frontera se construyó la idea de demarcaciones que estaban dadas por un contorno (el límite) externo como línea de expansión interna con un carácter marcadamente geopolítico, bajo el influjo de la discusión más reciente en la geografía, las fronteras son entendidas como espacios en construcción, móviles y elásticos abandonando la idea de los lindes como espacios permanentes y estáticos.” (Tapia, 2017, pág. 64).



2001<sup>8</sup>, el Plan Puebla-Panamá en 2001<sup>9</sup>, Proyecto Mesoamericano a partir de 2008, la Iniciativa Mérida<sup>10</sup> en 2008, y el Programa Frontera Sur entre 2014 y 2016<sup>11</sup> (Morales, 2022). Si bien cada uno de estos planes tenía objetivos específicos, se observa como común denominador un elemento de contención de personas migrantes que ingresaban y atravesaban el país.

Las políticas migratorias de Estados Unidos han supuesto presión política y económica de las políticas migratorias de México, pues la administración de Donald Trump (2017-2021) se enfocó en imponer restricciones a la llegada de personas necesitadas de protección internacional por su frontera sur (Torre et. al, 2021, pág. 3) buscando también el posicionamiento de México como tercer país seguro<sup>12</sup>.

Los últimos años han registrado un acelerado crecimiento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en el país. Durante el

---

<sup>8</sup> El Plan Sur se crea para fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios en el sureste de México, entre los objetivos específicos se encuentran el fortalecimiento de las actividades de inspección y control, así como articular los esfuerzos institucionales para combatir el tráfico de personas migrantes (Instituto Nacional de Migración, 2005, pág. 3)

<sup>9</sup> El Plan Puebla Panamá aparece como una estrategia de desarrollo regional, pretendía atenuar los desequilibrios económicos prevalecientes entre el norte y el sur del país, por un lado, intenta profundizar la integración entre los países centroamericanos y México, y por el otro integrar a México y Centroamérica con Estados Unidos (Álvarez Bejar, 2002). Esta estrategia trataba de impulsar la regulación del mercado laboral regional de Centroamérica y del sur-sureste de México, estableciendo estrictos controles de los flujos migratorios en el sur para que no lleguen a la frontera entre México y Estados Unidos (Sandoval Palacios, 2001).

<sup>10</sup> La iniciativa Mérida es un pacto de cooperación entre EE. UU. y México firmado en 2007 y en vigor desde 2008, para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, su origen fue en 2007 cuando el presidente mexicano Felipe Calderón solicitó más cooperación de parte de Estados Unidos para combatir las organizaciones criminales y el tráfico en la frontera norte y sur del país (Padinger, 2021).

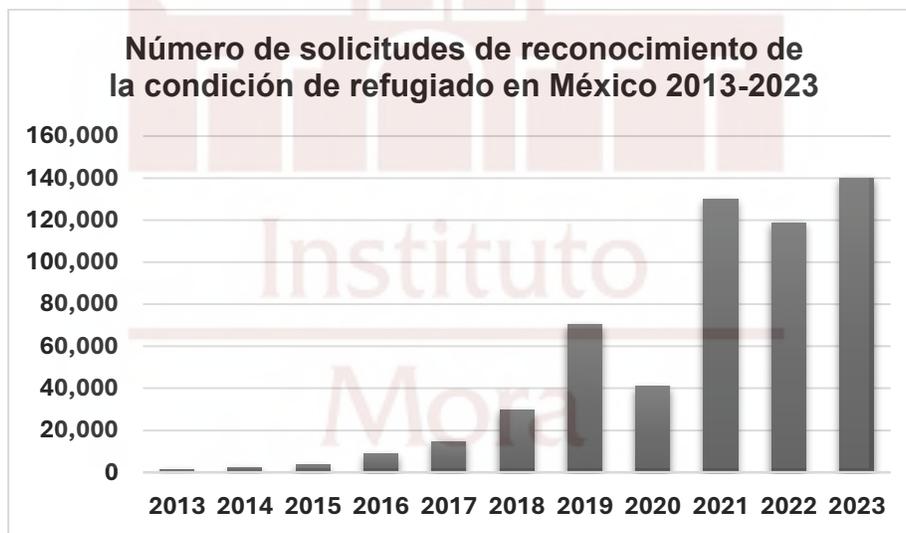
<sup>11</sup> En julio de 2014 el Presidente mexicano Enrique Peña Nieto anunció el Programa Frontera Sur sobre dos puntos centrales: “brindar mayor protección a aquellos migrantes que ingresen y transiten por México y asegurar la frontera de México con Belice y Guatemala para mejorar la seguridad regional y el desarrollo económico” y contó con cinco puntos de acción: regularizar la migración, mejorar la infraestructura de seguridad en la frontera, protección a los migrantes, mejorar la coordinación regional y mejorar la coordinación interinstitucional (Leutert et. al., 2019).

<sup>12</sup> “El concepto de *tercer país seguro* se deriva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el cual implica la idea de colocar a los migrantes solicitantes de asilo de determinado país, en otro considerado seguro para ellos, mientras esperan la resolución de su situación. El país de origen de los migrantes es considerado el primer país, el segundo es donde piden asilo directamente y el tercero es aquel que ayuda a solventar la carga de solicitudes de asilo del segundo país.” (Observatorio de la relación binacional México-Estados Unidos, 2019)

año 2016 se recibieron 8,796 solicitudes de condición de refugiado en México, para el año 2021 se recibieron 129,793 solicitudes (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022), en 2022 se recibieron 118,745 solicitudes, mientras que en 2023 fue un total de 140,053 solicitudes de reconocimiento, es decir un aumento significativo respecto a los años anteriores (ver figura 1).

Se destaca que dentro de las nacionalidades con los números más altos de solicitudes se encuentran: Honduras, Cuba y Haití (ver tabla 1) este incremento en las solicitudes ha detonado retos importantes para para los actores gubernamentales, como para las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales.

Figura 1. *Número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en México 2013-2023*



Fuente: Elaboración propia con información de Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, COMAR (2015) (2016) (2017) (2018) y (2020) (2022) (2023).

Tabla 1. *Solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado provenientes de Honduras, Cuba y Haití durante los años 2015-2023*

Nacionalidades / Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Honduras	1,560	4,129	4,272	13,679	30,283	15,440	36,361	31,086	41,935
Cuba	37	43	796	214	8,732	5,752	8,319	18,087	18,386
Haití	16	47	436	76	5,581	5,938	51,827	17,068	44,239

Fuente: Elaboración propia con información de Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México, COMAR (2016) (2017) (2018) y (2020) (2022) (2023).

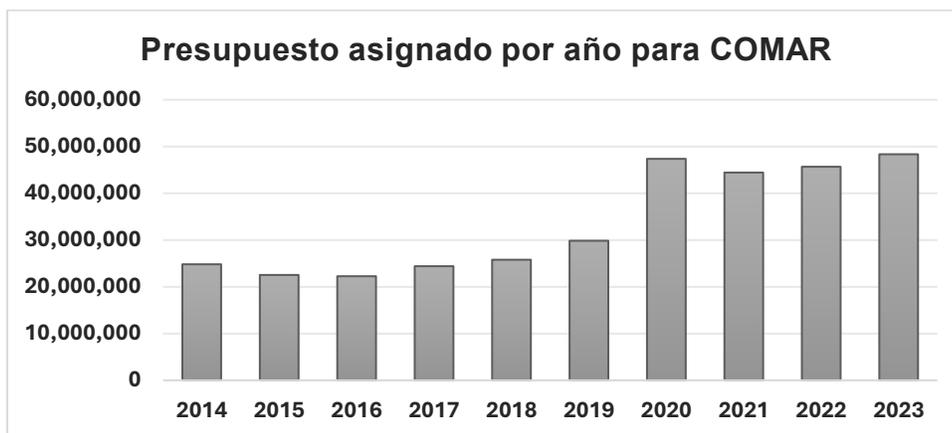
Entre los estados que mayor número de solicitudes reciben se encuentran, el estado de Chiapas, seguido por Ciudad de México, Tabasco, Veracruz, Baja California y Nuevo León, en el caso de Chiapas su característica es la ubicación en la frontera sur del país por lo que es más fácil acceder por tierra, mientras que los estados fronterizos del norte poseen la característica de ser aquellos donde llegan los solicitantes rechazados al llegar a la frontera con Estados Unidos.

Se destaca que para el sistema de asilo y para el reconocimiento de la condición de refugiado la gestión ha sido compleja, considerando las limitaciones institucionales de la COMAR que en tres años sufrió una reducción de 25% de su presupuesto, para pasar de 27.7 millones en 2017 a 20.8 millones en 2019 (ver figura 2) (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2024).

Los retos se han traducido en procesos administrativos o jurídicos largos, en muchas ocasiones “sin acompañamiento legal y sin apoyo económico” (Torre et. al., 2021, pág. 6), lo que provoca que las personas desistan en su trámite, los retos en el trabajo de COMAR, son analizados con mayor detalle en el capítulo tres de la presente investigación.



Figura 2. Presupuesto asignado para COMAR 2014-2023<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia con datos de COMAR (2024).

En la tabla 2 se muestra el presupuesto asignado por año y el número de solicitudes recibidas también por año, en el período 2013-2024.

Tabla 2. Número de solicitudes y presupuesto asignado a COMAR 2014-2023

Año	Número de solicitudes	Presupuesto asignado
2014	2137	24,814,761
2015	3,423	22,529,254
2016	8,796	22,259,524
2017	14,619	24,400,926
2018	29,570	25,784,647
2019	70,310	29,843,364
2020	40,913	47,360,858
2021	129,783	44,427,552
2022	118,745	45,667,372
2023	140,053	48,339,057

Fuente: Elaboración propia con información de COMAR (2024)

Los datos presentados en la tabla anterior indican que el aumento de solicitudes a atender por parte de esta institución no ha sido acompañado por un asignación presupuestaria proporcional, lo que ha generado un desafío para el funcionamiento de la institución.

<sup>13</sup> Las cifras incluidas en la figura 2 son contabilizadas en pesos mexicanos.

La asimetría observada pone en riesgo la eficacia institucional y también la atención a los derechos de las personas solicitantes. En capítulos posteriores se analiza con mayor detenimiento algunos de los desafíos específicos identificados por los actores involucrados en este contexto.

## 2.1 El caso haitiano

Las personas haitianas reconocidas como refugiadas durante el período 2013-2022 en México fue de 2,860, mientras que el número de personas no reconocidas ascendió a 11,702 (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2022). Durante los años 2020, 2021 y 2022 este país ocupó el segundo lugar en personas a las que les fue reconocido el estatus de refugiado, únicamente después de las personas solicitantes de nacionalidad hondureña.

Baja California destaca por su cercanía con el estado de California, Estados Unidos y por presenciar un incremento exponencial en solicitudes de asilo provenientes de Haití, lo anterior derivado del cierre de oficinas de atención fronterizas en Estados Unidos, este hecho detonó la consolidación de Tijuana como principal referente de cruce para esta población, por otro lado el triunfo de Donald Trump para la presidencia de Estados Unidos en 2016 “mermó las posibilidades de éxito en las solicitudes de asilo en aquel país lo que llevó a la decisión de los solicitantes de quedarse en México”, posicionando a la ciudad de Tijuana como mejor opción para permanecer en el país por las redes creadas hasta entonces (Fernández y Juárez, 2019, pág. 166).

Por lo anterior, es que la presente investigación se ubica en la ciudad de Tijuana, Baja California con especial atención a los procesos encaminados a partir del año 2016, primer aumento registrado de la llegada de personas haitianas a la ciudad de Tijuana, hasta el año 2022. El caso haitiano resulta particularmente importante en tanto al aumento de solicitudes y a la estancia permanente de personas en el país.

Es posible distinguir el panorama del aumento de solicitudes, las implicaciones políticas y la multiplicidad de actores que se encuentran involucrados en el tema, en este contexto la cooperación internacional se presenta como un esfuerzo en la organización de estrategias con miras a la voluntad de encontrar soluciones a estos retos.

## 2.2 Elementos contextuales para entender las movildades haitianas

En Haití se reúnen problemas políticos profundos, inestabilidad económica y política y desastres naturales, estos problemas han existido por largo tiempo y aquejan la calidad de vida de su población, como resultado existen varias formas de movilidad que se conjugan en la nación desde desplazamiento hasta la huida, provocando grandes movimientos de expulsión de la población que busca medidas de protección internacional.

Para entender las condiciones que han impulsado la salida de la población haitiana de su país este apartado hace un recuento de acontecimientos contemporáneos que han tenido una consecuencia directa en estos movimientos, el trayecto en América su paso por Brasil y Chile, el impacto de la política migratoria estadounidense en los movimientos y su posterior llegada a México, en particular a la ciudad de Tijuana, Baja California.

El Caribe ha sido una de las regiones del mundo más afectadas por la migración internacional, comparando los números de personas que residen en el extranjero contra las personas que permanecen en las naciones de la región. Cédric Audebert y Handerson Joseph (2022) sostienen que los elementos conceptuales que explican la globalización migratoria actual en la zona están directamente relacionados con la inclusión de las islas en los mercados globales de empleo, así como la fragmentación geopolítica de la región, siendo este el caso de Haití.

Las personas haitianas se encuentran ya presentes en otras partes del mundo desde hace algunas décadas, Alba Vega y Vega Cánovas sostienen que la literatura especializada revela la existencia de cuatro polos de atracción para los migrantes haitianos: Estados Unidos, República Dominicana, Canadá y Francia y sus territorios de ultramar (Alba y Vega, 2023).

Durante el siglo XIX se percibe migración de población haitiana hacia la República Dominicana, mientras que durante el siglo XX después de la ocupación norteamericana por la marina de Estados Unidos se alentó la migración a países cercanos, se menciona por ejemplo su permanencia en la Guyana Francesa y Surinam desde la década de 1960 y a partir de 1965 se incrementan el número de personas migrantes haitianas en redes familiares hacia Estados Unidos, principalmente Florida (Moreno Mena, 2019).

Es posible observar una tradición de migración internacional en Haití, sin embargo, para términos de la presente investigación se detallan los elementos contextuales recientes que han incentivado el aumento en la movilidad de personas. Franz Voltaire identifica seis grandes rupturas que permiten entender la crisis actual del país: 1. La conquista española; 2 Las devastaciones de Osorio; 3 La revolución haitiana; 4. La ocupación estadounidense; 5. La dictadura de Duvalier y 6. La incapacidad de poner en marcha un orden político y económico a partir del Consejo Nacional de Gobierno (CNG) desde Jean-Bertrand Aristide hasta el asesinato del presidente, Jovenel M $\ddot{o}$ ise el 7 de julio de 2021 (Voltaire, 2021).

Durante la segunda mitad del siglo XX, la gran parte de las personas que salían lo hacían era por condiciones políticas, en Haití estuvo el régimen de François Duvalier, de 1957 a 1971 y el de su hijo Jean- Claude, de 1971 a 1986 por lo que el grupo de personas que emigraban eran intelectuales, políticos y periodistas, conforme las condiciones se deterioraron un grupo más amplio de la población fue obligado a desplazarse (Domínguez, 2023). Considerando estos antecedentes, existe una acumulación de condiciones críticas posteriores al 2000 que ha influido en la salida de personas haitianas en las última dos décadas.

La ubicación de Haití lo ha hecho propenso a la llegada de fenómenos naturales. En la década de los 2000 los huracanes “Jeanne” del 2004 de categoría 3 dejó 3 mil muertos y 300 mil damnificados y el Huracán Félix que llegó a la región del Caribe a finales de 2008, así como el suceso más conocido que fue el terremoto del 12 de enero del 2010 dejó al país con 316,000 heridos y un millón y medio de damnificados y una epidemia de cólera que se desató a finales de ese año (Moreno, 2019).

La poca capacidad institucional que tenía el país fue evidente ante los fenómenos naturales mencionados, se devastó la infraestructura económica y social lo que generó una nueva crisis humanitaria. La Organización Mundial de las Migraciones en su informe 2010 reportaba que había 751,000 emigrantes haitianos en el mundo lo que colocaba a Haití en el noveno lugar de los países expulsores en América Latina y El Caribe (Moreno, 2019).

En 2016 Human Rights Watch reportaba que el sistema de justicia del país se encontraba colapsado, aunado a esto en el mes de octubre de 2016 el huracán Matthew golpeó la costa sur de Haití destruyendo hogares, infraestructura y cortando servicio (Vargas, 2021). Posteriormente tras el asesinato del presidente Juvenel Moïse en julio de 2021, el primer ministro Ariel Henry mantiene un gobierno provisional que ha fracasado en llamar a elecciones para sustituir a Moïse y al Congreso, es decir desde 2016 no se han celebrado comicios, la economía está desarticulada; universidades y escuelas están cerradas y las posibilidades de encontrar empleo son muy bajas (Hernández, 2024).

La inseguridad y la proliferación de pandillas en el país constituyen otra de las causas de salida, entre el 01 de julio y el 30 de septiembre del 2023 la policía nacional registró 1,239 homicidios frente a 577 del mismo período del 2022 y un aumento del 244% en secuestros entre los años de 2022 y 2023 (Hernández, 2024), sucesos que provocaron que el Consejo de Seguridad diera luz verde al despliegue de una misión multinacional al mando de Kenia, para ayudar a la policía haitiana.

La incidencia de estos sucesos sitúa a Haití entre una de las naciones menos adelantadas del hemisferio occidental, la Encuesta sobre las condiciones de vida de los hogares después del terremoto del 2012 (ECVMAS, por sus siglas en francés) en su año más reciente (2017) reportó a nivel nacional una incidencia de pobreza multidimensional de 41.3% y de 18.5% de la pobreza extrema. Por otra parte, a pesar de que la región está caracterizada por su alta desigualdad “Haití (.61) supera por mucho el índice de concentración de riqueza de América Latina y El Caribe (0.41)” (Alba y Vega, 2023, pág. 287).

Los elementos contextuales descritos en este apartado explican la formación de una salida sostenida de población haitiana hacia el exterior, la articulación de las profundas crisis que atraviesa el país han orientado los flujos hacia nuevos escenarios migratorios y explican en gran parte su recorrido por el continente americano, en el apartado siguiente se describe de manera breve la travesía de la población en América en particular por Brasil y Chile, para posteriormente estudiar su llegada a México.

Como se menciona anteriormente Haití y los países del Caribe han sido históricamente expulsores de personas migrantes, pero también en las últimas décadas Haití ha sido uno de los principales receptores de ayuda al desarrollo en la región. De acuerdo con datos de la OCDE, el período de 1990- 2022 Haití recibió un total de 18,639.80550 millones de dólares en Ayuda Oficial para el Desarrollo, siendo 2010 el año con mayor cantidad recibida con 2,593 millones de dólares (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2024).

Los objetivos de esta asistencia han abarcado aspectos económicos, sociales y políticos “incluyendo el fomento del desarrollo económico sostenible, la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de los derechos humanos” (Alda, 2024, pág. 28).

Desde 1993 la ONU ha mantenido una presencia en Haití a través de varias operaciones de paz. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fue establecida el 1 de junio de 2004 en virtud de la resolución 1542 del Consejo de Seguridad, sucedió a la Fuerza Multinacional

Provisional autorizada por el Consejo de Seguridad en 2004 después de la salida del presidente Bertrand Aristide, tras la celebración de las elecciones presidenciales en 2011, la MINUSTAH se esforzó por cumplir su mandato original de restablecer un entorno seguro y estable, promover el proceso político, fortalecer las instituciones gubernamentales y las estructuras del estado de derecho de Haití (Organización de las Naciones Unidas, 2024).

La Misión de Apoyo a la Justicia de las Naciones Unidas en Haití (MINIJUSTH) sucedió a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que concluyó su mandato de trece años el 15 de octubre de 2017, la MINUJUSTH comprendía siete unidades policiales formadas con un total de 980 miembros de FPU, 295 oficiales de individuales y 351 civiles de personal internacional y nacional, esta misión se estableció con la resolución 2350 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad en abril de 2017 y con duración hasta abril de 2018 (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

Por otra parte, existen acciones de cooperación internacional por parte de países del sur global, como lo son Brasil, México y Chile. De acuerdo con la Agencia Brasileña de Cooperación Brasil llevó a cabo 44 proyectos de cooperación sur-sur (CSS) en Haití del 1 de junio de 2003 al 12 de enero de 2010, mientras que entre 2005 y 2010 Haití recibió aproximadamente 180 000 000 dólares en cooperación técnica y humanitaria por parte de Brasil (Sánchez y Gilbert, 2017).

Chile ha sido también un actor importante de cooperación en la isla, “durante 2006-2015 Chile consignó el desarrollo de diez proyectos de cooperación más dos programas de formación y capacitación de recursos humanos”, el monto total invertido por Chile y sus socios de cooperación triangular en Haití fue de 15 898 282 dólares durante este mismo período (Sánchez y Gilbert, 2017, pág. 170).

Las cifras presentadas sobre la cooperación de Brasil y Chile en la isla evidencian que la CID ya cuenta con una larga tradición de presencia en Haití, no obstante, a pesar de estas intervenciones la situación política y económica de

Haití no ha mejorado. Este hecho pone de manifiesto que, aunque las agendas de desarrollo han propuesto atender las causas de origen de los países que expulsan personas, el caso haitiano demuestra que la presencia de la CID no ha sido efectiva, por el contrario, los problemas persisten lo que subraya la necesidad de repensar los enfoques y las acciones implementadas para abordar los problemas que aquejan a Haití.

### 2.3 Recorrido en América

Domínguez Álvarez-Icaza (2023) argumenta que, de manera general, las trayectorias migratorias están determinadas por la política migratoria de los Estados vecinos, siendo este el caso de la población haitiana y su movimiento hacia Brasil y Chile. A partir de 2010 la movilidad haitiana en Sudamérica captó nuevas configuraciones, perfiles más heterogéneos de población en parte incentivadas por las políticas migratorias liberales que se establecieron en algunas naciones del continente a raíz del terremoto de 2010.

Ilustración 1. *Recorrido migratorio haitiano en América*



Fuente: “*Éxodo de migrantes haitianos: la crisis que sacude al continente americano*” France 24 (2021)

Brasil y Chile mantienen presencia diplomática en el país lo que ha determinado en gran medida el aumento de solicitudes de refugio en ambos países. Ante los acontecimientos catastróficos ocurridos en Haití, en el 2011

Brasil flexibilizó sus políticas de apertura y abrió la posibilidad en su embajada de Puerto Príncipe para el trámite de 100 visas laborales mensuales y de reunificación familiar con mínimos requisitos<sup>14</sup>.

La situación económica favorable de Brasil durante ese período, considerando la proximidad de la celebración de los juegos olímpicos y el campeonato mundial de futbol, que necesitaban mano de obra barato, convirtieron a Brasil en un destino favorable para emigrar (Moreno, 2019).

Otros factores fueron también importantes para la movilidad hacia Brasil como la proporción de afrodescendientes de ese país y la interacción de población brasileña en Haití a través de su participación en la desaparecida Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) (Coulange Mérone y Castillo, 2020).

Arriola Vega sostiene que las cifras gubernamentales brasileñas apuntaban a que cerca de 100 mil haitianos se encontraban asentados como residentes en Brasil entre 2011 y 2020 (Arriola, 2024). Sin embargo, al terminar los eventos deportivos y con el estallido de la crisis económica y política en Brasil tras la salida de Dilma Rousseff en 2016 miles de personas haitianas se vieron forzadas a salir del país pues se encontraron con un contexto sociolaboral marcado por la desaparición de las fuentes de empleo generadas por estos eventos deportivos, frente a esta situación, se buscaron alternativas migratorias en la región como Chile y México.

Coulange Mérone y Castillo (2020) explican que la ruta de la movilidad haitiana en América comienza en Brasil o en Chile, atravesando consecutivamente Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, México y termina en Estados Unidos o en algunos casos

---

<sup>14</sup>Aunque las políticas sobre visas de Brasil en relación con Haití ha experimentado cambios significativos desde el año 2010, Metzner sostiene que “las políticas implementadas a partir del 12 de enero de 2011 se basaban en la regulación normativa del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) de Brasil, que autorizó a los servicios consulares a emitir por mes 100 visas laborales de 5 años de duración, las cuales permitirían la reunificación familiar y cuya emisión no dependía del estatus anticipado de empleo del migrante” (Organización Internacional para las Migraciones, 2014, pág. 15)

Canadá (Coulange Mérone y Castillo, 2020). En el caso de Chile no se trató de una emigración sin documentos, la mayoría de la población haitiana que llegó al país portaban visas.

Moreno Mena (2019) describe que la inserción laboral de los migrantes haitianos en Chile se dio en mercados de trabajos precarios y se presentó segregación racial en espacios aislados, todo esto influido por las barreras lingüísticas, burocráticas-legales, los prejuicios raciales y de clase, las estadísticas oficiales al 31 de diciembre de 2020 registraban en Chile a 182 000 haitianos residentes en dicho país (Arriola, 2024).

La política migratoria liberal de Chile estuvo incentivada por los intereses empresariales que buscaban mano de obra de bajo costo. La relación del espacio migratorio haitiano en América del Sur en relación con otros espacios donde reside la población haitiana se ha incrementado en proporciones considerables, pues de 2011 a 2016 las poblaciones haitianas en Chile y Brasil adquirieron un peso equivalente a las poblaciones que residen en destinos más tradicionales como Canadá y Francia (Handerson y Cédric, 2022).

La flexibilización de las políticas migratorias no fue únicamente en estas naciones, un mes después del terremoto Estados Unidos decidió otorgar Estatus de Protección Temporal, este estatus les permitía entrar y permanecer en Estados Unidos de forma legal, mientras se resolvía su situación migratoria, este estatus fue válido únicamente para la población haitiana que ingresó al país hasta enero de 2011 (Vargas, 2021).

Esta flexibilización no fue permanente debido a que en el año 2017 existieron cambios importantes en la política migratoria de Estados Unidos pues el 25 de enero de 2017, el presidente Donald Trump emitió dos órdenes ejecutivas: “la primera sobre control fronterizo y la segunda relativa a la seguridad interna, el excesivo control del proceso migratorio propició que sólo un porcentaje mínimo de demandantes de asilo en Estados Unidos fuera aceptado” (Vargas, 2021, pág. 35)

El cambio en la política migratoria de Estados Unidos provocó que miles de personas haitianas decidieran quedarse en Tijuana ante la suspensión del Programa de Refugiados, por parte del gobierno de Trump y la imposibilidad de cruzar a Estados Unidos provocó una estancia más prolongada en la ciudad fronteriza. La llegada de las personas haitianas a México, su trayecto y la recepción de esta población se analizan de manera detallada en el capítulo tres de esta investigación.

### 3. Cooperación internacional y desarrollo en las movilidades humanas

Prado Lallande (2018) define a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como “una actividad de dimensión global que realizan entre sí distintos actores cuyo fin es complementar las capacidades naciones en determinados países para mejorar la calidad de vida de su población”, así mismo es posible entenderla como aquel esfuerzo conjunto entre los actores que participan en el proceso para alcanzar un objetivo (Lo Brutto, 2017). En el sentido que Lallande propone, la cooperación se distingue por un carácter complementario a los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de su población, tradicionalmente entendida dentro de los límites estatales de cada país.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 significó la organización formal de las potencias ganadoras y los países en crisis por lograr una cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

Posterior a la creación de la organización, se aceleró el surgimiento de organismos especializados cuyo objetivo era incentivar la cooperación y apoyo en distintos rubros, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creada en 1946, primer organismo especializado de la ONU, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) creadas este mismo año<sup>15</sup>.

La bibliografía sobre cooperación internacional reconoce tres momentos o hechos históricos que la han marcado, a saber: la reconstrucción de Europa en el conflicto bipolar, la descolonización de África y la globalización e integración de la economía mundial (Duarte, 2014). En los años posteriores a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la CID se suministró a través de la asistencia técnica (asesorías), ayuda financiera (recursos reembolsables y no reembolsables), construcción de infraestructura, capacitación, así como de cursos y becas de un país a otro (Prado, 2016).

Fue a finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta cuando comienza la cooperación entre países en desarrollo, como alternativa a la cooperación donador-receptor que se había practicado hasta el momento, con este ejemplo se puntualiza que la CID no tiene como objeto generar dependencia sino incentivar la colaboración (Prado, 2016). Ante los cambios posteriores en la arena política, fue en el período de la guerra fría cuando se inicia un modelo moderno de la cooperación internacional cuando nuevos actores internacionales, como las organizaciones de la sociedad civil, empiezan a pedir cambios en la forma de concebir la cooperación (Román, 2002).

Para entender de qué manera se han vinculado las agendas de desarrollo con la atención a los movimientos migratorios, es indispensable también analizar el rol que se le ha brindado a la migración en los planteamientos sobre desarrollo. Hein de Hass, sociólogo y miembro fundador del Instituto de Migración Internacional de la Universidad de Oxford, sostiene que este debate ha funcionado “como un péndulo que va y viene desde un optimismo desarrollista en los años 50 y 70, hasta el pesimismo neomarxista en los años 70 y 80, hacia

---

<sup>15</sup> Para una mayor descripción de cada organismo puede consultarse sección *Fondos, Programas y Agencias de la Organización de las Naciones Unidas* disponible en: <https://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/>.



nuevamente puntos de vista más optimistas en los años 90 y 2000” (De Hass, 2010, pág. 230).

Los factores sociales y económicos son fundamentales entre las causas de las migraciones contemporáneas, así como las disparidades entre el nivel de desarrollo económico de los países que expulsan y que reciben personas. Staszewski argumenta que “debe existir un énfasis en la consecuencia de las disparidades en el desarrollo y la consecuente diferencia en los estándares de calidad de vida entre los distintos países y regiones del mundo” (Staszewski, 2021, pág. 2).

En este mismo sentido, Lotero- Echeverri y Pérez Rodríguez arguyen que entre las causas de las migraciones, desde una perspectiva global, se encuentran: “las crecientes brechas entre los países de origen y de destino en el nivel de renta, oportunidades, servicios e incluso el disfrute de derechos” (Lotero-Echeverri y Pérez, 2019, pág. 147). Los autores discuten que aunque se afirma que el nivel de desarrollo económico contribuye a reducir las migraciones, el aumento del nivel de desarrollo funciona también como un factor de atracción de personas migrantes.

En este análisis se proponen principalmente dos teorías para analizar el vínculo que existe entre migración y desarrollo: la teoría de la dependencia y la teoría del codesarrollo.

La teoría de la dependencia considera a la migración como un círculo vicioso de empobrecimiento y pérdida de talento humano, en el que el subdesarrollo es la principal causa de las migraciones. Por otro lado, la teoría del codesarrollo destaca los aspectos positivos de la migración y concibe a las personas migrantes como promotoras del desarrollo, así como de sus familias comunidades y país de origen asignando un especial valor a la transferencia de remesas (Lotero-Echeverri y Pérez, 2019).

Cuadro 1. *Postulados de la teoría de dependencia y teoría del codesarrollo aplicados a la migración*

Postulados de la teoría de dependencia y teoría del codesarrollo aplicados a la migración	
Teoría de la dependencia	Teoría codesarrollo
Considera que la migración se trata de un círculo vicioso de empobrecimiento y pérdida de talento humano, atravesando por relaciones de dependencia, entre los países de acogida y los de origen	Destaca los aspectos positivos de la relación entre migración y desarrollo económico, sus potencialidades para promover el bienestar tanto de quienes migran como de sus familias, sus comunidades y su país de origen, a través de la transferencia de remesas y de inversiones productivas
Considera que el subdesarrollo es la causa de las migraciones y que refuerza las condiciones estructurales de pobreza y dependencia en las ciudades de origen	Plantea una concepción diferente de la cooperación internacional con la participación de las poblaciones migrantes, que incluye una organización más justa del comercio internacional
La «fuga de cerebros» es también uno de los aspectos de la migración internacional de incidencia negativa para los países de origen	Los programas de codesarrollo pretenden incorporar en la promoción del desarrollo económico y social la participación organizada de migrantes y sus asociaciones.
Cuestiona las propuestas de las entidades multilaterales en la materia como OIM y ACNUR	Desde esta perspectiva se aborda la superación de la pobreza y la exclusión, haciendo énfasis en lo que individuos y grupos tienen, y en sus capacidades, y no tanto en aquello que carecen, en sus necesidades

Fuente: Elaboración propia con información de *“Migraciones en la sociedad contemporánea: correlaciones entre migración y desarrollo”* (Lotero-Echeverri y Pérez, 2019)

Informes y análisis en el marco de la cooperación internacional fueron también integrando la importancia de los procesos de movilidad. Ejemplo de esto es el Informe sobre Desarrollo Humano 2009, que destaca que no existe un perfil único de las personas migrantes del mundo y posiciona la importancia de que los gobiernos mejoren sus políticas migratorias (Lotero-Echeverri y Pérez, 2019) y que éstas sean dirigidas a mejorar la perspectiva de los recién llegados, bajo el

argumento de que esto beneficiará tanto a las comunidades que reciben a personas migrantes como a las comunidades de origen.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible considera que se “reconoce claramente la contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y los beneficios y oportunidades que ofrece una migración segura, ordenada y regular” (Organización Internacional para las Migraciones, 2018). Es posible distinguir que los gobiernos y organismos internacionales se inclinan por los postulados de la teoría del codesarrollo, principalmente en la transferencia de remesas, para cubrir y mejorar la calidad de vida de los dependientes y el país de origen. Posicionan a las personas migrantes como responsables de lo que las agendas denominan desarrollo (Márquez, 2012).

El papel de las personas migrantes en el desarrollo de acuerdo con los Estados se encuentra marcado por la distinción jurídica que estos realizan; personas migrantes por razones económicas, por procesos de movilidad forzada como personas migrantes y personas solicitantes de asilo. Prueba de esto es el planteamiento separado que se realiza en los dos pactos actuales en materia migratoria: el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial de Refugiados de 2018, en un siguiente capítulo se analiza de manera detalla las implicaciones de esta distinción.

### 3.1 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015, el Pacto para una Migración Ordenada, Segura y Regular de 2018 y el Pacto Mundial para los Refugiados también de 2018, destacan la necesidad de la cooperación entre las naciones para la atención a las personas migrantes y personas refugiadas alrededor del mundo (Véase figura 3).

Figura 3. *Agendas de desarrollo contemporáneas relacionadas a la migración*



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización de las Naciones Unidas (2022).

Tras la reunión plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2010, se estableció un grupo de trabajo para preparar la definición de la agenda post-2015. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) fue aprobada en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas. Esto constituyó un avance político y conceptual y un esfuerzo por alcanzar el desarrollo en los escenarios complejos posteriores al inicio del milenio.

La Agenda se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas complementarias. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se organizaron en los siguientes temas; 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria innovación e infraestructuras, 10. Reducción de desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Justicia e instituciones sólidas y 17. Alianza para lograr los objetivos. “Al abordar una gama tan amplia de cuestiones de desarrollo esta agenda se propone lograr, para 2030, un progreso significativo en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental” (ONU Migración, 2018, pág. 12).

Dentro de estos objetivos la migración está presente de manera directa e indirecta en al menos 11 de las metas e indicadores de los 17 objetivos que contempla la agenda. La referencia central a la migración se encuentra en la Meta 10.7 del Objetivo “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” que invita a “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU Migración, 2018, pág. 13). Otros objetivos e indicadores hacen referencia a la migración, pero lo realizan de manera intersectorial y no de manera directa.

La Agenda 2030 incluye a los países desarrollados y países en desarrollo, a diferencia de la Declaración del Milenio, es también relevante para todo tipo de poblaciones móviles, sean o no desplazadas. El anterior director general de la Organización Internacional para las Migraciones, Lacy Swing, declaró en 2015 que “la migración no solo es inevitable sino también beneficiosa, las vidas de los migrantes, sus familias y comunidades de origen y de acogida son mejores gracias a ello [...] por lo que se debe buscar crear las condiciones para que la migración sea una elección y no una necesidad” (ONU Migración, 2018, pág. 19).

### 3.2. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

Se parte de la puntualización de la diferencia en el término “pacto”, el cual refiere a “un acuerdo que no es legalmente vinculante pero que captura, por consenso, tanto las acciones políticas como las concretas de los Estados Miembros y de otros interesados pertinentes para mejorar la forma en que la comunidad internacional responde al desplazamiento” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024, pág. 7).

Como antecedente inmediato en el año 2016 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó una serie de compromisos para mejorar la protección de las personas refugiadas y las personas migrantes (Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024), estos compromisos llevaron el nombre de “Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes” y fueron adoptados en la resolución (A/RES/71/1) por la Asamblea General.

A través de la Declaración de Nueva York los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas reafirmaron la importancia continua del régimen de protección internacional de refugiados, la declaración estableció las bases para los dos pactos mundiales analizados en este apartado.

El Pacto se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cada uno de los nueve instrumentos básicos del derecho internacional de los derechos humanos<sup>16</sup>, en su contenido enumera 23 objetivos para la acción de los Estados y se pretende que estos compromisos y acciones puedan considerarse una guía para sus obligaciones en la materia (Naciones Unidas Derechos Humanos , 2018).

Este instrumento de cooperación, al igual que la Agenda 2030, reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para valorar los beneficios de la migración y tiene como objetivo “crear condiciones que permitan a todos los migrantes enriquecer a las sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales y así facilitar sus contribuciones al desarrollo” (Pacto Global para una Migración Ordenada, Segura y Regular, 2018, pág. 5). Es posible observar que ambos instrumentos consideran a la migración como un proceso fundamental en el desarrollo de los Estados.

Las discusiones que imperan alrededor del Pacto se enfocan en la complejidad para definir cómo las personas en procesos de movilidad serán consideradas como agentes de desarrollo bajo qué criterios y en que latitudes, se habla de procesos de integración y si estos son obligación exclusiva o no del

---

16 La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”.

Estado, el análisis de estos puntos se retoma de manera detallada en apartados siguientes.

### 3.3 El Pacto Mundial sobre Refugiados

La Asamblea General adoptó el 17 de diciembre de 2018 la resolución A/RES/73/151 sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que afirma el Pacto Mundial sobre los Refugiados, el Pacto aborda los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes se apega a la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así mismo abarca a las personas que hayan sido forzadas a desplazarse por consecuencia de desastres abruptos o cambio climático.

La figura 4 ilustra el proceso evolutivo que llevó a la formulación y eventual implementación de dicho pacto, destacando los sucesos claves, las negociaciones entre gobiernos, la secuencia de eventos representadas en la figura permite comprender el contexto en el que se desarrollaron las discusiones que culminaron en la adopción del pacto.

Figura 4. *Antecedentes de la firma del Pacto Mundial de Refugiados*



Fuente: Elaboración propia con información del documento *Hoja de Ruta para el Pacto Mundial sobre Refugiados*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2024)

El Pacto Mundial se rige por los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, el derecho internacional humanitario y otros instrumentos internacionales en la materia. Aunque el Pacto no es jurídicamente vinculante, se enmarca en la voluntad de los Estados miembros de las Naciones Unidas y en los principios de cooperación de la Organización de las Naciones Unidas.

Los objetivos puntuales del pacto son los siguientes: “i) aliviar las presiones sobre los países de acogida; ii) promover la autosuficiencia de los refugiados; iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018, pág. 4).

El Pacto cuenta con mecanismos que buscan facilitar la aplicación de una respuesta integral a favor de los refugiados y mecanismos de distribución de la responsabilidad, así como la previsión de mecanismos de cooperación y dialogo a nivel ministerial, estos mecanismos se analizan de manera detallada en el capítulo dos de esta investigación, realizando énfasis en las implicaciones de los mecanismos de distribución de la carga.

De esta manera tanto la Agenda 2030, la Declaración de Nueva York y ambos Pactos establecen la importancia de la creación de condiciones para las personas migrantes y personas refugiadas para transformarles en agentes de desarrollo, a través de la integración a las sociedades de acogida, pero enfatizando que el objetivo es disminuir la dependencia a los Estados receptores.

Para fines de esta investigación resulta importante esclarecer el uso del concepto de integración en la esfera de la cooperación internacional, las agendas de desarrollo y los foros en la materia migratoria, por lo que un siguiente apartado analiza su definición, los modelos existentes y los índices propuestos para su medición.

#### 4. La integración como parte de las agendas de desarrollo

Los procesos migratorios que se catalogan como forzados<sup>17</sup>, dentro de los que se encuentran las personas refugiadas se han establecido como uno de los temas prioritarios en las agendas internacionales. Los instrumentos mencionados previamente apuestan por responsabilidades compartidas y un sentido de sinergia para los programas y proyectos a implementarse, que permitan a las personas en contextos de movilidad desarrollar sus propias capacidades.

Javier Urbano (2020) propone que para analizar el vínculo entre las poblaciones migrantes y las políticas públicas de desarrollo debe determinarse el grado de inclusión en las políticas de la sociedad de recepción, pues cuanto mayor es el espacio de transición entre el llamado inmigrante irregular y su integración como ciudadano de pleno derecho, mayor es el tiempo en el que se prolonga su desventaja como inmigrado.

La integración de las personas migrantes y personas refugiada ha sido una de las principales apuestas en las agendas de desarrollo actuales y en las propuestas de política pública, así lo demuestra el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con la propuesta de soluciones duraderas<sup>18</sup>.

Aunque el concepto de integración es aún difuso y requiere de un análisis detallado, esta supone en gran medida que los sujetos sean autosuficientes y tengan las capacidades y actitudes para ser productivos (Clavijo et. al., 2018), por lo que las agendas y organismos internacionales buscan configurar alianzas

---

<sup>17</sup> “Las personas se ven obligadas a utilizar como estrategia de sobrevivencia moverse desde un espacio, el cual en ese momento es percibido como “inseguro”, hacia otro u otros, los cuales perciben como “seguros”, por tanto, se reconoce el primer elemento que constituye la causa esencial de las moviidades forzadas: la existencia de amenazas, algunas, en forma de violencia.” (Correa Lazzarini et. al., 2020, pág. 134)

<sup>18</sup> En la actualidad el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) propone la perspectiva de tres vías para la normalización de las personas refugiadas: repatriación voluntaria a su país de origen, la integración local en el país de acogida y el reasentamiento en un tercer país seguro, a estas tres alternativas se les denomina “soluciones duraderas” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024).

para asegurar la productividad de las personas y finalmente considerarles agentes de desarrollo.

#### 4.1 Recorrido conceptual de integración

En el debate público y académico el concepto de integración es controversial tanto para su comprensión conceptual, como para las implicaciones en la formulación de políticas públicas (Schmidtke, 2018, pág. 147), por lo que en la actualidad no existe un consenso internacional de lo que significa integración (Ramírez y Moreno, 2020, pág. 7).

A pesar de la falta de claridad del concepto, en materia de migración, algunos autores retoman la definición proporcionada por la Organización Internacional para las Migraciones:

“Proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual los migrantes se incorporan a una vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora [...] comprende nociones conexas como la inclusión y la cohesión social” (Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

El concepto de integración también es usado para describir el proceso exitoso de inclusión o incorporación de migrantes que debe desarrollarse y hacia dónde se supone que debe conducir (Schmidtke, 2018, pág. 148). Daniel Lochak (2018) señala que el concepto de integración es, sobre todo, un objeto de discurso en el que se observa el peso de las palabras y las ideologías y el proceso se ve afectado e incluso obstaculizado, por la reglamentación que cada país impone, como lo son el permiso de residencia y la repatriación.

Por otro lado, Rinnus Pennix (2003) describe la integración como “el proceso en el cual los inmigrantes son aceptados en la sociedad, tanto como individuos, así como grupos”. Este autor argumenta que hay dos partes involucradas en el proceso: los inmigrantes, con sus esfuerzos y adaptación, y la sociedad de acogida que interactúa con los nuevos llegados y su formación ideológica, social y política. Pennix (2003) realiza la distinción en que los

inmigrantes y la sociedad de acogida son socios que no se encuentran en igualdad de condiciones, pues la sociedad receptora con sus términos institucionales tiene un mayor impacto en los resultados del proceso.

Por otro lado, existen autores como Snjezana Gregurovic y Drago Zuparic-Iljic (2018) que proponen que la integración no se limita a un proceso en dos vías sino más bien se trata de un proceso en tres vías: personas migrantes, países de recepción y países de origen, los autores destacan el papel que las comunidades de origen ocupan en los procesos de integración.

La investigación convencional sobre la integración de las personas se ha enfocado en que la integración depende principalmente en el contexto de los países de destino, de manera reciente los análisis sobre integración han tomado en cuenta la interacción entre las políticas entre países de origen y de acogida, los autores Justyna Salamónska y Anne Unterreiner (2019) mencionan el término de “constelaciones de integración” que pone de manifiesto como los países de acogida y de origen crean una red de vínculos legales y políticos con grupos de personas migrantes y sus familiares, que también afecta las relaciones intergubernamentales y la configuración de políticas públicas (Salamonska y Unterreiner, 2019).

Martén, Hainmueller y Hangartner (2019) argumentan que las personas refugiadas, en específico, se encuentran entre los grupos de inmigrantes que más barreras enfrentan para la integración cívica y económica, como a la participación laboral en los mercados (Broadhead, 2020), y que la agrupación de los grupos étnicos ha probado ser beneficiosa para esos dos aspectos específicos de la integración, pues arguyen que los grupos étnicos proveen acceso a redes que brindan información acerca de vacantes y referencias laborales.

Por tanto, aunque el concepto de integración no posee una sola definición, se retoma de manera constante en las agendas y se observa que son los elementos que aporta la OIM con los elementos social, económico, político y

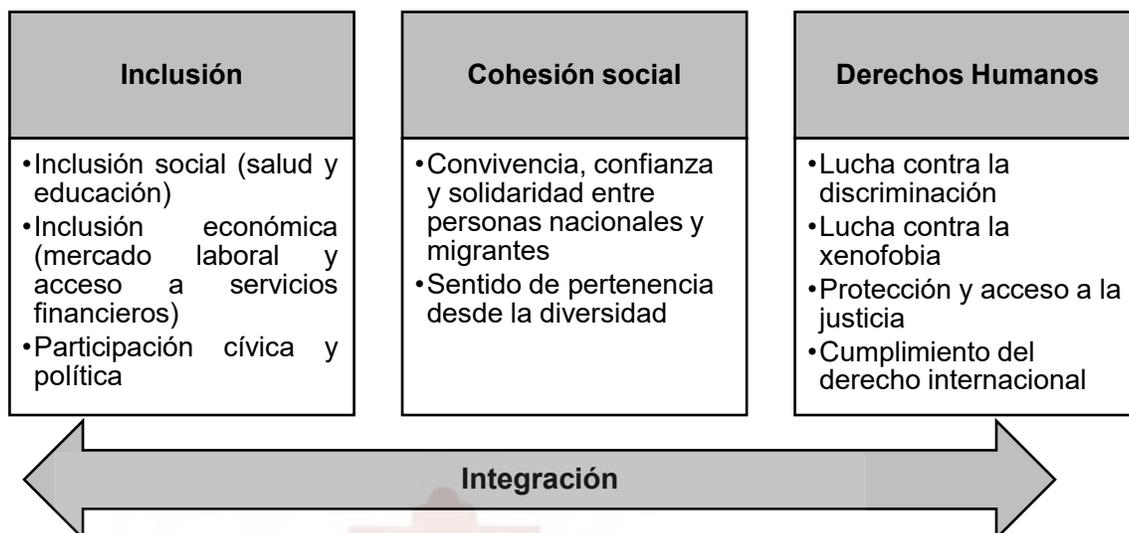
cultural son considerados para medir o determinar si los procesos de integraciones son exitosos.

La noción de integración se encuentra estrechamente entrelazada con dos conceptos a menudo usados como sinónimos: inclusión y cohesión social, sin embargo, su significado no es el mismo. La inclusión es un “proceso consistente en mejorar la habilidad, las oportunidades y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad para que puedan participar en la sociedad” lo que implica una mejora en las condiciones de participación de las personas y las poblaciones que históricamente se han encontrado en desventaja (Organización Internacional de las Migraciones, 2023, pág. 2).

Por su parte la cohesión social, suele asociarse con nociones como la solidaridad, unidad, tolerancia y convivencia armoniosa, se relaciona a la posibilidad de que las personas con antecedentes diferentes posean oportunidades de vida similares y consoliden fuertes relaciones positivas entre sí (Organización Internacional de las Migraciones, 2023). Se trata entonces de un proceso de carácter colectivo que hace referencia a la mejora de la convivencia y a la disposición de la población para convivir en comunidad.

De acuerdo con la OIM (2024) ambos conceptos son necesarios para lograr procesos de integración y maximizar sus alcances, entendiéndose entonces que son conceptos ligados a la integración, pero no homólogos. En la figura 5 se describen los procesos clave para lograr la integración de acuerdo con la propuesta de OIM (2017).

Figura 5. *Procesos clave para la integración de personas migrantes y personas refugiadas*



Fuente: Elaboración propia con información de Organización Internacional de las Migraciones (2023).

En el marco de este estudio se analiza la integración desde la perspectiva de la OIM y los elementos propuestos por la organización: económica, social, cultural y política. En el análisis realizado en el capítulo tres se retoma la propuesta de Snjezana Gregurovic y Drago Zuparic-Iljic (2018) de que la integración se realiza en tres vías: las personas migrantes o personas refugiadas, país de recepción y país de origen, para entender el caso de la población refugiada haitiana en Tijuana.

## 4.2 Modelos y mediciones de la integración

Es pertinente realizar la puntualización de que las políticas de integración y los modelos de integración se encuentran fuertemente influenciados por los sistemas culturales y sociales, la organización del Estado de bienestar, así como de las características históricas y culturales de los países de recepción (Gregurovic y Zuparic-Ilij, 2018).

Giddens (2002) distingue que existen por lo menos tres modelos de integración: *asimilación*, el cual exige amoldar los comportamientos o valores y

normas de la sociedad de acogida; *fusión*, en el cual las tradiciones de los recién llegados se mezclan con las predominantes dando origen a nuevas pautas y, finalmente. *pluralismo cultural*, que explica el desarrollo de una sociedad plural (Loterio y Pérez, 2019, pág. 151).

Al respecto Lochak, que usa Francia como objeto de estudio, puntualiza que la asimilación supone el abandono de todo elemento de identidad original para fundirse en la comunidad de adopción, mientras que la integración como modelo, estaría basada en una dinámica de intercambio “en el que cada uno acepta formar parte de un todo y se compromete a respetar la integridad del conjunto” (Lochak, 2018, pág. 3).

Sin embargo, la aplicación de uno u otro modelo, no solo se limita a las características sociales o políticas del país de recepción, Lea Klarenbeek (2019) sostiene que la categoría migrante se atraviesa, a su vez, con otros factores como raza, género y clase, lo que en última instancia también impacta en sus procesos de integración.

Elena Sánchez Montijano retoma la propuesta de Castles (1995) y sostiene que las formas en las que los gobiernos se enfrentan a la integración de las personas migrantes se clasifican en tres modelos: exclusión diferencial, asimilacionismo y multiculturalismo o interculturalismo. El cuadro 2 destaca los elementos de cada una de estas aproximaciones teóricas, la puntualización de sus características permite una comparación crítica de los modelos en términos de sus objetivos y proporciona una base para identificar características.

Cuadro 2. Modelos de integración desde la propuesta de análisis de Elena Sánchez

Modelo	Exclusión diferencial o aculturación	Asimilacionismo	Modelo multicultural
Características	Sistema excluyente que separa nacionales y extranjeros	Busca la adaptación del grupo minoritario al mayoritario en todos los ámbitos de la realidad social: idioma, tradiciones y valores	Este modelo parte de la base de aceptar la diversidad que existe entre los distintos colectivos migrantes y garantizarla en el marco social
	El grupo dominante, es decir, la comunidad de nacimiento impone su modus vivendi a los recién llegados,	Las políticas que se generan van dirigidas a la imposición de la una identidad y una ciudadanía idéntica para todos, especialmente la esfera pública	El multiculturalismo busca integrar a todos las personas migrantes en las mismas condiciones sin importar las características individuales o de grupo
	La articulación de políticas bajo este modelo tiene lugar mediante la negación al acceso a derechos y libertades generales, y la inexistencia de políticas dirigidas a los migrantes que atiendan sus necesidades y características en la diversidad.	Este modelo se desarrolla mediante la generación de políticas dirigidas al aprendizaje del idioma y de las costumbres y valores de la cultura dominante	El modelo sólo obliga a la población migrante a aceptar un mínimo común de valores o principios que regirán la interacción entre todos
	La articulación de políticas bajo este modelo tiene lugar mediante la negación al acceso a derechos y libertades generales, y la inexistencia de políticas dirigidas a los migrantes que atiendan sus necesidades y características en la diversidad.	El acceso a los derechos y a las políticas sociales están en función de la demostración por parte de los migrantes, de manera individual, de su capacidad para adaptarse a esta esfera pública y seguir las pautas establecidas	En las características de este modelo las autoridades permiten a cada individuo o grupo que mantengan sus diferencias y, por otro lado, la generación de políticas concretas que promuevan la diversidad
	Las personas migrantes residen y trabajan con nula interacción con las personas nacionales	Bajo este modelo las personas migrantes y personas refugiadas mantienen sus diferencias para la esfera privada y se esfuerzan por formar parte de la mayoría en pública	Las autoridades tratan de incluir a la población migrante dentro de la realidad social mayoritaria
Países que lo han implementado	Se da en países cuya política de flujos migratorios está basada en la temporalidad, se aplica mayormente en países asiáticos	Francia ha sido un ejemplo en la aplicación de este tipo de modelo	Este modelo tiene como exponentes a países como Canadá, Países Bajos o Suiza

Fuente: Elaboración propia con información de (Sánchez-Montijano, 2023).

Sánchez Montijano sostiene que a pesar de esta identificación teórica la mayoría de los países que aplican modelos de integración los combinan en

función de sus intereses y necesidades (Sánchez-Montijano, 2023). Estos modelos han enfrentado críticas puntuales respecto a su eficiencia, en su mayoría relacionadas con la manera en que operan en la práctica.

La primera de estas críticas se refiere a que estos modelos son estáticos y fallan en atender los cambios que ocurren a través del tiempo; la segunda crítica se basa en que estos modelos son simplificados en exceso e ignoran las variaciones internas de las naciones y, la tercera crítica, “se basa en que estos modelos son normativos y se encuentran influenciados ideológicamente, fallando nuevamente en reflejar situaciones reales” (Gregurovic & Zuparic-Ilij, 2018, pág. 4).

Por su parte, Lochak puntualiza que los modelos de integración han de responder a dos desafíos puntuales: “el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración clandestina y, por el otro, la integración de la población inmigrante regularizada” (Lochak, 2018, pág. 5). Teniendo en cuenta estos desafíos parece existir un consenso, en academia y pactos internacionales, de que “la integración es un proceso deseable y necesario en el contexto de las migraciones” (Ramírez y Moreno, 2020, pág. 8).

Entre las áreas que tradicionalmente se usan para medir el éxito de las políticas de integración se encuentran: aprendizaje del idioma, integración al sistema educativo, integración social e integración política (Ramírez y Moreno 2020, pág. 10). Ramírez Meda y Moreno Gutiérrez (2020) argumentan que la integración de las personas migrantes en el sistema educativo debe verse fortalecida por el interculturalismo y que debe tratarse de un proceso multi-actoral en el que deben estar implícitos desde planes de estudio hasta métodos de enseñanza y que los procesos educativos deben considerar la heterogeneidad del alumnado.

En cuanto a la integración política, Madriaga Quinsaat (2019) argumenta que los migrantes se arraigan en el país de acogida a través del aumento en el tamaño y la intensidad del contacto con las poblaciones en sus localidades; así como interacciones sociales y vínculos que crecen en el país de acogida. Surgen

nuevas formas de identificación y sostiene también que las participaciones políticas menos convencionales, como la lucha por sus derechos, se han convertido en una forma de incorporar a los migrantes en la esfera política de la sociedad de acogida (Madriaga Quinsaat, 2019, pág. 420)

En el rubro de integración laboral Schwarz Coulange Méroné y Manuel Ángel Castillo (2020) sostienen que para las personas migrantes el mercado de trabajo abre el camino para la instauración de otros nexos. Los autores utilizan dos enfoques teóricos: por una parte, el nivel de dotación en capital humano<sup>19</sup> y por la otra la cuestión del capital social.

En cuanto a la integración social, Méroné y Castillo proponen también el enfoque del capital social como “mecanismo de relevancia social en la adquisición de diferentes tipos de recursos lo que se asocia a la pertenencia a una red duradera de relaciones” (Coulange Méroné y Castillo, 2020, pág. 3), en este sentido analizan las uniones maritales mixtas como indicador clave de la integración de personas migrantes en las sociedades de recepción.

En el caso de México, la participación política de las personas extranjeras se encuentra limitada por el Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece una prohibición de participar en los asuntos políticos del país, a pesar de su participación en el mercado laboral y en la vida social del país. Leticia Calderón considera que el Artículo 33 de la CPEUM ha sido un medio de sanción política directa a personas extranjeras y que permite a las autoridades que determinen hasta qué punto sería su participación y opinión política en los asuntos del país, por lo que la académica considera que “se mantiene un mensaje contrario al reconocimiento de igualdad de las personas” (Calderón, 2023).

Así como el concepto de integración ha sido complejo en su definición y uso tanto en la investigación académica como en políticas públicas, la medición de la integración ha resultado tan compleja como la misma definición. A este

---

<sup>19</sup> La teoría del capital humano sostiene que el acervo de conocimientos y habilidades previas que poseen los individuos determina su inserción (Coulange Méroné y Castillo, 2020).



respecto, una de las herramientas que destaca es el uso del Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX) realizado por la organización Migration Policy Group y el Think Thank Centro para Asuntos Internacionales de Barcelona (CIDOB, por sus siglas en inglés).

El MIPEX mide el desarrollo de las políticas de integración en muchos países europeos y no europeos, fue presentado por primera vez en 2004 como parte del índice europeo de ciudadanía cívica e inclusión, establece “el nivel de igualdad y responsabilidades de los ciudadanos de un determinado país y el nivel de apoyo brindado a sus necesidades específicas para tener las mismas oportunidades en diferentes áreas como economía, política y cultura” (Gregurovic & Zuparic-Ilij, 2018, pág. 106), se propone como una herramienta para evaluar y comparar lo que los países hacen en materia de integración.

Otro de los índices utilizados es el Índice de Integración (IPL) desarrollado por la Organización Internacional para las Migraciones en colaboración con el Laboratorio de Políticas de Inmigración, se basa en una comprensión multidimensional de la integración, que examina los conocimientos y las capacidades psicológicas, de navegación, económicas, sociales, lingüísticas y políticas de las personas migrantes para establecerse en sus nuevas comunidades y que busca que las herramientas de medición que ofrece puedan ser reproducidas, ampliadas y adaptadas en diferentes contextos por los gobiernos (Organización Internacional para las Migraciones, 2023).

Acerca de los índices mencionados Goodman (2010) argumenta que en el caso de MIPEX los indicadores no miden los efectos reales de las medidas y políticas adoptadas sino la apertura particular de cada país a la integración de inmigrantes, sin embargo, considera que no es apropiado evaluar el nivel de desarrollo de políticas de integración basado en una sola política para todos los países, pues sus economías y contextos sociales son importantes diferenciadores (Gregurovic & Zuparic-Ilij, 2018, pág. 108).

Medir la integración, al marco de estos índices continúa siendo complejo, pues se limitan a datos medibles como obtención de participación económica y

laboral, pero falla en la obtención de datos que prueben la interacción y participación social y en concordancia con Goodman al comparar naciones con un largo historial de políticas de integración como Alemania y Estados Unidos, a naciones con iniciativas de integración recientes como lo es México.

## 5. El papel de la sociedad civil en la cooperación internacional y las agendas de desarrollo

Las agendas de desarrollo analizadas muestran un especial interés en la participación de la sociedad civil en sus planes de acción y en el desarrollo de estrategias enfocadas en la movilidad humana, para entender el surgimiento de esta participación se realiza un breve recorrido histórico respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la CID.

El fin del mundo bipolar y el aceleramiento de la globalización condujeron a un giro en la realización de cumbres mundiales, los encuentros se intensificaron en cuanto a su organización y se amplió la participación en ellos, así mismo se incluyeron distintos temas a los atendidos tradicionalmente. Ianni (2005) argumenta que es en este ámbito donde la sociedad civil ha encontrado espacios importantes para su compromiso con la definición y estrategias de desarrollo

La participación en las conferencias internacionales de los años noventa dan cuenta de la atención al papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, así lo muestra el cuadro 3, a este reconocimiento progresivo del papel de la sociedad civil se acompaña de la importancia de su movilización de estas cumbres y su legitimidad en las políticas de desarrollo.

**Cuadro 3. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en las conferencias internacionales**

Participación de las organizaciones de la sociedad civil en las conferencias internacionales	
Año	Conferencia Internacional
1992	La Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo más conocida como Cumbre de la Tierra
1993	La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos en Viena
1994	La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo

1995	La Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague
1995	la Cuarta Conferencia sobre la Mujeres en Beijing septiembre de 1995

Fuente: Elaboración propia con información de (Ianni, 2005).

Sánchez distingue cinco principales formas de participación de la sociedad civil: “colaborar en el diseño, formulación e implementación de proyectos de desarrollo financiados por medio de la CID, participar en foros y eventos sobre el tema, fungir como “grupos de presión” para el logro de sus intereses, fungir como grupos de *advocacy o think tanks*, en busca de construir apoyo hacia los diversos actores sociales respecto a sus causas o intereses, colaborar como consultoras de otros actores tales como agencias, organismos intergubernamentales, entre otros.” (Sánchez, 2018, pág. 258).

La Agenda 2030 reconoce que es imperativo incluir la visión y experiencia de la sociedad civil en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, para lograr que se atiendan las necesidades objetivas de la población (Baños y Salamachia, 2017). Aunque la escucha de las voces que vienen desde la sociedad civil representa un avance en la construcción de la Agenda y los Pactos mencionados, son complejos los caminos que deben desarrollarse para configurar una relación más efectiva de gobierno con sociedad civil y en específico con las personas refugiadas.

Para hablar del involucramiento de la sociedad civil como actor de la cooperación es necesario definir su concepto y particularmente de las organizaciones de la sociedad civil como parte de esta concepción. El siglo XX es donde las organizaciones de la sociedad civil encuentran su origen, su nacimiento es consecuencia del abandono de los postulados del Estado benefactor y el inicio del tránsito al neoliberalismo en gran parte del mundo (Mendoza García et. al., 2014), así mismo como se menciona anteriormente la preponderancia de estas agencias coincide con el expansionismo de las democracias occidentales.

Walzer (1991) define sociedad civil como el “espacio de asociación humana sin coacción, así como el conjunto de las redes de relaciones, familia, fé

intereses e ideología que llenan este espacio”, por otro lado, Maris Semino (2015, pág. 43) define a la sociedad civil como “la esfera del espacio público de no denominación ocupado por organizaciones formales e informales donde todo tipo de participación cívica toma lugar”.

Existen otros términos también utilizados para referirse a esta esfera, como lo es tercer sector que aunque limitado a organizaciones sin fines de lucro en el lenguaje anglosajón, Garkisch, Heidingsfelder y Beckman (2017) lo incorporan para capturar la diversidad de organizaciones involucradas retomando la conceptualización realizada por Salomón y Sokolowski (2016) que incorpora “organizaciones no lucrativas, cooperativas, sociedades, asociaciones civiles, normas sociales, actividades comunitarias, actividades voluntarias y organizaciones de la sociedad civil” (Hedingsfelder et. al. 2017, pág. 6).

Para la presente investigación se retoma el término descrito por Hedingsfelder, Beckmann, & Garkisch (2017) término organizaciones de la sociedad civil (OSC) para referirse a una esfera más amplia que abarca desde lo local, nacional e internacional, así como organizaciones no lucrativas, cooperativas, sociedades, asociaciones civiles, colectivos comunitarios, colectivos voluntarios y se incluye también a los movimientos sociales.

## 5.1 Expresiones y funciones de la sociedad civil

La idea de una sociedad civil autónoma y auto organizada como lugar del poder en oposición al estado y catalizador para el cambio se difundió entre otros por los autores angloamericanos A. Arato y J. Cohen y en Alemania por H. Dubiel, G. Frankenberg y U. Rödel (Bacher, 2016).

Habermas (2016) afirma de manera semejante que la sociedad civil encarna una esfera no-estatal y no-económica para crear lo público, considera pues que esta es la manera más efectiva de agruparse y les atribuye un potencial de resistencia contra intervenciones en la economía y política en los espacios de vida de la población. Ahora bien, como plantea Diego Hernández “el Estado ha

debido transformarse en correspondencia con las demandas de grupos sociales determinados, quienes buscan incidir en el poder” (Hernandez, 2014, pág. 25).

Las funciones de la sociedad civil se interpretan según el contexto de trabajo y se completan correspondientemente (Bacher, 2016): funciones de creación de comunidad y democratización, que se refiere a la creación de capital social y comunidad, las relaciones entre personas y organizaciones se fortalecen a través de un mutuo acuerdo por lo cual se crea cohesión grupal, confianza o la integración social en un sentido más amplio.

Por otro lado, se encuentra la función de prestación de servicios; las organizaciones de la sociedad civil ofrecen servicios sociales como ayudar a cubrir las necesidades básicas que el Estado en ocasiones es incapaz de cumplir, por diversas razones, como la cercanía humana y geográfica a los grupos destinatarios. En algunas ocasiones las organizaciones de la sociedad civil asumen una función innovadora puesto que, al ser más flexibles, adaptadas a los contextos pueden actuar a largo plazo por lo cual encuentran soluciones transformadoras para problemas privados y sociales (Bacher, 2016).

Bacher (2016) arguye que existe una función protectora de la sociedad civil frente a intervenciones del Estado y del mercado, pero estas funciones varían de acuerdo con los contextos en los que se ubiquen las organizaciones, esta función podría limitarse o ser ampliada pues requiere de un anclaje jurídico de los derechos humanos, que también depende de la latitud donde se ubique su trabajo.

## 5.2 Organizaciones de la sociedad civil en las migraciones

De manera específica en el ámbito migratorio Perelló Carrascosa y Lacomba argumentan que el papel de las OSC toma un carácter relevante al situarse en un campo crecientemente politizado, debido a que los Estados han incrementado su protagonismo y control sobre los movimientos migratorios (Perelló y Lacomba, 2020). Con la perspectiva de los años ha podido observarse que las

organizaciones no han sustituido al Estado, pero sí han producido transformaciones y establecido nuevas relaciones entre ellas y los poderes públicos.

Lo particular en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito migratorio es su capacidad para responder a necesidades especiales y emergentes, pues son capaces de movilizar recursos, como voluntarios y comunicaciones no necesariamente formales, a los que el Estado no necesariamente tiene acceso y comunicarse orgánicamente con las comunidades en las ciudades de acogida.

En el capítulo tres se atiende con mayor detenimiento el caso de la ciudad de Tijuana, que representa una muestra de esta capacidad de respuesta de la sociedad civil. Soraya Vázquez del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria menciona que ante la llegada en 2016 de haitianos a Tijuana: “de un día para otro había en las calles de Tijuana cientos de haitianos, nadie sabía quiénes eran, qué estaban haciendo [...] y decidimos ahí a hacer voluntariado y ayuda porque estaba desbordado el desayunador y coincidimos con otras personas que se acercaron con la misma intención” (Soraya Vázquez, comunicación personal, 2023).

En el ámbito de las personas refugiadas las OSC no solo brindan servicios generales, si no que se enfocan en necesidades específicas que el Estado no atiende, han asumido cada vez más responsabilidades sociales que se convierten en métodos duraderos para atender los problemas sociales.

Perelló Carrascosa y Locomba (2020) arguyen que las intervenciones de las OSC en la materia migratoria pueden dividirse en tres niveles en función de la manera que se involucren en acciones de asistencia humanitaria y de reconocimiento: primera grado o asistencialismo básico, asistencialismo de segundo grado y finalmente, de tercer grado o incidencia.

De acuerdo con los autores las acciones de primer grado son llevadas a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro con fines altruistas, cuyo objetivo es

ofrecer bienes o servicios primarios para las necesidades básicas de personas migrantes, como alojamiento temporal o alimento. En cuanto al asistencialismo de segundo grado incluye las necesidades anteriores, pero incluye un mayor acercamiento a la realidad acompañada de interacción con actores locales y comunitarios, incluye servicios como orientación jurídica y acompañamiento. Por ultimo las acciones de tercer grado están protagonizadas por grupos organizados desde una posición reivindicativa con actores gubernamentales e intergubernamentales para la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y personas refugiadas (Perelló y Lacomba, 2020).

Figura 6. *Tipo de actividades por nivel de involucramiento de las OSC en la materia migratoria*



Fuente: elaboración propia con información de Perelló y Lacomba (2020).

Existe un consenso general de que la participación de las organizaciones se encuentra en medida determinada por las medidas estatales, así como al contexto en que desarrollen su trabajo, en un capítulo posterior se analiza su participación de manera específica en el contexto de gobernanza de la migración en Tijuana. Para entender su ámbito de acción en conjunto con el Estado resulta necesario detallar el marco jurídico internacional, regional y nacional.

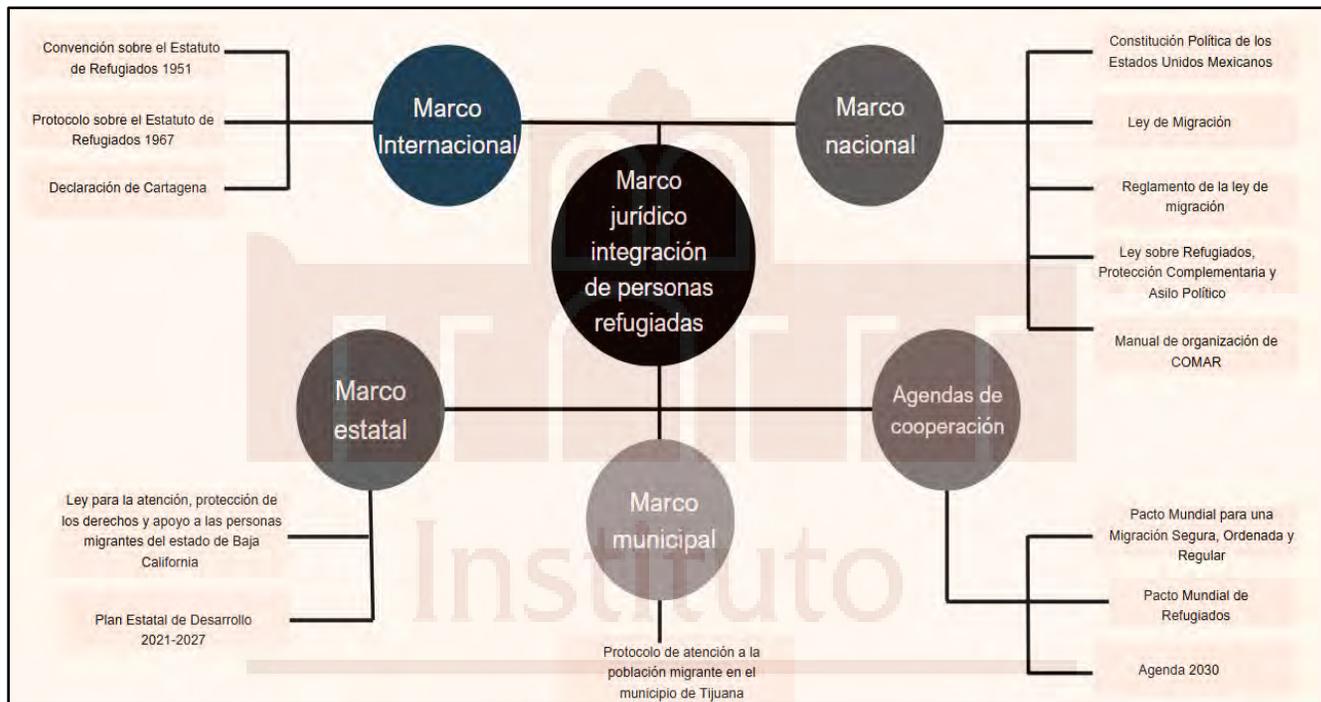
## 6. Marco jurídico del derecho al reconocimiento de la condición de refugiado

En términos de esta investigación es crucial comprender los límites y responsabilidades que guían las políticas y acciones en favor de las personas refugiadas. Analizar el marco jurídico, desde las disposiciones internacionales hasta el ámbito local, permite comprender a mayor profundidad los parámetros que guían la acogida y el proceso de integración de las personas refugiadas.

La figura 7 ilustra los marcos jurídicos aplicables a México desde el ámbito internacional, nacional, estatal y local, de manera complementaria se incluyen los pactos de cooperación y agendas de desarrollo aplicables a la materia, así como en términos del caso de estudio de la investigación se incluyen en la figura los protocolos aplicables en la ciudad de Tijuana.

Los cuadros de la figura permiten ver la interacción entre los diferentes niveles normativos, esta dinámica se explica de acuerdo con el contenido de cada uno de ellos en apartados posteriores. La puntualización de su contenido permite entender el alcance de las estrategias que a nivel gubernamental se pueden establecer en conjunto con los compromisos globales adquiridos por el estado mexicano

Figura 7. Marco jurídico de las personas con reconocimiento de la condición de refugiado



Fuente: Elaboración propia.

## 6.1 Marco internacional y regional

En el año 2000 México se adhirió a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, instrumentos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se consideran el fundamento del derecho internacional de los refugiados, en ellos se establece el derecho a solicitar asilo en caso “de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política” (Brewer et. al., 2022) además establecen las normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como refugiadas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2001).

El Protocolo de 1967 es un instrumento independiente de la Convención de 1951, aunque íntegramente relacionado con ella, ambos instrumentos cubren conjuntamente tres grandes temas: “la definición del término refugiado, el estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida peligre y las obligaciones de los Estados” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2001, pág. 10). En concordancia con los conceptos derivados del derecho internacional el asilo fue diseñado para la atención de casos individuales, mientras que el refugio es una figura orientada a la protección tanto de individuos como de desplazados en masa (Valdez, 2004).

Dentro del marco internacional se encuentra también La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el cual es un acuerdo regional entre los países de América Latina para la protección de refugiados y solicitantes de asilo en el hemisferio, esta declaración amplía los criterios sobre los cuales pueden ser consideradas las personas solicitantes de asilo y de refugio establecidos en la Convención de 1951 y el protocolo de 1967.

En esta declaración se define como refugiadas a “todas aquellas personas que sientan amenaza contra su vida, su seguridad o su libertad, debido a casos de violencia generalizada, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que hayan causado disturbios del orden público” (Migration Policy Institute , 2020). Para el año 2013 la definición ampliada había sido incorporada en catorce legislaciones nacionales de la región (Grupo Articulador México del seguimiento a la Declaración del Plan de Acción de Brasil (GAM-PAB), 2018, pág. 6).

Junto al concepto de refugiado, han surgido otras denominaciones, que, aunque no han alcanzado el reconocimiento jurídico de la categoría de refugiado, como el término de migraciones forzadas, que incluye no sólo a la población refugiada y solicitantes de asilo, sino a todos aquellos que se ven forzados a abandonar sus hogares a causa de violencia, persecución, proyectos de desarrollo, desastres naturales o catástrofes provocadas por la acción humana (Espinar, 2010).

Se destaca también que la OIM define a persona migrante como “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 independientemente de su situación jurídica, el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento, las causas o la duración de su estancia” (Organización Internacional para las Migraciones, 2023).

En el contexto de la globalización la categorización de las migraciones es compleja tanto para los gobiernos como para la academia, autores como Celis Sánchez y Aierdi Urraza (2015) arguyen que, desde la perspectiva de derechos indivisibles, es cuestionable el concepto de persona migrante que establece la OIM pues consideran que solo fuese migrante voluntario aquella persona que pudiendo existir con plenos derechos y dignidad en su lugar de origen, decide hacerlo en otro lugar (Celis y Aierdi, 2015).

Ante los cuestionamientos académicos conceptuales para los fines de la presente investigación se analiza con detenimiento a las personas refugiadas

pues dotan de una obligación estatal para la atención de sus procesos migratorios y adquieren un estatus protegido por el Derecho y la cooperación internacionales.

## 6.2 Sistema de protección internacional en México: marco jurídico nacional

Históricamente México ha tenido una larga tradición por considerarse un país solidario en materia de asilo incluso antes de la firma de los instrumentos internacionales en la materia. El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue reconocido a nivel mundial porque otorgó asilo a los españoles perseguidos por la dictadura de Francisco Franco<sup>20</sup>, desde este período hasta la década de los ochenta el asilo se mantuvo a grandes rasgos sin cambios.

La historia de las personas refugiadas se remonta a la década de los años ochenta México comienza a recibir flujos de personas provenientes de Centroamérica quienes buscaban protección en el país y se crea la Comisión Mexicana de Atención a los Refugiados (COMAR) en 1980, institución facultada para reconocer mediante un acto declarativo la condición de refugiado a los extranjeros (Coporo-Quintana & Morales-Gómez, 2020), mientras que la apertura de la oficina de ACNUR en México se da en 1982 y el reconocimiento a la figura de refugiado en la Ley General de Población en 1990 (Torre et. al., 2021).

La figura de reconocimiento de la condición de refugiado en México fue reconocida hasta el año 2000 con la adhesión del país a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. A nivel regional México forma parte de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, mientras que a nivel nacional el marco legal está compuesto por la Ley Sobre Refugiados Protección Complementaria y Asilo (LSRCAP) y su reglamento, en conjunto con la Ley de Migración y su reglamento, la LSRCAP tiene por objeto regular el

---

<sup>20</sup> “El avance de las tropas franquistas y los continuos bombardeos, plantearon al gobierno republicano la necesidad de proteger, los numerosos estudios del exilio español a México coinciden en que aproximadamente fueron 20,000 los republicanos desplazados, sobresaliendo dos grupos característicos: los niños y los intelectuales” (Guirao, 2017, pág. 243).

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

A nivel nacional, la figura de asilo está consagrada en el artículo 11 Constitucional el cual señala el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo, manifestando que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales en donde la ley regulará sus procedencias y excepciones (Hernández y Cruz, 2020).

La distinción entre los conceptos es la siguiente; el asilo se refiere a la protección que un Estado decide otorgar a una persona perseguida por motivos políticos, mientras que la condición de refugiado se reconoce como la protección que otorga el Estado al extranjero cuando se encuentre en territorio nacional y esté en peligro su vida, libertad o seguridad y demás supuestos contemplados en el artículo 13 de Ley sobre Refugiados (Ortega, 2020).

Mientras que la protección complementaria se encuentra prevista en el artículo 27 de la LSRPCyAP y hace referencia a la protección que el Estado otorga a la persona que no reúne los supuestos para obtener la condición de refugiada o asilada y que requiere protección para no ser devuelta al territorio de otro país donde su vida peligre, el artículo 48 de la ley establece que a ambos se les concederá residencia permanente en el país.

Por su parte, la Ley de Migración regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo (Hernández y Cruz, 2020, pág. 135). En México, todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, sin distinción de su situación migratoria, nacionalidad, edad, sexo o cualquier otra característica bajo alguno de los supuestos contemplados por el Art. 13 de la LRCAP.

Es precisamente en el título cuarto de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo y el Capítulo Segundo de su Reglamento, en donde se señalan las pautas a seguir en relación con el procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el sistema jurídico mexicano caracteriza al procedimiento de solicitud de refugio como un procedimiento un administrativo.

Al ubicarnos en la latitud norte del país, particularmente en el estado de Baja California y la ciudad de Tijuana resulta necesario también atender al marco jurídico estatal.

En el marco estatal se encuentran la Ley para la Atención, Protección de los derechos y apoyo a las personas migrantes del estado de BC, en sus artículos 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24 y 25 atiende lo relativo a grupos en movilidad en situación de vulnerabilidad, en su decreto 18 el estado aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, cuyo objeto es “Coadyuvar con las autoridades federales, en la protección de los derechos de las personas migrantes que se encuentran en territorio del Estado” (Congreso del Estado de Baja California, 2021).

En consonancia con la ley en el capítulo sexto se dispone la instalación del Consejo Estatal de Asuntos Migratorios de Baja California para fungir como órgano de consulta y asesoría en materia de atención de la población migrante y con la función de impulsar acciones concretas dirigidas a las personas en contexto de movilidad, establece también en su capítulo séptimo la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y que tiene entre sus funciones gestionar y difundir programas sociales del estado para personas migrantes; promover la atención de éstas a efecto de consolidar el vínculo interinstitucional con las organizaciones sociales; generar y difundir los elementos de información y comunicación en materia migratoria, entre otras funciones (Congreso del Estado de Baja California, 2021).



Se incluye a nivel estatal también el Plan Estatal de Desarrollo del Estado 2021-2027 que incluye la política transversal 1 “Equidad, inclusión y no discriminación” que de acuerdo al documento incluye a las colonias urbanas y rurales donde se conserve la población en situación vulnerable; a través de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social y permitan mejorar las condiciones de la población mediante esquemas de corresponsabilidad, dentro de la narrativa política se especifica el lugar que ocupa la población migrante (Gobierno estatal del estado de Baja California, 2021, pág. 10).

Por último, en el municipio de Tijuana se cuenta con el Protocolo de Atención a la Población Migrante en el Municipio de Tijuana cuyo objetivo general es “definir un procedimiento operativo de primera atención y de seguimiento para el gobierno municipal de Tijuana, que a través de sus diferentes dependencias y con la coordinación de otros sectores productivo y académico, debe atender, identificar y canalizar adecuadamente a las persona en contexto de movilidad extranjeras y nacionales que llegan a Tijuana, desde un enfoque de derechos humano” (XXIV Ayuntamiento Tijuana, 2022).

Los principios y enfoques centrales del Protocolo son: el acceso universal a derechos y servicios, atención inmediata, buena fe, enfoque interseccional, igualdad y no discriminación, interés superior de la niñez, no revictimización, perspectiva de género, diversidad cultural y lingüística, preservación de la unidad familiar, protección de datos y enfoque de derechos humanos y enfoque de gobernanza (XXIV Ayuntamiento Tijuana, 2022) y tiene como población de atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros, mujeres, víctimas de delitos, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Así mismo dentro de este protocolo se establecen las directrices para la designación de albergues y espacios seguros, cabe destacar que este Protocolo no contempla la distinción en el tratamiento entre personas migrantes y refugiadas si no que establece el término personas en contexto de movilidad.

## 7. Reflexiones del capítulo

Este primer capítulo refleja la importancia de lo contemplado por los marcos jurídicos a nivel internacional, pero, sobre todo, la relación que mantienen con los marcos nacionales y locales. Se buscan esclarecer los conceptos de trabajo, integración y organizaciones de la sociedad civil de los cuales se desprenden las siguientes dos definiciones usadas a lo largo de la investigación

En lo que respecta a la integración se mantiene la propuesta de la OIM (2019) como “proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual las personas migrantes se incorporan a una vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora” se distingue de conceptos como inclusión y cohesión social, entendiendo a la inclusión como la generación de condiciones iguales para grupos tradicionalmente excluidos y a la cohesión social entendida como solidaridad y aceptación de parte de la comunidad de acogida, ambos conceptos son necesarios para maximizar la efectividad de la integración, pero no se trata de conceptos homólogos.

Por otra parte, para el concepto de organización de la sociedad civil se retoma el término descrito por Hedingsfelder, Beckmann, & Garkisch (2017) para referirse a una esfera más amplia que abarca desde lo local, nacional e internacional, así como organizaciones no lucrativas, cooperativas, sociedades, asociaciones civiles, colectivos comunitarios, colectivos voluntarios y en el caso de esta investigación busca ampliarse hasta incluir también a los movimientos sociales. Esta definición elegida para el presente trabajo busca ser exhaustiva más no limitativa.

Los estudios previos confirman lo complejo que ha sido definir la integración y la complejidad de su medición desde los gobiernos nacionales, aceptando que no existe una fórmula definitiva para hacerlo. Se encuentra que el contexto mundial y nacional es cada vez más complejo y que las definiciones encontradas en los marcos jurídicos suelen ser limitativas, partiendo de que las condiciones por las que huyen las personas suelen ser más amplias que lo

atendido en los marcos internacionales y nacionales, por lo que es también complejo determinar quiénes deben ser objeto de las iniciativas de integración a nivel local.

Por último, el capítulo subraya las distintas funciones que adquieren las OSC en su trabajo y sobre todo en el campo migratorio. Este análisis facilita distinguir los hallazgos que se presentan en el caso de estudio contenido en el capítulo tres y enfrentan lo contenido en las agendas de desarrollo actuales que brindan un papel periférico a las organizaciones y que sitúan a los gobiernos en el centro de la toma de decisiones.



## Capítulo II: De la integración a la teoría de la gobernanza multinivel

### Introducción

Partiendo de la hipótesis de que las organizaciones de la sociedad a través de su trabajo facilitan la integración de personas refugiadas y solicitantes de asilo en las zonas fronterizas de México, destaca la propuesta del uso de la teoría de gobernanza multinivel de la migración, teoría que busca explicar la asignación de capacidades de los diferentes actores en el proceso de gobernanza. En la latitud objeto de este estudio, es decir el corredor migratorio Tijuana, Baja California-San Diego, en el estado de California EE. UU. es posible distinguir una diversidad de actores formales e informales que convergen y buscan incidir en la integración de personas refugiadas en México.

Esta teoría encuentra cabida por el énfasis que realiza el estudio en las organizaciones de la sociedad civil como actor principal de procesos de integración, el análisis multinivel permitirá determinar de manera puntual la incidencia que estas poseen, en contraste con otros actores del proceso. Aunque se observa una aplicación de esta teoría desde los casos europeos (Italia, Alemania y Turquía), el caso mexicano evidencia también la permanente sinergia entre actores nacionales e internacionales.

El capítulo se estructura en cinco apartados principales. El primer apartado aborda la pluralidad de significados que se la han otorgado al concepto de gobernanza reconociendo la diversidad de interpretaciones y aplicaciones que ha tenido en diversos contextos. Tras explorar distintas aproximaciones de opta por utilizar el análisis desde la gobernanza multinivel (MLG).

En dos de los apartados incluidos en esta capítulo se profundiza en las características de la MLG, destacando su capacidad de incorporar múltiples actores en distintos niveles de espaciales y de poder. Además, el capítulo introduce el concepto de “problemas retorcidos” para identificar la complejidad de

los procesos de integración. Finalmente aplica los elementos identificados al caso de las personas haitianas en la ciudad de Tijuana.

## 1. La polisemia de la gobernanza: discusiones y entendimientos

El uso del concepto de gobernanza como alivio a los problemas del mundo globalizado ha sido frecuente, bajo el argumento de que las realidades sociales, económicas y políticas se han complejizado tanto el supuesto de que el Estado podía dirigir unilateralmente es inadecuado y ha sido usado para explicar nuevos desafíos y formas de configuración de la acción pública (Ansell y Torfing, 2016).

Para la utilización del término resulta común el cuestionamiento de por qué gobernanza y no gobierno, la raíz latina de gobierno es *gubernare*, pilotear un barco, que proviene del griego, *kyberneisis*, gobernar o ser timonel. En tiempos actuales se identifica al Estado como este timonel, y ante las diversas formas de gobierno que están surgiendo a raíz de la globalización el término de gobernanza parece haber aliviado algunas de las limitaciones que el concepto de “gobierno” presenta.

Gobernanza se convirtió en un término general para el acto de “gobernar en los estados, entre estados, por encima de los estados y por parte de actores no estatales” (Hooghe y Marks, 2020, pág. 821). El término se distancia del concepto de gobierno, aun manteniendo similitudes, Liesbet Hooghe y Gary Marks (2020) arguyen que el término gobierno se adjudica al Estado, entendiéndose como los individuos o personas que ejercen la autoridad gubernamental, en este sentido el concepto de gobernanza viene a ser una respuesta a esta limitación porque engloba la variedad de formas de gobierno que actúan a la par de los estados nacionales (Hooghe y Marks, 2020).

Porras (2019) propone que el surgimiento del término gobernanza fue consecuencia de una mayor complejidad de la sociedad, de una crisis en la política, de insuficiencia del gobierno, de la proliferación de redes, de la

globalización del ideal democrático, de las altas expectativas sobre la gobernanza, así como de la hegemonía del proyecto neoliberal.

Michael Zürn arguye que mientras que el gobierno se refiere a un actor, la gobernanza describe una actividad independiente del tipo de actor que la lleva a cabo (Zürn, 2010, pág. 81). De esta manera gobernanza se define como “los diversos modos institucionalizados de coordinación social para producir e implementar reglas colectivamente vinculantes o para proporcionar bienes colectivos” (Börzel y Risse, 2010, Pág. 114), a pesar de las distintas teorizaciones este concepto ha sido un parteaguas que ha sido utilizado para cuestiones tan diversas y amplias que ya se le asocia con innumerables cualidades.

A la gobernanza se le han otorgado cualidades o ventajas ante su práctica, pero no todas las interacciones entre individuos o actores constituyen prácticas de gobernanza, Rhodes argumenta que hay gobernanza cuando existe: interdependencia entre organizaciones, interacciones sostenidas entre los integrantes de las redes e intercambios en los que la confianza juega un papel importante (Rhodes, 2011), así mismo deben cumplirse ciertas condiciones para que esta prospere entre ellas gobiernos dispuestos a reformular sus políticas y recursos necesarios presentes en la sociedad (Porras, 2018).

Buscando ampliar su alcance el concepto de gobernanza vino a significar un amplio paraguas de las acciones unilaterales del Estado y de esta misma forma, ha buscado ser la respuesta a problemas cada vez más complejos, entre ellos los denominados problemas retorcidos. En el siguiente apartado se retoma la definición y características de los denominados problemas retorcidos propuesta por Alford y Head (2017), usando como punto de análisis los procesos de integración de personas refugiadas en México.

## 2. La propuesta de la gobernanza como respuesta a los problemas retorcidos en escenarios actuales

John Alford y Brian W. Head catalogan los problemas retorcidos como aquellos que son complejos, intratables, abiertos e impredecibles (2017, pág. 397) y consideran que día con día parecen estar proliferando complicaciones de problemas ya conocidos como el calentamiento global o los desastres naturales. Ante esto, los autores cuestionan también el uso indiscriminado del término, argumentando que es necesario prestar más atención a los problemas a los que se les otorga tal denominación.

Los autores enfatizan en que es necesario reconocer si un determinado problema se inserta en este concepto si se busca atender de manera particular debido a que frecuentemente la denominación obedece a opiniones políticas más que a certitudes científicas (Rittel y Webber, 1973, pág. 160) destacando que las sociedades modernas son demasiado pluralistas para tolerar soluciones artificiales impuestas (Alford y Head, 2017, pág. 398).

En este sentido, Alford y Head, ofrecen un enfoque que pueda identificar aquellos rasgos en los problemas que los hacen adquirir esta denominación, por lo que para que un problema pueda ser retorcido ciertas condiciones deben estar presentes. Identifican de manera puntual los siguientes rasgos: complejidad estructural, capacidad de conocimiento, fragmentación del conocimiento, encuadre del conocimiento, diferenciación de intereses y distribución del poder:

La complejidad estructural se refiere a lo complejo y enredado de los aspectos técnicos del problema no relacionados con los actores que se involucran, la capacidad de conocimiento se refiere a que no sólo hay poco conocimiento sobre el tema si no que la naturaleza del problema es tan poco conocida o información relevante es difícil de obtener (Alford & Head, 2017).

El rasgo de fragmentación del conocimiento se refiere precisamente a que el conocimiento está fragmentado en múltiples partes interesadas y cada una

posee una parte de lo que se requiere para abordar el problema, pero no todo, el encuadre del conocimiento refiere a que parte del conocimiento recibe mucha o poca atención debido a la forma en la que se enmarca, distorsionando su comprensión, por otro lado los rasgos de diferenciación de intereses y la distribución de poder, refieren a que los distintos grupos involucrados tiene también diferentes valores que están en conflicto con los de los otros y que al existir una distribución disfuncional del poder, algunos actores pueden abrumar a menos poderosos, incluso influenciarles para la toma de decisiones (Alford y Head, 2017).

En el caso de la gestión del proceso de integración de refugiados, es posible identificar algunos de estos rasgos; por un lado, la complejidad estructural del problema está presente no por la incapacidad de tratar el fenómeno sino por la dificultad de los aspectos técnicos que implica el mismo, en este caso podemos identificar el desafío que representa la confusión del término, para académicos y profesionales, así como los rubros que debe incluir una integración exitosa.

La capacidad de conocimiento y la fragmentación del conocimiento son dos de los rasgos propuestos por Alford y Head (2017) abonan mayormente a complejizar este problema. Los procesos de integración, aunque ampliamente estudiados en otras disciplinas, son de reciente interés en el ámbito migratorio. Los Estados y organismos internacionales que intentan crear una gobernanza al respecto carecen del conocimiento adecuado para lograr una integración exitosa, debido a que la toma de decisiones no se da en función de las necesidades directas de las personas en movilidad. Son las organizaciones y su contacto con estos actores los que poseen la posibilidad de definir aquellos rasgos que pueden tener un mayor efecto en detonar procesos de integración exitosos.

Como se menciona en apartados anteriores en el debate público el concepto de integración es controversial tanto para su comprensión conceptual, como para las implicaciones en la formulación de políticas públicas (Schmidtke, 2018, pág. 147). No existe un consenso internacional sobre lo que significa integración (Ramírez y Moreno, 2020, pág. 7), por lo que los Estados retoman de

manera frecuente la definición proporcionada por la OIM; pero incluso la definición ofrecida por esta organización comprende nociones como inclusión o cohesión social que aportan también un grado de confusión a las implicaciones del concepto, porque las opiniones académicas y políticas lo conciben desde un proceso en el que nadie quede fuera, hasta una condición social que permita que el proceso suceda (Maris, 2015, pág. 189).

Sin un entendimiento común, desde las agendas internacionales hasta los gobiernos, de lo que involucra este proceso, resulta confuso para todos los actores involucrados, especialmente organizaciones de la sociedad civil, establecer un suelo parejo para facilitar procesos que deriven en integración.

En cuanto al rasgo de fragmentación del conocimiento, las agendas de cooperación se limitan a exponer las experiencias de aquellos países que consideran haber generado procesos exitosos, mientras que en la práctica son las organizaciones de la sociedad civil quienes reconocen e identifican las acciones que pueden generar facilidades de integración sin encontrarse necesariamente en acuerdo con las políticas estatales. Kourachanis y Bagavos argumentan que las organizaciones de la sociedad civil pueden funcionar como una defensa de las personas migrantes cuestionando los supuestos básicos de la política gubernamental y que esta labor facilita una función integradora (Kourachanis y Bagavos, 2021).

La diferenciación de intereses y la distribución del poder son también rasgos presentes, pues a pesar de que México posee la capacidad de mantener sus propias directrices en su política migratoria, esta política se entrecruza con los intereses de países vecinos, como lo es Estados Unidos, de esta manera se mantienen también acuerdos respecto a la selección e integración de inmigrantes, incluyendo a las personas refugiadas (Masferrer y Pedroza, 2021).

Por último, la presencia del rasgo de distribución del poder es innegable, se percibe una importante presencia de las organizaciones de la sociedad civil en la materia cuyo objetivo es incidir en la integración de personas refugiadas,

sin embargo, su incidencia está directamente relacionada y limitada por las políticas estatales mexicanas.

En el caso mexicano Müller sostiene que en sus inicios algunas organizaciones de la sociedad civil mostraron elementos de intervención lucha o movilización social reaccionaria a las medidas gubernamentales y que posteriormente al institucionalizarse se transformaron en organizaciones reconocidas por el Estado (Müller, 2020), es decir su incidencia ha estado delimitada por su postura ante el Estado mexicano.

Por todo lo anterior, se concluye que efectivamente la gestión de los procesos de integración, derivados de la estancia prolongada o permanente de personas en el país, posee los rasgos que Alford y Head delimitan para un problema retorcido, a pesar de esto se coincide con los autores respecto a que esta denominación implica en ocasiones limitar la capacidad de seccionar el problema en partes más pequeñas que puedan atenderse (Alford & Head, 2017, pág. 399), es decir que los problemas actuales se resisten a tener una sola y única solución, por lo que encasillar al problema en estos rasgos no necesariamente debe significar que el problema sea imposible de atender.

### 3. Las tres olas de gobernanza de Rhodes

Para analizar los alcances y evolución de la gobernanza, así como su influencia en la política y sociedad, el autor Mark Rhodes (2014) propone que la gobernanza ha experimentado varias olas de cambio en su enfoque y práctica a través del tiempo.

Rhodes denomina a la primera ola de gobernanza como gobernanza en redes y la asocia con la naturaleza cambiante del Estado posterior a las reformas del sector en los años 80, plantea que estas reformas precipitaron un cambio de la burocracia jerárquica hacia un mayor uso de los mercados y redes, especialmente en la prestación de servicios públicos.

La complejidad y fragmentación de tales reformas fueron tales que el Estado comenzó a depender más de organizaciones para cumplir con las demandas y ejecutar sus políticas, de manera que la gobernanza en redes evoca un mundo en que el poder estatal está disperso entre una amplia gama de redes voluntarias y distintas, compuestas por todo tipo de organizaciones públicas.

A la segunda ola el autor la denomina metagobernanza, una de las críticas posteriores a la primera ola era el argumento de que el Estado había sido vaciado, sin embargo, Rhodes sostiene que el estado no ha sido vaciado sino que ha reafirmado su capacidad de gobernar regulando la combinación de estructuras de gobierno, en este sentido, el autor denomina metagobernanza al papel del Estado para asegurar la coordinación en la gobernanza y su uso de la negociación, la diplomacia y modos más informales de dirección.

En ambas olas, gobernanza en redes y metagobernanza, el Estado continúa gobernando a las organizaciones que gobiernan a las redes. En primer lugar, el Estado puede establecer las reglas del juego para otros actores y luego dejarles operar bajo estas reglas.

En segundo lugar, el Estado puede intentar orientar a otros actores utilizando la narración o fomentando creencias e identidades entre los actores y, en tercer lugar, el Estado puede orientarse según la forma en que distribuye sus recursos. A pesar de la distinción en su clasificación de ambas olas, comparten características como aquella en la que se asume que el papel del Estado es gestionar, directa o indirectamente, las redes de prestación de servicios.

La tercera ola por su parte explica los patrones cambiantes de gobernanza centrándose en las propias interpretaciones de los actores sobre sus creencias y prácticas, explora las diversas formas en que los agentes situados están cambiando las fronteras del Estado y la sociedad civil, destaca una visión más diversa de la autoridad y su ejercicio.

De acuerdo con la argumentación de Rhodes (2014) en la tercera ola, la narrativa sobre el Estado cambiante muestra cómo la gobernanza surge de abajo hacia arriba a medida que creencias en conflicto, tradiciones en competencia y dilemas variados causan prácticas diversas. Reemplaza conceptos agregados como Estado, institución, poder y gobernanza con narrativas que explican las acciones relacionándolas con las creencias y prácticas de actores individuales.

Finalmente, en el capítulo "Waves of Governance" del libro "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability" (2012) Rhodes aborda una cuarta ola, que se centra en la reflexividad y la adaptación continua a medida que cambian las circunstancias y las demandas de la sociedad. A diferencia de las otras olas ésta reconoce la naturaleza dinámica y compleja de la gobernanza y enfatiza la necesidad de aprender y adaptarse a las realidades cambiantes.

### 3.1 La tercera ola de gobernanza y su vinculación con la gobernanza multinivel

La propuesta de la gobernanza multinivel coincide con la concepción de la tercera ola de Rhodes (2014). Esta ola explora las diferentes formas en que los agentes de las redes modifican las barreras del Estado y de la sociedad civil a partir de las prácticas cotidianas y se interesa en los procesos de generación de conocimiento desde la escucha de voces alternas en el área política (Aart Scholte, 2010 ) que, en el caso de estudio, se traduce a las organizaciones de la sociedad civil.

La gobernanza multinivel implica la cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos locales, regionales y nacionales. En el contexto de la migración, esto significa que los diferentes niveles de gobierno deben trabajar juntos para abordar los desafíos que

enfrentan los migrantes y garantizar su integración exitosa en la sociedad receptora.

En las zonas fronterizas, la gobernanza multinivel puede ser particularmente efectiva para abordar los desafíos que implica la migración. Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel clave en la provisión de servicios básicos para los migrantes, como vivienda, atención médica y educación. Al mismo tiempo, los gobiernos regionales y nacionales pueden trabajar juntos para garantizar la seguridad y protección de los migrantes y para abordar cuestiones como el tráfico de personas y la explotación laboral.

Dentro del concepto de gobernanza multinivel se distinguen dos nociones, la primera siendo gobernanza y la segunda multinivel, la primera que reconoce que los procesos de decisión política y formulación han trascendido durante mucho tiempo fuera del ámbito exclusivo del Estado y, la segunda, que reconoce que la división vertical del poder ya no es una característica exclusiva, más bien existe un proceso de migración de autoridad por debajo del nivel tradicional del Estado-Nación (Behke, Broschek, & Sonnicksen).

#### 4. Gobernanza multinivel desde la propuesta de Gary Marks

La utilización de la Gobernanza Multinivel (MLG por sus siglas en inglés) ha ganado popularidad en los últimos veinte años en la literatura académica (Hooghe y Marks 2001; Bache y Flinders 2004, Piattoni 2010). Su origen se rastrea en el artículo fundamental de Gary Marks (1992) donde se propuso por primera vez como un concepto útil para comprender las dinámicas de toma de decisiones en la Unión Europea (UE). De acuerdo con Marks las transformaciones dentro de la UE generaron nuevas configuraciones políticas que ya no podían ser capturadas por los modelos de integración existentes hasta el momento, entre ellos el neofuncionalismo (Piattoni, 2009).

Marks propuso un tipo diferente de orden político, en que el poder se transfiriere centrífugamente desde los Estados miembros hacia arriba a Bruselas,

pero también hacia abajo a las regiones que se estaban convirtiendo en actores destacados en la formulación de políticas (Domenico Tortola, Introduction, 2016). En este sentido el concepto surgió en el contexto del estudio de la integración regional de la Unión Europea con el objetivo de “encontrar una explicación a los procesos mediante los cuales se formulan las políticas ubicadas en distintivos niveles jurisdiccionales” (Maggeti y Trein, 2018, pág. 355).

Marino Maggeti (2018) explica a la gobernanza multinivel como un concepto aplicado a la multiplicidad de actores en diferentes niveles de gobierno, que puede ocurrir ya sea dentro de una unidad política de propósito general y delimitada territorialmente, que en la clasificación de Hooghe y Marks (2003) es Tipo I, o una multiplicidad que puede ocurrir donde las jurisdicciones se superponen y son potencialmente ilimitadas en número y alcance, que se ubica en la clasificación de Tipo II de Hooghe y Marks (2003).

La ambigüedad sobre si la gobernanza multinivel debe prescribirse como una estructura o como un proceso persiste en los debates actuales sobre el concepto. Christopher Alcántara, Jörg Broschek y Jen Nelles definen a la gobernanza multinivel como “una instancia de una configuración específica de actores que puede distinguirse rigurosamente de otras configuraciones, especialmente las relaciones intergubernamentales” (Alcantara et. al., 2016, pág. 38).

A pesar de que la política de tipo multinivel ha desempeñado papeles importantes en ciertos contextos históricos, el continuo rediseño de las fronteras políticas, las tendencias de regionalización, así como el surgimiento de nuevos centros metropolitanos han transformado el panorama de muchos países (Alcantara et. al., 2016) y la aplicación de la MLG se ha presentado como algo más conveniente que otros tipos de estructuras, pero esto no es siempre positivo.

Al igual que la gobernanza, sin apellidos, la gobernanza multinivel tiene la virtud de ser invocada casi en cualquier contexto, pero en esto reside también su gran problema. Los autores Peters y Pierre (2004) observan que el problema con este concepto es que cualquier proceso político complejo y multifacético puede

denominarse como MLG, sin embargo, la ventaja teórica de la perspectiva MLG radica en su enfoque centrado en los actores participantes y su enfoque en los intereses y cálculos de los actores políticos involucrados en las decisiones de reubicación del poder (Alcantara et. al., 2016).

En la latitud analizada es posible observar que los distintos niveles gubernamentales se encuentran involucrados en la gobernanza de los procesos de integración, desde el establecimiento de la política migratoria por parte de Secretaría de Gobernación y la implementación de esta por el INM, hasta las oficinas locales de esta institución, a pesar de esto, las OSC en materia migratoria emplean el capital social del que disponen para ocupar roles relevantes en la toma de decisiones y así establecen nuevas formas de relación entre ellas y los actores gubernamentales.

Desde su concepción la gobernanza multinivel ha presentado tres importantes ambigüedades: la efectividad de aplicación de la teoría fuera de la Unión Europea (UE); el rol de los actores no estatales y el enfoque en las estructuras de formulación de políticas frente a los procesos. Al respecto de la primera ambigüedad Marks sitúa este modelo como parte de un proceso de transformación de los Estados occidentales, sin embargo, aunque su origen inicial se gestó como respuesta a los procesos transformativos de la UE, aplicaciones más generales han surgido y han permitido aplicar lo propuesto por la teoría a casos diversos como federaciones, cooperación internacional e incluso Estados unitarios (Tortola, 2016).

La segunda ambigüedad ha sido el rol de los actores no estatales, que la mayoría de los autores identifican como elemento clave de este modelo teórico (Piattoni, 2010, pág. 84). La presencia de actores sociales en el intercambio, negociación creación de política pública e implementación es una condición necesaria para la gobernanza multinivel. La crítica es que con frecuencia se les relega a estos actores a un rol secundario frente al rol que juegan otros actores, como los territorios locales (Tortola, 2016, pág. 4). La tercera ambigüedad en su uso es su enfoque confuso en estructuras o en procesos, en este sentido se la

ha dado al modelo una especial importancia para analizar la toma de decisiones donde participan actores multinivel.

En cuanto a las aplicaciones de las ambigüedades propuestas por Tortola (2016) expone sobre la MLG, la primera no es aplicable al caso de estudio debido a que ya se ha establecido que existen aplicaciones fuera de la UE de la MLG, como lo son los pactos de migración.

Para la aplicación al caso de estudio de la segunda ambigüedad, respectiva a la participación de los actores no estatales, no encuentra cabida debido a que la propuesta de Hooghe y Marks del tipo II de MLG destaca la participación de grupos de expertos en un tema de importancia política y la aplicación de sus conocimientos para encontrar soluciones efectivas, las OSC son invitadas con frecuencia a participar en los foros internacionales de migración a compartir sus experiencias y a proponer nuevos esquemas de trabajo, por lo que su rol no es secundario si no compartido.

#### 4.1 Características de la gobernanza multinivel

Para describir las características de la gobernanza es necesario entender que su punto de partida es la existencia de competencias superpuestas entre múltiples niveles de gobierno y las interacciones de actores políticos en estos distintos niveles (Piattoni, 2009), partiendo de esto se pretende desmenuzar las nociones que conforman el concepto.

La noción “multinivel” reconoce que la división vertical del poder entre niveles de gobierno con cierto grado de autoridad ya no es un rasgo exclusivo de los estados federales, más bien, los procesos de migración de autoridad más allá y por debajo del nivel del Estado-nación han impulsado el desarrollo de dinámicas multinivel (Piattoni, 2009).

En cuanto a los niveles, se refiere principalmente a la dimensión vertical de interacción hacia abajo, sin embargo, con el tiempo, el alcance de este concepto se amplió hasta incorporar dinámicas verticales hacia arriba, es decir

la ubicación de la autoridad en organizaciones supranacionales e internacionales y a su vez en procesos laterales con el empoderamiento de actores no estatales, como organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales (Maggeti y Trein, 2018).

Para que exista gobernanza multinivel se requieren actores organizados en diferentes escalas que se unan para abordar un problema que se beneficiaría de una solución en consenso o desarrollada colectivamente (Caponio y Jones-Correa, 2018). Otro elemento importante es precisamente su carácter inclusivo, mientras que el gobierno tiende a privilegiar las relaciones institucionales formales, la gobernanza tiende a incorporar actores que interactúan a través y alrededor de las estructuras formales de gobierno (Klijn & Skekcher, 2007).

Para ilustrar el argumento anterior, podemos considerar el acceso a recursos financieros por parte de las OSC a nivel nacional y estatal. Las OCS deben contar con un registro oficial para poder acceder a financiamiento y a la recepción de donaciones privadas, así mismo la distinción de aquellas que están registradas es que pueden beneficiarse de ciertas ventajas fiscales y contables que no están disponibles para aquellas que no están registradas de manera oficial.

En el caso de estudio la gobernanza multinivel tiene la ventaja de que para su análisis permite incluir a aquellos actores que actúan alrededor de las estructuras formales de gobierno, como lo son los colectivos, las organizaciones de estudiantes o el mismo Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, actor que forma parte del presente estudio (Ver apartado organizaciones entrevistadas).

En este sentido, la ventaja del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es que articulan acciones que pueden manifestarse en denuncias frente al Estado, pero también como participantes de acciones de asistencia y protección a personas migrantes. El trabajo emanado de las OSC fronterizas ha sido una reacción necesaria, que asume responsabilidades básicas que el Estado no ha sido capaz de asumir y que ha permitido que se conviertan en expertas de las necesidades de primer contacto de las personas migrantes y que se han

reconocidas por el mismo Estado como una fuente confiable para la dirección de las políticas públicas en la materia.

Así mismo la gobernanza multinivel tiene como característica, en términos generales, la coproducción de bienes públicos<sup>21</sup> y su énfasis en el carácter de las relaciones de los actores, ubicados en distintas escalas, que participan en el proceso de formulación de políticas públicas y cuya colaboración es necesaria, pues la solución al problema en común debe ser desarrollada de manera colectiva.

La característica de coproducción de bienes públicos adquiere especial importancia en los procesos de integración de personas refugiadas, los autores Ilona Bontenbal y Nathan Lillie (2021), cuyo caso de estudio es Finlandia, identifican que las OSC coproducen servicios de integración de personas refugiadas junto con los programas oficiales del gobierno, compensando brechas y deficiencias de estos servicios e identifican tres brechas específicas: “disponibilidad limitada de servicios en términos de tiempo y grupo objetivo, falta de contactos directos y flexibilidad limitada para satisfacer necesidades individuales” (Bontenbal & Lillie, 2021, pág. 863).

En el caso de México la coproducción de bienes públicos en materia migratoria puede observarse en cómo las autoridades federales emplean protocolos de atención y detención de necesidades y canalizan a posibles empleadores para personas refugiados, pero son las OSC quienes al participar diversifican la oferta de empleo, movilizan recursos e involucran distintos tipos de destinatarios en los procesos de contratación, de esta similar en el ejemplo anterior se evidencia la característica de coproducción en la gobernanza

---

<sup>21</sup> El bien público se entiende “como todo aquel bien que es accesible a cualquiera que quiera tomar parte en él, teniendo en cuenta las normas y condiciones que éste impone para que pueda generarse y disfrutarse conjuntamente con otros” (Donati, 2018). En México se vive un contexto en que la formación de los bienes públicos se ha generado de manera paralela a la formación de nuevos esquemas de autoridad como la participación de las OSC en el ámbito migratorio, un ejemplo de un bien público encontrado en esta investigación con las redes de apoyo comunitario a personas migrantes y personas refugiadas.



multinivel, la cual enfatiza los aspectos positivos de complementar las fortalezas de la relación Estado- sociedad civil.

Habiendo desmenuzado las dos principales nociones que conforman el concepto, gobernanza y multinivel, así como la característica de trabajar con actores ubicados en distintas escalas para un objetivo común, existe también la categorización propuesta por Hooghe y Marks (2003) del tipo de gobernanza I y II.

Para Hooghe y Marks en la gobernanza multinivel tipo I, basada en el marco conceptual del federalismo, “el poder se comparte entre el gobierno central y un número limitado de gobiernos subnacionales dentro de una estructura rígida que abarca todo el sistema” (Maggeti y Trein, 2018, pág. 357). Este tipo de gobernanza, proponen los autores, puede extenderse más allá del estado nación, mientras que en la gobernanza de tipo II “se tiene una arquitectura flexible y se encuentra orientada hacia problemas políticos específicos que son identificados por expertos en estos temas” (Maggeti y Trein, 2018, pág. 357).

En los acuerdos de gobernanza multinivel tipo II los formuladores de políticas normalmente trabajan con comunidades de expertos que están relativamente aisladas del público en general y afirman tener experiencia y competencia en un tema político específico (Maggeti y Trein, 2018). Otra distinción entre ambos tipos de gobernanza es que en la MLG tipo I la desnacionalización hacia abajo refiere al empoderamiento de los gobiernos subnacionales en los estados federales, mientras que en el tipo II la desnacionalización ascendente se resume en la delegación a organismos internacionales que se ocupan de temas específicos.

En particular existen también casos en que las relaciones entre el gobierno y otros actores se encuentran menos organizadas jerárquicamente. En el caso de la gobernanza de la migración y por ende los procesos de integración en Tijuana se asemeja a la gobernanza multinivel ubicada en el tipo II, ya que son las OSC quienes se caracterizan por abordar las dificultades de las personas en contextos de movilidad, quienes mantienen mayor experiencia temporal en la

atención y manejo de grupos migrantes, al ser su área de especialización identifican con mayor certeza las dificultades que las personas encuentran y enfrentan y a su vez transmitiendo estas dificultades a las autoridades estatales.

De manera general entre los autores mencionados en este apartado (Piattoni 2009, Maggeti & Trein 2018, y Hooghe y Marks 2003) es posible distinguir que, en general, identifican ciertas características que conforman a la gobernanza multinivel: la participación de diferentes niveles de gobierno, aspecto multinivel, la participación de actores no gubernamentales y el surgimiento de colaboraciones en diferentes niveles más no jerárquicas entre actores que se han vuelto interdependientes (Caponio y Jones-Correa, 2018).

Estas características se encuentran de manera tangible en la latitud analizada, entre los grupos que atienden a personas migrantes en la región se encuentran colectivos binacionales de San Diego-Tijuana, la presencia de oficinas de organismos internacionales como ACNUR y OIM, la presencia de COMAR instancia de nivel federal, la Dirección Municipal de Atención al Migrante y las OSC locales, ante el manejo de grupos migrantes las mesas interinstitucionales locales han demostrado la interdependencia en el tema y la necesaria participación de los actores involucrados.

#### 4.2 El papel de la sociedad civil en la teoría de la gobernanza multinivel

La sociedad civil ha adquirido una cualidad multinivel, al tener incidencia en el ámbito local, nacional e internacional, en cuanto las identidades y solidaridades que expresan las acciones ciudadanas. En términos de participación las OSC toman posiciones reconocidas dentro de los foros establecidos por ACNUR y OIM (Aart Scholte, 2010 ) y logran a través de estos esquemas la acreditación de sus intereses.

Este apartado parte del propósito de analizar el papel que juegan las OSC, ubicadas en la ciudad de Tijuana que trabajan en el ámbito migratorio, en la gobernanza de los procesos de integración de personas refugiadas. México ha



asumido compromisos de corresponsabilidad la atención de las etapas de migración, incluyendo al proceso de integración, que se presenta como un conjunto de esfuerzos de distinto origen y capacidades (Martínez et. al., 2019).

La situación actual en la zona fronteriza norte Tijuana- San Diego ha provocado en la emergente movilización de distintos actores, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, que han desarrollado estrategias que inciden en la toma de decisión estatal (Müller, 2020, pág. 115), así mismo se ha incentivado el involucramiento de agencias internacionales en la materia, por lo que es posible considerar que los elementos que ofrece la teoría de la gobernanza multinivel para explicar este proceso.

La sociedad civil en sus diferentes expresiones: organizaciones, fundaciones, asociaciones, colectivos y movimientos sociales, no solo ha desarrollado estrategias que buscan incidir en la toma de decisiones en el ámbito migratorio, también se han posicionado como agente importante en la adopción y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y de los demás pactos en la materia, mismos que serán analizados en un apartado posterior. Hoy en día la participación de los actores de la sociedad civil tiene lugar en prácticamente todas las áreas de la gobernanza política global en todas las regiones.

Como se menciona en el capítulo uno para la presente investigación se retoma el término organizaciones de la sociedad civil de Salomón y Sokolowski (2016) para referirse a una esfera más amplia que abarca desde lo local, nacional e internacional, así como organizaciones no lucrativas, cooperativas, sociedades, asociaciones civiles, movimientos sociales y se añaden los colectivos comunitarios y colectivos voluntarios.

Una vez establecido que los actores de la sociedad civil mantienen un papel permanente en las agendas de desarrollo y en los procesos migratorios, ¿Cuál es la importancia de este papel? Y ¿de qué manera es explicado a través

de la gobernanza multinivel? Eva Erman propone que los actores de la sociedad civil pueden fortalecer la legitimidad política desempeñando cinco funciones específicas bajo ciertas condiciones: “identificación de problemas, establecimiento de agenda, implementación, aplicación, monitoreo y evaluación” (Erman, 2018, pág. 138).

Florini (2000) sostiene que gran parte de la actividad de la sociedad civil con respecto a la gobernanza multinivel contemporánea ocurre a través de las organizaciones no gubernamentales, las define como asociaciones ciudadanas con operaciones sin fines de lucro, formalmente organizadas, registradas y con personal profesional (Zürn, 2010). Las entrevistas realizadas fueron tanto a organizaciones legalmente constituidas, a una coalición y a un colectivo.

En su argumentación Florini afirma que muchos de los intercambios más regularizados se encuentran entre agencias y organismos internacionales y grupos de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales y que de la misma manera estas muestran gran diversidad (Zürn, 2010). Una característica central de la gobernanza multinivel es su fuerte énfasis en el carácter de las relaciones entre actores en el proceso de formulación de políticas. Existen casos de MLG cuando las relaciones entre los gobiernos y los actores no gubernamentales están menos organizadas jerárquicamente y la toma de decisiones se negocia y comparte entre los actores (Caponio y Jones-Correa, 2018).

Al hablar del caso de análisis, la llegada de población haitiana en Tijuana supuso un involucramiento y respuesta inmediata de parte de las organizaciones, este involucramiento no fue convocado por instituciones gubernamentales a través de canales formales, por el contrario, fueron las organizaciones quienes realizaron una convocatoria entre otras iniciativas ciudadanas. El contexto de la llegada de población haitiana a la ciudad y la subsecuente respuesta de las OSC se analiza con mayor detenimiento en el capítulo tres del presente trabajo.

### 4.3 La gobernanza multinivel y su uso en la migración

La migración se reconoce como uno de los pilares de la globalización y la mayoría de los Estados en la esfera internacional ha expresado su entendimiento de que la migración no puede ser gestionada de manera unilateral. Las propuestas incluidas en las agendas internacionales de desarrollo son prueba de ello, sin embargo, su control todavía se rige casi exclusivamente a nivel del Estado-nación y los Estados guardan de manera firme esta prerrogativa (Newland, 2010).

Insistir en la articulación de directrices comunes resulta complicado cuando los intereses de las distintas naciones difieren. El problema resulta común en la búsqueda de formas de gestionar los procesos derivados de la movilidad humana. Kathleen Newland sostiene que la búsqueda de una mejor gobernanza multilateral de la migración internacional “debería comenzar con una consideración de qué funciones necesitaría llevar a cabo por el bien de los países de origen, destino y tránsito, y para los propios migrantes” (Newland, 2010, pág. 229).

Algunas de las propuestas que se han planteado en la esfera global para llenar los huecos en la gobernanza de la migración a nivel internacional son: la creación de una nueva agencia que gestione la movilidad humana, esta opción que ha sido descartada en anteriores ocasiones debido a que los Estados no están de acuerdo en financiar una nueva organización (Newland, 2010).

Otra de las opciones que se han explorado es designar una agencia líder entre las agencias existentes. Entre las candidatas propuestas durante los años noventa, se encontraban el ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin embargo, OIT no posee la experiencia operacional para lograr atender tanto a personas migrantes como personas refugiadas, mientras que ACNUR no cuenta con la experiencia para atender temas migratorios laborales (Newland, 2010).

Newland (2010) destaca dos opciones más; un modelo de coordinación y un modelo de liderazgo de gobernanza de la migración, en el segundo modelo subraya que se necesitaría un mismo entendimiento conceptual y una misma política para estados miembros y agencias internacionales, mientras que un modelo de coordinación ha sido ampliamente desacreditado por la falta de compromiso de las agencias y estados para coordinar trabajo relacionado con migración.

En términos migratorios, la creciente insatisfacción con el enfoque en las políticas nacionales en la mayoría de las investigaciones de la década de los noventa, ha favorecido el uso de la gobernanza multinivel para el estudio de las iniciativas y políticas migratorias, por un lado los Estados han intentado compartir sus responsabilidades de migración hacia arriba, es decir, hacia instituciones internacionales, como ACNUR y OIM, hacia actores no públicos y hacia abajo, es decir autoridades locales (Caponio y Jones-Correa, 2018).

Esta teoría en la materia migratoria puede fácilmente ser utilizada sin mayor reflexión, sin embargo, para que los acuerdos entre los actores que participan puedan considerarse parte de la MLG deben ser interdependientes, en el sentido de que no pueden llevarse a cabo por un solo actor, tampoco por un solo nivel, sino que requiere de múltiples niveles de involucramiento, es decir, nacional y local y los resultados deben suscribirse a cierto grado de negociación entre los actores involucrados (Caponio y Jones-Correa, 2018).

Partiendo de lo anterior los procesos de movilidad humana representan un campo de aplicación adecuado de la teoría MLG considerando que los desafíos que plantean a las naciones, en este caso a México, detonan cambios políticos y sociales “desde abajo”, es decir, desde autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil. La interdependencia entre los actores coincide también con las características MLG, debido a que se entiende que la gobernanza de la migración y la integración son procesos deseables por los gobiernos y organismos internacionales, además se parte de que su colaboración se encamina a un objetivo común entre los involucrados.

La migración ha representado una cuestión sensible para la soberanía y la identidad cultural de los Estados (Caponio y Jones-Correa, 2018). Los gobiernos nacionales han estado reacios a trasladar la autoridad migratoria a una autoridad global supranacional e incluso a someterse a legislaciones internacionales, prueba de esto es el número de naciones que no han ratificado los tratados internacionales en materia de migración. Por otra parte, el progreso es tangible en la voluntad de proponer, en las agendas globales, principios internacionales expresados en las agendas de desarrollo, como ejemplo se habla de una migración “ordenada, segura y regular”.

Aunque la participación de los Estados en los foros y pactos mundiales proporciona herramientas sobre cómo se ejerce el poder en diferentes tipos de relaciones bilaterales y multilaterales, muchas de las medidas de regulación migratoria y de integración se deciden y ejecutan en otros niveles de gobierno y con la participación de actores públicos y no públicos, pues estos actores se han movilizadopor su cuenta para ganar influencia en los debates y en la configuración de políticas migratorias (Aart Scholte, 2010 ).

## 5. Vinculación entre la teoría de la gobernanza y la Cooperación Internacional para el Desarrollo

La cooperación internacional ha mantenido como punto eje la búsqueda del desarrollo- en sus distintos momentos históricos- y las acciones encaminadas a ello, reconociendo que la CID también enfrenta retos asociados a la movilidad humana, ha significado también uno de los escenarios posibles y deseables para la formulación de políticas migratorias, aunque los intereses basados en la identidad de los Estados han conducido a realidades asimétricas.

En términos de la CID el término de gobernanza global ha sido utilizado en las agendas actuales de desarrollo y se ha ligada a los procesos de cooperación en el entendido de que las actividades enmarcadas en procesos de gobernanza se justifican con la búsqueda de un objetivo en común, Michael Zürn

define a la gobernanza global de la siguiente manera: “la totalidad de las regulaciones presentadas con referencia a la solución de problemas específicos desnacionalizados y desregionalizados o a la provisión de bienes comunes transnacionales” (Zürn, 2010).

En 1945, la creación de la Organización de las Naciones Unidas significó un primer intento de gobernanza global, desde su creación una de las principales prioridades de las Naciones Unidas ha sido «lograr la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión» (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

La gobernanza puede tener sus antecedentes en un deseo colectivo de prevenir la violencia, sin embargo, el mandato ha evolucionado para abarcar una serie de desafíos de política mundial en los que no se puede suponer que los intereses nacionales se alineen (Coen y Pegram, 2015) y que tienen externalidades negativas que superan las capacidades reguladoras de las estructuras gubernamentales nacionales.

La gobernanza global apunta a establecer regulaciones que atiendan a los problemas más allá de las fronteras nacionales, reconociendo que es necesario el involucramiento de los diversos actores. Los factores sociales y económicos son indiscutiblemente esenciales en las causas de las migraciones contemporáneas y resulta necesario poner particular atención en las disparidades entre el nivel de desarrollo de los países involucrados en estos procesos.

La ONU y sus agencias han sido objeto de crítica al no cumplir las metas planteadas y se lamenta por la falta de recursos y acción más allá de la voluntariedad, así como la limitación política que frente a los Estados (Péoud, 2018), pese a lo anterior posee aun crédito moral y político que le permite ser un socio central para muchas organizaciones de la sociedad civil y los Estados.

Dentro de las agendas de desarrollo analizadas en este capítulo es posible observar la expresión de un sentido de gobernanza para los desafíos actuales, en el caso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Desde 2015 los gobiernos se han dedicado a desarrollar estrategias para su implementación y, en consecuencia, se dedicaron también a replantear los arreglos institucionales existentes en torno al refugio.

La complejidad de la Agenda 2030 hizo necesaria la identificación y movilización de múltiples actores, el objetivo 17 referido al “fortalecimiento de los medios para la implementación y la revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible” reconoce la importancia de esta aseveración (García Vegas, 2021), en lo particular en su meta 17.14 “mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”.

Los desafíos que plantean escenarios como la pandemia de COVID-19, han demostrado requerir además sistemas de coordinación multinivel, es entonces cuando la gobernanza multinivel funge como “un intento de asegurar que las políticas gubernamentales nacionales se formulen e implementen con suficiente flexibilidad para asegurar su adecuación a las condiciones diferentes en distintas comunidades” (Leo y August, 2009, 491), sin embargo, el énfasis no está en la coherencia de las políticas entre los niveles de gobierno, sino más bien la idoneidad para las comunidades locales, incorporando actores de la sociedad civil, que en diferentes contextos se movilizan.

El andamiaje del régimen internacional de las personas refugiadas se compone de un mosaico de instrumentos jurídicos internacionales<sup>22</sup>, convenciones y pactos y de instituciones dentro del sistema de Naciones Unidas, con ellos se ha pretendido alcanzar una gobernanza de los procesos de movilidad humana (Muñoz, 2021).

---

<sup>22</sup> Los instrumentos jurídicos y pactos internacionales fueron detallados en el capítulo anterior de la presente investigación, mientras que el apartado posterior realiza un análisis del principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida enunciada en ellos.

## 5.1 El principio de responsabilidad compartida: una respuesta a las agendas de desarrollo

Como se menciona en anteriores apartados entre los avances significativos en la propuesta de políticas migratorias conjuntas, se encuentra la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes (Declaración de Nueva York) de 2016 el primer marco específico centrado en el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de políticas de migración y refugiados (Thouez, 2018), del que se desprenden El Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular y el Pacto Mundial de Refugiados que “apela a las responsabilidades compartidas y a generar a un modelo de gobernanza donde participen todos los actores involucrados desde países expulsores, receptores hasta sociedad civil y sector privado” (Muñoz, 2021, pág. 30).

Ambos pactos, al igual que la Agenda 2030 reconocen que se requiere de un enfoque cooperativo para analizar los beneficios de la migración. Dentro del Pacto Mundial de Migración se destaca “crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer las sociedades a través de sus capacidades humanas, económicas y sociales, y así facilitar sus contribuciones al desarrollo sostenible local, nacional, regional y global” (Global compact for safe, orderly and regular migration, 2018, pág. 5).

Existe entonces una aceptación en ambos instrumentos de que la migración es un proceso fundamental en los procesos de desarrollo de los Estados, quienes no sólo están obligados a la protección de los derechos de las personas migrantes y en particular de las personas refugiadas, sino que están obligados a establecer estrategias que consoliden la pertenencia a la sociedad de acogida.

Las discusiones que imperan alrededor del Pacto se enfocan en la complejidad para definir cómo las personas en procesos de movilidad serán consideradas como agentes de desarrollo, bajo qué criterios y en qué latitudes; se habla de procesos de integración y si éstos son obligación exclusiva o no del

Estado. El análisis de estos puntos se retoma de manera detallada en el apartado siguiente.

Dentro de los objetivos del Pacto Mundial de Refugiados se encuentran: reducir las presiones sobre los países de acogida, impulsar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar la disponibilidad de soluciones a terceros países y colaborar con los países de origen para crear condiciones que permitan un retorno seguro de los refugiados, se considera que la búsqueda de soluciones duraderas ha sido un logro significativo del Pacto (Pozo, 2020).

Los elementos fundamentales de una respuesta integral se dividen en cuatro líneas de actuación: medidas de recepción y admisión, apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes, asistencia a los países y comunidades de acogida y finalmente ampliar la posibilidad de alcanzar soluciones duraderas (Pozo, 2019).

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados constituye una parte fundamental del Pacto Mundial de Refugiados ya había sido incluido como Anexo I en la Declaración de Nueva York, su objetivo, de acuerdo con la resolución A/RES/71/1, es facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por grandes desplazamientos de refugiados<sup>23</sup> o una situación prolongada de movimiento, a través de mecanismos de distribución de la carga y responsabilidad (parte III.A.) (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018).

Estos mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad tienen como objetivo “lograr una distribución más equitativa y previsible de la carga y la responsabilidad, compartidas con los países y las comunidades de acogida” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018, pág. 7). Por

---

<sup>23</sup> El término “grandes desplazamientos” refleja una serie de consideraciones, entre ellas las siguientes: el número de personas que llegan; el contexto económico, social y geográfico; la capacidad de respuesta del Estado receptor; y las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016).

otro lado, como mecanismo de cooperación el Pacto propone el Foro Mundial sobre los Refugiados, organizado a nivel ministerial, con una periodicidad de cuatro años. Su objetivo es que “todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con las partes interesadas pertinentes, anuncien promesas de contribución y contribuciones concretas para el logro de los objetivos del pacto mundial, así como examinar las oportunidades, retos y formas la distribución de la carga” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018, pág. 8).

El Programa de Acción establecido en el Pacto tiene como objetivo “facilitar la aplicación de una respuesta integral en favor de los refugiados y los países especialmente afectados por un movimiento de refugiados en gran escala, o una situación de refugiados prolongada” (Pozo, 2019, pág. 19), este programa contempla también mecanismos de distribución de la carga para responder situaciones específicas de refugiados y establece mecanismos nacionales y regionales con herramientas como financiamiento, alianzas y recopilación de datos. Para el seguimiento y examen del pacto se contempla que sea a través del Foro Mundial sobre Refugiados a realizarse cada cuatro años y una reunión anual del funcionariado de alto nivel (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018) como medida de seguimiento y evaluación del Pacto, debe destacarse que la efectiva aplicación del Pacto y los recursos financieros, se basan principalmente en la voluntad política de los Estados participantes.

En el centro del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados se encuentra la concepción de que “las personas deben ser incluidas en las comunidades de acogida de manera que puedan desarrollar sus habilidades y ser autosuficientes, contribuyan a la economía local e impulsen el desarrollo de las comunidades de acogida” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024). Este enfoque inclusivo de ambos se muestra también en las evaluaciones que propone pues busca incorporar a los procedimientos a todas las partes implicadas, incluidas las personas refugiadas.

Una de las diferencias importantes entre el Pacto para una Migración Ordenada, Segura y Regular y el Pacto Mundial de Refugiados es que el segundo, encuentra su base en la Convención de 1951 y su Protocolo, donde se establecen los principios de Derecho Internacional de los Refugiados para cada Estado, sin embargo, las obligaciones concretas no son determinadas en estos instrumentos, ni en instrumentos posteriores como la Declaración de Cartagena. En este sentido, el reconocimiento de los principios de distribución de la carga y responsabilidad representa un avance en términos teóricos. En términos de este avance teórico es necesario definir el concepto de distribución de la carga. Pilar Pozo Serrano argumenta que en el ámbito doctrinal se ha definido a distribución de la carga como “el principio por medio del cual los diversos costes asumidos por el Estado de acogida al proporcionar asilo son divididos más equitativamente entre un mayor número de Estados” (Pozo, 2019, pág. 26).

La denominada distribución de la carga y responsabilidad ha sido impulsada principalmente por ACNUR, partiendo de la cooperación internacional para conseguir una distribución más equitativa de la acogida de personas refugiadas, sin embargo, el Pacto Mundial de Refugiados en su párrafo 33 reconoce que “aunque la responsabilidad primordial es de los Estados, se aplicara un enfoque de asociación con múltiples interesados, en consonancia con los marcos jurídicos pertinentes” (Pacto Mundial de Refugiados, 2018), también reconocen que son las autoridades locales y otros actores los que suelen ser los primeros en responder situaciones de refugiados en gran escala y que la comunidad internacional debe prestar apoyo para reforzar su capacidad institucional.

Apelando al reconocimiento de los diversos actores involucrados es en su párrafo 40 donde reconoce a las organizaciones de la sociedad civil, asignándoles el rol de “evaluar las fortalezas y las necesidades de las comunidades, a planificar y ejecutar los programas de manera inclusiva y

accesible, así como a fomentar la capacidad de los Estados” (Pacto Mundial de Refugiados, 2018). Este reconocimiento parece determinar que son finalmente las OSC quienes detectan las necesidades de las comunidades y ejecutarán de manera complementaria.

Existe registro de que las OSC en la materia no sólo complementan los programas gubernamentales, como lo son los casos de Canadá y Finlandia, Schmidtke (2018) argumenta que en Canadá los programas de integración no son ejecutados por burócratas si no por OSC. Schmidtke observa que en sociedades como la canadiense, que continuamente recibe flujos importantes de personas refugiadas, existe un ciclo de capacidad de respuesta dentro del sistema político, impulsado principalmente por las organizaciones de la sociedad civil en este contexto. Mientras que en Finlandia Bontenbal y Lillie (2022) sostiene que las OSC coproducen servicios de integración, compensando las brechas y deficiencias de los servicios gubernamentales.

La discusión que debe imperar alrededor de estos Pactos debe enfocarse en la complejidad para definir cuál es el papel de los actores no estatales en el reparto de la carga y responsabilidades, bajo qué criterios y en qué latitudes. Se habla de procesos de integración y si éstos son obligación exclusiva o no del Estado, pero otorgando a las OSC y gobiernos locales la tarea planificar y ejecutar aquellos planes de acción acordados en un nivel estatal internacional, alejado de las experiencias directas y el trabajo continuo que realizan en terreno como actores de la cooperación internacional.

## 6. Reflexiones del capítulo

Entender la movilidad migratoria ha supuesto para los Estados definir los términos, categorías y características que supone esta vinculación. Catherine Wihtol sostiene que la categorización de las migraciones está actualmente siendo cuestionada por las formas de movilidad que se establecen a nivel mundial (Wihtol de Wenden, 2013). Como plantea Urbano (2020), para los Estados su

política migratoria se instrumentaliza y construye mediante el uso de criterios como ciudadanía y territorio.

Al margen de las definiciones legales aplicables en el Estado mexicano y ante el aumento de las llegadas de población extranjera al país, cada vez resulta más difícil mantener una distinción clara entre personas refugiadas y personas migrantes, de igual manera los cambios sociales experimentados en los últimos años en los países expulsores de personas suponen un reto para las definiciones legales derivadas de las Convenciones de Ginebra.

El término grupo de migrantes o personas migrantes ha sido usado para representar una gran variedad de personas en relación con diferentes períodos de residencia, razones para migrar y estatus legal reflejados en designaciones como “inmigrantes”, “recién llegados” y/o “refugiados” (Hannigan et. al., 2016), todos ellos enfrentan desafíos específicos y experiencias diferentes. Aun así, los migrantes necesitan la necesidad de desarrollar una actitud hacia las nuevas condiciones y expectativas culturales y la exigencia de abordarlas.

A pesar de la condición jurídica que posea cada persona que se encuentra en procesos de movilidad humana Urbano sostiene que cuanto mayor es el espacio de transición entre el llamado inmigrante irregular y su integración como ciudadano de pleno derecho, mayor es el tiempo de explotación, prolongando la desventaja del inmigrado para resolver justamente sus diferendos con el Estado de recepción (Urbano Reyes, 2020).

Instrumentos como la Convención sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 “obligan a los Estados a brindar una protección efectiva a los refugiados y asilados, así como un lugar donde vivir y recibir servicios públicos” (Muñoz, 2021, pág. 26) mientras que las personas migrantes denominadas como económicas, sufren las consecuencias de las leyes nacionales que apuestan por una deportación.

Los organismos internacionales en la materia abonan mantienen un papel en el trato diferenciado entre personas en procesos de movilidad humana.

Durante la preparación para la celebración de la Cumbre de Alto Nivel sobre refugiados y migrantes ACNUR procuró que no se difuminara la distinción entre migrantes y refugiados “aunque los factores que afectan ambos grupos de población pueden ser similares, la postura constante del ACNUR ha consistido en subrayar que los refugiados disfrutan de una condición jurídica específica debido a la imposibilidad regresar al país o por la violencia existente” (Pozo, 2019, pág. 3).

No debe olvidarse que gran parte de los movimientos migratorios forzados obedecen a razones no explícitamente reconocidas por las legislaciones internacionales o nacionales, careciendo de la protección que estas ofrecen (Espinar, 2010). La pregunta integración ¿Para quién? Surge en respuesta a lo propuesto por los marcos de cooperación, ante la enunciación en la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

En la actualidad es posible observar que los marcos jurídicos vigentes del refugio no avanzan a la velocidad de la complejidad de los procesos de movilidad humana, la voluntad para diferenciar los distintos desplazamientos no es tan sencillo como podría imaginarse. Determinar desde que punto los factores de involuntariedad tienen un peso para el desplazamiento resulta complejo y supone también un cuestionamiento ante estos marcos que buscan posicionar a los grupos de movilidad humana como agentes de desarrollo.

Así mismo es posible observar, que el planteamiento desde la distribución de la carga y responsabilidades, mantiene en un espacio periférico a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de la ciudad de Tijuana, que se analiza con mayor detenimiento en el capítulo tres, es posible identificar que quienes mantienen un peso en las iniciativas cuyo efecto son los procesos de integración son las organizaciones de la sociedad civil.

## **Capítulo tres: actores de la cooperación internacional y su rol en la integración de personas refugiadas en Tijuana**

### **Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo conocer la dinámica de colaboración entre las OSC y las agencias de cooperación y organismos internacionales para lograr procesos de integración y analizar el impacto de los programas derivados de la cooperación internacional y la Agenda 2030 en la integración de personas refugiadas en México, de manera particular la situación de las personas haitianas en Tijuana. Se describe la metodología utilizada para llevar a cabo un análisis exhaustivo de los actores institucionales involucrados en el estudio.

En esta sección, se detallan los pasos metodológicos seguidos, incluyendo la identificación y el mapeo de los actores clave a nivel institucional, internacional y de las organizaciones de la sociedad civil. La metodología aplicada no solo permite un entendimiento profundo de las dinámicas y relaciones entre estos actores, sino que también facilita la identificación de patrones y estrategias emergentes dentro del contexto de las colaboraciones y la gobernanza.

A continuación, se procede a explorar las diversas estrategias de gobernanza detectadas en las colaboraciones entre estos actores. Se examinan los tipos de colaboraciones que se han establecido y se analizan las prácticas y enfoques más efectivos para la gobernanza en este ámbito.

Finalmente, el capítulo concluye con la identificación de los elementos esenciales para detonar prácticas de integración necesarias, así como las dificultades y retos enfrentadas por los distintos actores involucrados, se identifican también aquellos elementos necesarios en una propuesta de política de integración efectiva, basada en los hallazgos obtenidos del análisis de las colaboraciones y las estrategias de gobernanza observadas. Esta sección pretende ofrecer los elementos para concluir los faltantes a una política pública de integración sostenible y para hacer más efectivo el reparto de responsabilidades en los distintos niveles que operan los actores involucrados.

## 1. Tijuana: condiciones de recepción y actores involucrados

En México existe un alza en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado recibidas en los últimos años, dentro de este incremento destacan las solicitudes de personas de nacionalidad haitiana. Previo a 2010 la migración entre Haití y México era poco significativa, Sin Fronteras IAP reporta que las primeras personas haitianas atendidas en 2007 eran solicitantes de asilo que “habían dejado su país por motivos políticos o por haber ocupado un lugar en su gobierno” (Montoya y Sandoval, 2018, pág. 137), sin embargo, años recientes muestran un escenario distinto.

La mayoría de las personas haitianas que cruzan por México estuvieron asentadas durante largos períodos en Brasil, Chile o República Dominicana. Como menciona Domínguez Álvarez-Icaza (2023) las trayectorias de esta población se encuentran en gran parte determinadas por las políticas migratorias de Estados Unidos, ya que para la mayoría de las personas la meta es llegar a allá.

Resulta importante enfatizar en por qué el análisis de esta investigación se enfoca en Tijuana y no en otras ciudades fronterizas de la república mexicana. La región binacional California y Baja California comparte una frontera de 233 km de longitud, donde residen 6.4 millones de personas y donde se prevé un crecimiento de 4.2 millones de personas para 2040, esto ha originado una interacción importante entre el municipio de Tijuana y la ciudad de San Diego, California, “misma que está estrechamente ligada a flujos migratorios y de intercambio de mercancías” (Secretaría de Desarrollo Territorial, 2020, pág. 22).

Baja California destaca por el incremento exponencial en solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado provenientes de Haití, lo anterior derivado del cierre de oficinas de atención fronterizas en Estados Unidos, lo que detonó en la consolidación de Tijuana como principal referente de cruce para esta población. Por otro lado, el triunfo de Donald Trump para la presidencia de

Estados Unidos en 2016 “mermó las posibilidades de éxito en las solicitudes de refugio en aquel país lo que llevó a la decisión de los solicitantes de quedarse en México, posicionando a la ciudad de Tijuana como mejor opción para permanecer en el país por las redes creadas hasta entonces” (Fernández y Juárez, 2019, pág. 166).

La frontera México- Estados Unidos es un polo de atracción y un territorio comunicado comercialmente, esta zona se ha configurado también como un territorio de espera. El arribo de personas haitianas comenzó a registrarse en mayo de 2016, específicamente en el cruce peatonal de la garita de San Ysidro, de acuerdo con datos del gobierno de Estados Unidos durante 2016 se registró la llegada de 5000 personas haitianas que llegaron si visa a esta garita (Simple, 2016).

Vargas Canales describe cuatro momentos importantes que configuran la llegada de personas haitianas a la ciudad de Tijuana. El éxodo comienza en 2016 donde el gobierno mexicano calcula habían cerca de 3 000 haitianos en la ciudad de Tijuana varados en su paso hacia Estados Unidos, un segundo momento con la llegada de familiares a los ya establecidos en Tijuana movilizados en grupos pequeños en el amparo de las denominadas caravanas migrantes, pero pocos lograron llegar hasta Tijuana, un tercer momento marcado por el agravamiento de la situación social en Haití durante 2019 con manifestaciones, incendios y saqueos y un cuarto momento con la pandemia de COVID-19 y el impacto de las medidas restrictivas en los albergues de Tijuana (Vargas, 2021).

La llegada en 2016 a Tijuana sorprendió a gobierno, a la comunidad y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas en movilidad “de un día para otro, había las calles de Tijuana cientos de haitianos, nadie sabía quiénes eran, qué estaban haciendo y estaban básicamente afuera del desayuno del Padre Chava” (Soraya Vázquez, Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, comunicación personal, noviembre 2023).



El aumento repentino del número de personas haitianas en la ciudad detonó el involucramiento de la sociedad tijuanaense para atender esta llegada:

“Hubo un momento muy, muy específico cuando la sociedad se vuelca en apoyo a los haitianos, y es ese momento en el que un medio local logra captar una imagen de una calle en donde un gran colectivo de haitianos está recostado en la noche sobre la avenida, esa avenida está o sobre esa avenida está un albergue que es un desayunador de un proyecto salesiano, que es el desayunador del Padre Chava que se conoce acá en Tijuana, en la zona centro.” (Gabriel Pérez, comunicación personal, octubre 2023).

El gobierno local se vio rebasado ante los números y la llegada y también ante la gestión de la atención para esta población: “la gente no encontraba albergue y se empezaron a quedar sobre la calle de tal manera que cerraron literalmente la calle. La policía municipal tuvo que intervenir el Instituto Nacional de Migración, el Grupo de Protección a migrantes betas tuvieron que intervenir para cerrar las calles y el fotógrafo capta esta imagen. De hombres, mujeres y niños tendidos sobre el pavimento acostados” (Gabriel Pérez, comunicación personal, octubre 2023).

Esta situación detonó que se configurará nuevas organizaciones y colectivos como respuesta a la coyuntura, Soraya Vázquez, integrante del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria colectivo que surgió en 2016 tras el arribo de población haitiana a la ciudad de Tijuana sostiene que fue una formación de ayuda espontánea: “Entonces nos reunimos las que ya estábamos ahí, nos reunimos para tratar de eso, de organizarnos, no más allá de la presencia, de hacer voluntariado. Ahí organizarnos para poder empezar a la mejora, a aportar o desarrollar herramientas o instrumentos que pudieran servir para organizar ese caos” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

De las organizaciones entrevistadas para el presente trabajo Centro 32 y el Templo de Embajadores de Jesús mencionan que la formalización de sus actividades se derivó en gran medida del trabajo con población haitiana en 2016.

El académico Gabriel Pérez de COLEF, quien realizó un estudio en años posteriores a la llegada para analizar la llegada de esta población observa que:

“Ese es un momento clave, porque a partir de ahí empieza dinámica social no motivada por la sociedad civil necesariamente o no únicamente sino grupos de San Diego, personas, iglesias, grupos católicos, iglesias cristianas, grupos de iglesias protestantes sociedad en general empieza a llevar cobijas, comida enlatada, pañales, o sea, empieza como una gran acción, ahora sí, que una acción colectiva, a favor de los haitianos que no está estructurada, nadie lo estructura, el gobierno no estructura esa situación una si no empieza la sociedad realmente a apoyar a los haitianos.” (Gabriel Pérez, comunicación personal, octubre 2023).

Los números institucionales muestran que el aumento solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada de personas haitianas ha sido sostenido, de acuerdo con la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas desde 2019, los nacionales de Haití se han posicionado dentro de las cinco primeras poblaciones en obtener la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias, esta tarjeta es otorgada a personas extranjeras con reconocimiento de la condición de refugiado, protección complementaria o la determinación de apátrida.

Después de siete años de iniciado el arribo a Tijuana en 2016 el número de llegada ha continuado con altas y bajas, pero de manera sostenida. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) registró que casi 51 076 personas de ese país solicitaron la condición de refugiado en 2021 (COMAR, 2022); la cifra fue de 17 218 en 2022 y llegó a 44 201 en 2023 (COMAR, 2024).

## 2. Metodología del estudio

El diseño de esta investigación es de corte cualitativo, debido a que, en las investigaciones cualitativas, la selección de unidades de análisis no es probabilística y no busca generalizar resultados; por tanto, no es importante el

número de unidades seleccionadas, sino más bien la riqueza y diversidad que cada caso pueda aportar al estudio (Mochi y Girardo, 2015).

Los casos seleccionados para este trabajo fueron cinco organizaciones, un colectivo, dos oficinas gubernamentales estatales y dos organismos internacionales ubicados en la ciudad de Tijuana, Baja California. Se indago acerca de las organizaciones de la sociedad civil y su trabajo con personas refugiadas.

La estrategia de selección de las unidades de análisis utilizada fue de carácter no probabilístico, se denomina muestreo por conveniencia ya que permite seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos en el estudio (Otzen y Manterola, 2015) se trata de una estrategia válida en investigaciones cualitativas ya que permite seleccionar aquellos casos a los que se tiene acceso siempre que cumplan con los criterios o perfiles establecidos. Los criterios de selección para las organizaciones e instituciones gubernamentales se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. *Criterios de selección para las entrevistas realizadas*

<b>Criterios de selección para las entrevistas realizadas</b>	
OSC	Gobierno y organismos internacionales
Que sean OSC cuya actividad este encaminada a trabajar con grupos de personas migrantes que incluyan personas refugiadas y solicitantes de refugio	En relación con su mandato lleven a cabo trabajo con personas refugiados, personas migrantes y personas solicitantes de asilo
Que las organizaciones tuvieran una trayectoria mínima de cinco años	Que formen parte de la estructura gubernamental o sea una agencia de la Organización de las Naciones Unidas, según sea el caso
Que colaboraran con otros actores de la cooperación internacional	Que colaboren con organizaciones de la sociedad
Que se encuentren en el registro estatal de OSC	Que tengan una oficina local ubicada en la ciudad de Tijuana
Que tengan disposición de participar en la investigación	Que tengan disposición de participar en la investigación

Fuente: Elaboración propia

## 2.1 Instrumentos seleccionados

Los instrumentos con los que se recogieron los datos de campo fueron entrevistas semiestructuradas individuales. Los guiones fueron adaptados para cada caso y se realizaron fundamentalmente con personal directivo de las organizaciones. La selección de las entrevistas semiestructuradas como principal instrumento de recolección es que estas poseen la ventaja de basarse en una guía de preguntas y el entrevistador posee la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información sobre los temas deseados, este tipo de entrevista se usa como herramienta cuando el problema de estudio es complejo de observarse y permiten obtener información más detallada (Hernández, 2014).

Así mismo se realizó acopio de documentos, registros y materiales a través de las páginas web de las organizaciones y también a través de la solicitud a las organizaciones de boletines, folletos y reportes de su trabajo con el objetivo de acceder a información de su trabajo. Para validar la consistencia de las entrevistas se utilizó la triangulación de fuentes<sup>24</sup>, es decir se compararon las respuestas de las entrevistas con documentos relevantes en el tema, así mismo se buscó coherencia interna es decir se buscaron inconsistencias o contradicciones en las respuestas de los participantes (Okuda y Gómez, 2005) y se realizó seguimiento de estas contradicciones. Las entrevistas se realizaron entre septiembre de 2023 y abril de 2024.

El cuadro 5 explica la relación de las categorías de análisis con las preguntas formuladas con el propósito de obtener información específica de esa variable.

---

<sup>24</sup> “Dentro del marco de una investigación cualitativa, la triangulación comprende el uso de varias estrategias al estudiar un mismo fenómeno, por ejemplo, el uso de varios métodos (entrevistas individuales, exploración documental, grupos focales o informes)” (Okuda y Gómez, 2005, pág. 119).

Cuadro 5. Preguntas formuladas en relación con la categoría de análisis

Categoría de análisis	Pregunta formulada
<b>Cooperación</b>	¿De qué manera existe colaboración con gobierno, organismos internacionales y otras organizaciones?
	¿Qué retos se han identificado en la implementación de proyectos y colaboraciones en la materia?
	¿Qué recomendaciones harían ustedes a las agencias de cooperación internacional para el desarrollo en materia de integración de personas refugiadas en México?
<b>Integración</b>	¿Cuándo inicio el trabajo de la organización en materia de integración?
	¿De qué manera se iniciaron estas actividades?
	¿Qué significa para su organización el término integración?
	¿Qué tipo de programas o propuestas han emprendido?
	¿Cuál es el balance de estos programas?
<b>Personas refugiadas</b>	¿Cuál es su población objetivo?
	¿Cuál ha sido su experiencia trabajando con personas de origen haitiano?
	¿Qué propuestas a futuro se plantean en la materia?

## 2.2 Criterios de selección del caso de estudio

Para determinar el lugar donde se llevarían a cabo las entrevistas se tomó en cuenta lo siguiente:

- Tijuana como ciudad con mayor presencia en albergues en la frontera norte: la infraestructura de albergues destinados a personas migrantes de la frontera norte de México se concentraba en la ciudad de Tijuana, donde se localizó el 34% de estos y un total del 44% de capacidad de hospedaje en toda la frontera (Velasco, 2021).
- Movilización de actores en la sociedad civil en el contexto de la llegada de población haitiana: Tras el arribo de la población extranjera haitiana a Tijuana en 2016 se observó la movilización de distintos actores de la

sociedad civil entre ellos albergues de atención a extranjeros desplazados, instituciones educativas, organizaciones transfronterizas, así como la participación estructurada de individuos y colectivos del campo de derechos humanos que brindaron atención y recepción a la población extranjera haitiana (Albicker Aguilera et. al., 2018, pág. 58).

- Presencia de organismos internacionales en materia migratoria: Tijuana posee una de las 15 oficinas de representación que tiene el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México y es una de las ciudades con presencia de una oficina local de la Organización Mundial para las Migraciones.

### 2.3 Procesamiento y análisis de datos

El primer paso en el análisis de la información y de los datos recolectados fue la preparación y adecuación del material. Para ello, ha sido necesario transcribir las entrevistas y sistematizar los datos obtenidos a través de las entrevistas tomando en cuenta los siguientes criterios: menciones del concepto de cooperación, integración y personas refugiadas.

#### Limitaciones de la metodología

La localización de las organizaciones involucradas resultó compleja pues no todas las organizaciones establecidas en Tijuana se encuentran en el registro estatal, por lo que encontrar colectivos y movimientos que posean incidencia es limitado. La disponibilidad de información de registro de entrada y permanencia de personas haitianas, distinguiendo edad y sexo en los distintos estados del país no está disponible para consulta pública.

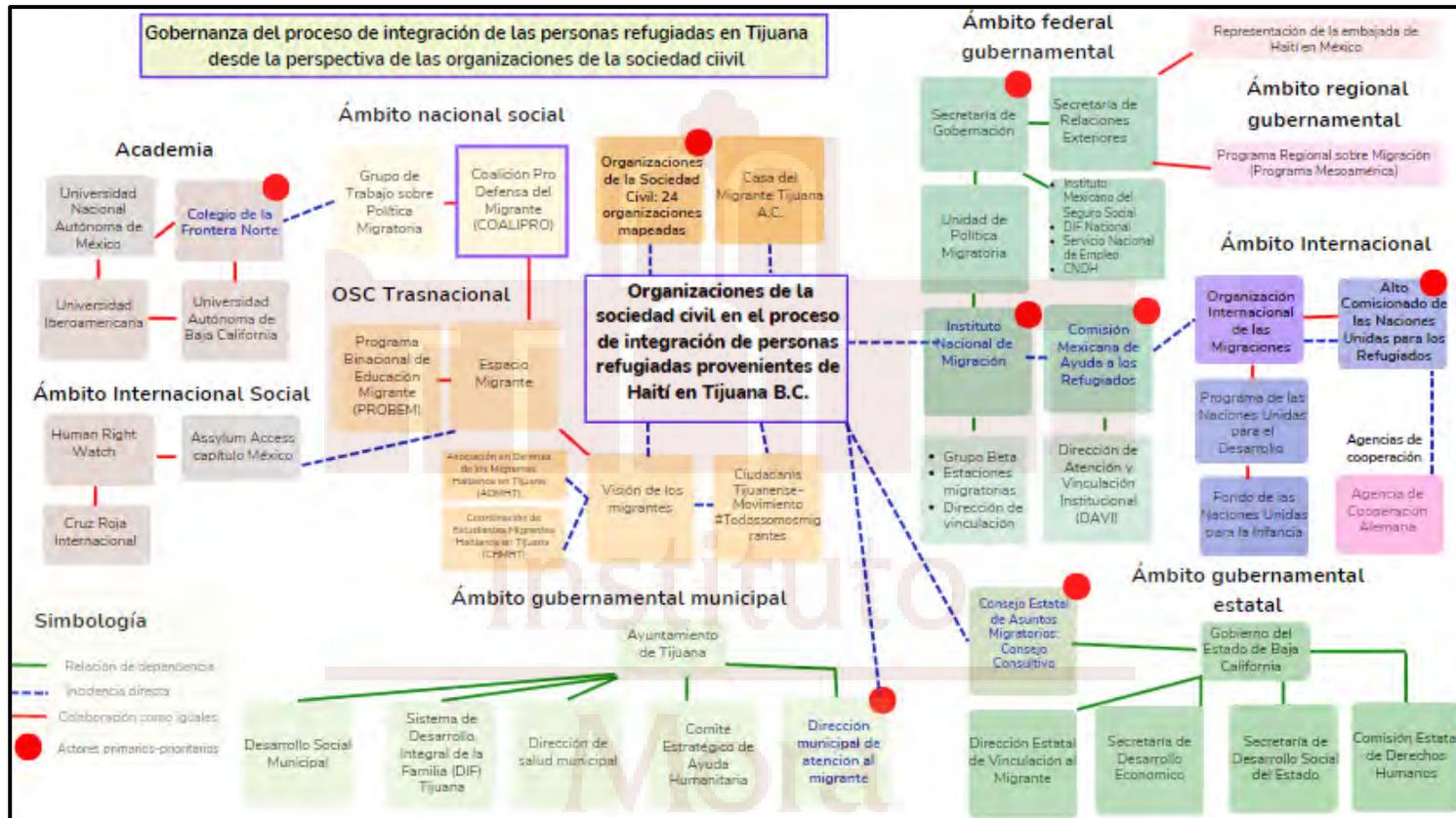
Los registros e informes de las organizaciones internacionales involucradas no poseen información a detalle de los destinatarios de los fondos entregados o el detalle de los proyectos receptores de estos fondos, por tanto, resulto limitativo para el análisis de este capítulo determinar el involucramiento financiero de los organismos internacionales en los proyectos mencionados en las entrevistas.

### 3. Mapeo de los actores

Partiendo de la hipótesis de que las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar central en el proceso de integración de personas refugiadas en la ciudad de Tijuana, las relaciones narradas en la figura 8 configuran gobernanza multinivel en los procesos institucionales de integración de personas refugiadas e intersecan a los actores involucrados.

Se mantuvo una clasificación de los ámbitos espaciales, es decir internacional, nacional, estatal y local así mismo se clasificaron los actores en gubernamentales y sociales, dentro de los actores no gubernamentales-sociales se incluyen a empresas y fundaciones colaboradoras, es decir ámbito privado. Dentro del mapeo se realiza la distinción entre las relaciones de los actores, la línea completa de color verde indica relaciones de dependencia, la línea puntuada de color azul que indica incidencia directa, línea completa roja traduce una relación de colaboración como iguales, por último, se distingue un círculo rojo sobre los nombres de aquellos actores que se consideran principales y de mayor incidencia en el proceso de integración de personas refugiadas.

Figura 8. Gobernanza del proceso de integración de las personas refugiadas en Tijuana desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las entrevistas.

Para el inicio de este análisis se parte de las instituciones gubernamentales nacionales, pues son estas quienes a partir del marco jurídico son asignadas con las principales responsabilidades de la gestión del flujo migratorio.

En México la Secretaría de Gobernación tiene la facultad para formular y dirigir la política migratoria del país tomando en cuenta la opinión de diversas autoridades, así como las demandas y posicionamiento de otros poderes de la unión y gobiernos de las entidades federativas, dentro de la Secretaría se encuentra el Consejo Consultivo de Política Migratoria cuyo objetivo es detonar el dialogo interinstitucional para impulsar programas que atiendan las diferentes dimensión de la migración en México (Dirección de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales , 2021). Dentro de la secretaría de gobernación, se colocan como dependientes y cuyas instituciones fungen una labor complementaria a la integración de refugiados el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (sistema DIF) y el Servicio Nacional de Empleo.

De la Secretaria de Gobernación deriva la Unidad de Política Migratoria y Registro e Identidad de Personas que tiene como objetivo general, lograr que las directrices, estrategias, programas y acciones de política migratoria del Estado Mexicano, respondan a lo establecido en la Ley de Migración y a las necesidades que demandan en cada momento las diversas problemáticas de la movilidad y la migración internacional en el país, en un marco de respeto a los derechos humanos de los migrantes (Secretaría de Gobernación, 2012, pág. 2). Resulta particularmente importante en el ámbito migratorio porque además de generar las directrices y programas, proporciona también las estadísticas de registro de personas migrantes y refugiados en diferentes entidades del país, lo que brinda insumos para la configuración de políticas públicas que desarrollen las entidades federativas.

Por su parte, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados son aquellas instituciones con mayor relevancia en la materia pues es el contacto directo con personas solicitantes de la condición de



persona refugiada, la Ley de Migración designa en su artículo 20 al Instituto Nacional de Migración como a la autoridad administrativa responsable de aplicar sus disposiciones.

La relación entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados se apega el procedimiento pues para iniciar el procedimiento de solicitud de asilo, el INM es encargado de dirigir y orientar a los solicitantes que llegan a sus oficinas a la comisión correspondiente, así mismo se realiza coordinación entre ambas instituciones para la implementación de un modelo de atención para personas alojadas en estación migratoria (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2020).

### 3.1 Instituto Nacional de Migración: normativa y atribuciones

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un órgano administrativo desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación. En concordancia con el artículo 19 de la Ley de Migración el Instituto “tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.”

De acuerdo con el Artículo 20 de esta misma legislación, el Instituto tiene entre sus atribuciones en materia migratoria, además de las mencionadas, las siguientes disposiciones: vigilar la entrada y salida de personas al territorio y revisar su documentación, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros, conocer resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de personas extranjeras, presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta ley, así como coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.

En cuanto a las labores de coordinación entre la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiadas y el INM se destaca que en febrero de 2019 se llevó a cabo la firma de un convenio de coordinación, cuyo objetivo era establecer de manera

conjunta mecanismos de coordinación que proporcionen atención adecuada y asistencia institucional a las personas solicitantes de reconocimiento de refugiado, refugiado y personas que reciben protección complementaria.

Entre las estrategias que se contemplan en este convenio destacan el establecimiento de espacios físicos que INM debe proporcionar a COMAR en sus estaciones migratorias o estancias provisionales, para proteger y otorgar asistencia a las personas solicitantes de la condición refugiado, lo anterior observando los criterios establecidos en el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Se distingue también como estrategia en el punto II Inciso A, de este convenio: “Desarrollar las herramientas que favorezcan la identificación de posibles solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y la entrega de información que explique el procedimiento establecido en la ley de la materia”. De esta manera el convenio establece una relación estrecha de coadyuvancia y colaboración entre ambas instituciones para la atención y recepción de personas solicitantes de refugio.

En el punto II Inciso B el convenio de colaboración otorga especial importancia a promover estos mecanismos de coordinación entre dependencias, pero también con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que “confluyan en la atención a solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y personas que reciban protección complementaria”, en este sentido, el convenio atiende la importancia de involucrar actores fuera de la esfera gubernamental, por su trabajo cercano a las personas refugiadas.

La importancia del Instituto Nacional de Migración en la gobernanza de los procesos que involucran a las personas refugiadas reside en que configuran también parte de un primer punto de atención y distinguen entre los grupos variados y movilidades mixtas quienes pueden cumplir con las condiciones para solicitar el refugio, es finalmente este instituto quien determina la regularidad de las personas extranjeras que ingresan y permanecen en el país.

Otro de los puntos de especial importancia de INM en la materia es su papel en lo relativo al cumplimiento del principio de no devolución (non refoulement). La ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político contempla en su Artículo 5 la no devolución como uno de sus principios rectores y el Artículo 6 establece:

“Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

Para asegurar el cumplimiento del principio de no devolución el artículo 22 de la mencionada Ley, establece en su párrafo tercero que: “corresponde a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, asegurarse de tomar las medidas necesarias a fin de que tanto las personas refugiadas como las solicitantes de reconocimiento no sean devueltas a su país de origen por parte del Instituto Nacional de Migración.”

A pesar del establecimiento jurídico de este principio a partir de 2022 se observó una tendencia en la devolución de personas detenidas y devueltas a su país (IMUMI, Alaíde Foppa, Assylum Access, Sin Fronteras IAP, 2023). Durante 2022 la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, reportó un total de 106 mil 008 personas devueltas por la autoridad migratoria mexicana, es decir el INM.

Por lo anterior el trabajo conjunto entre el INM y la COMAR, cobra especial importancia, tanto en la recepción de personas solicitantes de refugio como en el cumplimiento del principio de no devolución. Su papel es fundamental no solo en la implementación de políticas migratorias humanitarias, sino también en el respecto y cumplimiento de los principios internacionales en la materia, como la no devolución, su involucramiento es significativo pues debe generar las condiciones de acceso, en conjunto con la COMAR, para que las personas

reciban una evaluación adecuada para determinar la necesidad de protección internacional.

### 3.2 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados: normativa, atribuciones y avances

El principal organismo público responsable en materia de refugiados en México es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) y su Reglamento (RLRPC) designan a la autoridad, la Coordinación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a seguir un proceso riguroso de identificación, valoración y determinación de la condición de refugiados, así como a garantizar su protección contra la devolución al país de origen en tanto se determina su reconocimiento como refugiadas o en protección complementaria.

Las atribuciones de la COMAR son establecidas en el reglamento de la ley sobre refugiados y protección complementaria en su artículo 15 determina que entre sus atribuciones se encuentran: recibir y resolver las solicitudes de condición de refugiado, determinar el otorgamiento de protección complementaria a los extranjeros que se encuentren en los supuestos establecidos por la ley, propiciar la integración de los refugiados y extranjeros a los que se otorgue protección complementaria, mediante la coordinación de acciones con las instancias competentes y suscribir convenios e implementar mecanismos de cooperación y concertación con organismos nacionales e internacionales y sociedad civil organizada, que participen en la atención a refugiados.

Los puntos XXIII y XXIV del artículo 15 destacan la obligación de la COMAR de propiciar la integración de personas refugiadas y personas con protección complementaria, estos puntos no solo amplían la capacidad operativa de la COMAR, si no que promueven la adopción de enfoques innovadores en colaboración con actores como el ACNUR y la OIM, la naturaleza de estas colaboraciones se atiende en apartados posteriores.

El trabajo de la COMAR y sus atribuciones se encuentran estrechamente ligadas a la política migratoria que se establezca en la administración en turno. En el caso de la política migratoria del Gobierno de México (2018-2024) se sostiene sobre siete pilares que conjugan su implementación y gestión: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible (Secretaría de Gobernación, 2024).

El término de responsabilidad compartida es planteado en los pactos de cooperación analizados en el capítulo dos, para el gobierno mexicano este componente contempla la renovación del dialogo con los países de Centroamérica y como una oportunidad para promover un desarrollo en la región y busca abrir canales de comunicación y de intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países, pero no menciona a actores alternos como organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil.

Resulta fundamental detallar el procedimiento para obtener el renacimiento de la condición de refugiado en el país, ya que esto brinda un panorama más minucioso para entender los desafíos administrativos de la institución. El procedimiento y solicitud de la condición de refugiado implica presentar la solicitud en un período de hasta 30 días a partir de la llegada al país, ante la Coordinación General de la COMAR o ante la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración, como se atiende en el apartado anterior el INM tiene en su mandato enviar la información de la solicitud de refugio a la oficina de la COMAR cercana a su ubicación.

Recibida formalmente la solicitud, se emite un acuse que prueba el inicio del procedimiento y garantiza el principio de *non refoulement* o no devolución. Una vez tramitada, la COMAR expide una constancia que comprueba que el procedimiento se encuentra en curso. El solicitante debe permanecer en la entidad federativa donde fue otorgado el trámite de la solicitud, para probar esta

estancia debe acudir cada 15 días a las oficinas de la COMAR o del INM, donde presentó la solicitud, a constatar su permanencia en el estado (Arzaluz & Zamora, 2021).

Una vez obtenida la constancia del trámite de solicitud, la persona podrá obtener su Clave Única de Registro de Población (CURP) y adicionalmente iniciar ante el Instituto Nacional de Migración (INM) su regularización migratoria por razones humanitarias. Como resultado del trámite, se obtendrá la “Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias”.

Como parte del procedimiento se realiza una entrevista a los peticionarios para conocer las razones de su solicitud, posteriormente se estudia cada caso y se informa la decisión. El tiempo máximo estimado para el proceso es de 100 días (Arzaluz y Zamora, 2021) a pesar de esto, los procesos administrativos o jurídicos suelen ser largos, en muchas ocasiones sin acompañamiento legal y sin apoyo económico (Torre et. al., 2021, pág. 6), lo que provoca que desistan en su trámite.

Desde el año 2017 los tiempos de espera son superiores a lo contemplado por la ley. Asylum Access (2020) señala que, hasta el 25 de octubre de 2019, 13,089 personas que pidieron refugio en 2018 (44% del total de ese año), llevaban 10 meses o más esperando las decisiones sobre sus casos. Esta demora administrativa representa uno de los mayores retos en el sistema de refugio mexicano.

Cabe destacar que no fue hasta el año 2019 que la COMAR asignó una oficina estatal al estado de Baja California (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2020). En el 2020 se instaló la oficina en Tijuana sobre Avenida Insurgentes, dentro del Instituto Nacional de Migración, la atención se reducía a lo sustancial y a una cuestión procedimental (Efrén González, comunicación personal, noviembre 2023).

En julio de 2020 Efrén González Pola, coordinador de COMAR Tijuana, se reunió con el Proyecto Salesiano Tijuana A.C., asociación católica sin fines de

lucro, y ACNUR y se buscó crear un modelo de atención más abierto con el objetivo de apoyar a las personas en situación de movilidad, por lo que COMAR Tijuana se asoció con Proyecto Salesiano ubicando sus oficinas en sus instalaciones (Efrén González, comunicación personal, noviembre 2023). Pola comenta que la asociación con estas dos instituciones le dio posibilidades de ampliar la capacidad de espacio para atención a personas solicitantes de refugio y atraer la relación con otras organizaciones.

### 3.3 Dirección Municipal de Atención a Migrantes: normativa y atribuciones

La Dirección Municipal de Atención al Migrante (DMAM) en Tijuana, es la oficina encargada de ejecutar las acciones de política pública y programas municipales en materia de atención a su población objetivo. La población objetivo de la DMAM son personas migrantes, refugiadas, retornadas, desplazadas internas y a quienes buscan asilo, brindando atención e información en temas migratorios (Info Digna, 2022).

El artículo 27 del Reglamento Interno de la Secretaría de Bienestar Municipal de Tijuana, Baja California establece entre sus funciones y atribuciones: ejecutar las acciones de política pública y programas municipales en materia de atención a migrantes, asesorar a las autoridades municipales y realizar las gestiones necesarias a fin de que estas respeten los derechos de las personas migrantes y cumplan con las obligaciones hacia los mismos, fortalecer la relación del municipio con el Gobierno del Estado y Federal para el desarrollo de proyectos conjuntos, proponer, promover y participar en programas y campañas de atención a la población migrante y realizar las acciones necesarias para procurar y gestionar recursos con el fin de ejecutar, o en su caso, supervisar programas y proyectos aprobados.

Los servicios que presta la DMAM son trámite de constancia de identidad, trámite de credencial temporal, retorno a lugar de origen y canalización laboral,



esta última en conjunto con albergues pertenecientes a sociedad civil. Enrique Lucero, titular de la DMAM destacaba en 2022 que esta oficina es la única de gobierno en atención al migrante, pues no existe un símil estatal o a nivel federal que brinde los apoyos en materia de información, origen, tránsito y destino. Así mismo se destaca por parte de su titular que la Dirección tiene la finalidad de apoyar a quienes tuvieran la intención de quedarse en México y de manera particular en Tijuana e incentivar las oportunidades de crecimiento en la ciudad (Uniradio Informa, 2024).

A pesar de lo declarado y el objetivo de la creación de esta dirección, la Ley de Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California promulgada el 12 de septiembre de 2014, al igual que la Ley de Migración Nacional reconoce que las tareas de asistencia son atendidas por las organizaciones de la sociedad civil. Aunque en la ciudad de Tijuana se han hecho avances para formalizar y especializar oficinas que atiendan la migración, los recursos proporcionados son limitados, en el caso de Tijuana el ayuntamiento que tiene alrededor de 10 mil empleados en su plantilla designa a la Dirección de Atención al Migrante tres personas, incluyendo al titular Enrique Lucero.

En cuanto a la relación con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, la información obtenida de las entrevistas parece indicar un trato cordial y de esfuerzos que se ven limitados por la poca capacidad administrativa y de apoyo económico a las OSC entrevistadas.

### 3.4 Organización Internacional para las Migraciones: normativa y atribuciones

La Organización Internacional para las Migraciones forma parte del sistema de Naciones, es la organización intergubernamental líder que desde 1951 promueve la migración humana de manera regular, cuenta con 175 Estados miembros y

presencia en 100 países México es un Estado Miembro de la OIM desde 2004<sup>25</sup>, se establece por medio de un acuerdo entre el Estado mexicano y la OIM, un año después inicia actividades en Tapachula, a través de su oficina en terreno para la Frontera Sur (OIM, 2024).

El trabajo de OIM en México se enfoca en nueve áreas específicas: emergencias y operaciones de asistencia a personas migrantes, protección y asistencia, gestión migratoria y fortalecimiento institucional, salud y educación, gestión de datos y del conocimiento, migración laboral y alianzas con el sector privado, trata y tráfico de personas, narrativas sobre migración y migración, medio ambiente y cambio climático (Organización Internacional para las Migraciones, 2022). Cuenta con 225 personas que forman parte de su personal y tiene presencia en 10 ciudades del país (ver ilustración 2).

Ilustración 2. Oficinas de representación de OIM en México



Fuente: *Visión General de la OIM en México* (Organización Internacional para las Migraciones, 2022).

En 2022, a través del Fondo de la OIM para el Desarrollo, se financiaron 59 proyectos que permitieron prestar apoyo a 65 Estados Miembros que cumplían los requisitos. En América Latina y el Caribe, se asignaron 2.900.000

<sup>25</sup> Para 2023 la OIM contaba con 175 Estados Miembros. Existen 8 Estados que gozan del estatuto del observador al igual que diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales (Organización Internacional para las Migraciones, 2024).

USD a 11 iniciativas en beneficio de 14 Estados miembros que cumplían los requisitos (Organización Internacional para las Migraciones , 2023), Se puede acceder a dos líneas presupuestarias donde los proyectos nacionales van de 50,000 a 300,000 USD y los proyectos regionales de 100,000 a 400,000 USD, los criterios para beneficiarse del Fondo se basan en la versión más reciente de lista de economías de ingreso bajo a medio alto, establecida por el Banco Mundial (Organización Internacional de las Migraciones, 2023).

Durante 2022 se le otorgó a México un monto específico de 300 000 dólares para el proyecto “Fortalecer las capacidades del Gobierno de México para una gestión fronteriza segura, ordenada y humana” (Organización Internacional para las Migraciones, 2023, pág. 18). Dentro de los informes publicados en la página web de la organización para México o del Instituto Nacional de Migración, no se encontró un informe específico sobre los resultados de este proyecto.

### 3.5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: normativa, atribuciones y resultados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), representa el actor internacional principal con presencia en México en la materia. El ACNUR surge desde el seno de la Organización de las Naciones Unidas, para determinar con detalle su labor es necesario remitirse al Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Este Estatuto fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 del 14 de diciembre de 1950 y en él se establece la labor principal del ACNUR, este instrumento dispone en su punto 1 que:

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de Naciones

Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto y de buscar soluciones al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos interesados, a facilitar la repatriación voluntaria o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”

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 pudiera brindar ayuda técnica para la gestión del aumento de los flujos migratorios en el sur de México durante los años ochenta (Mora, 2022).

ACNUR tiene presencia en 15 localidades en México y apoya en cuatro estados con enlaces para temas de desplazamiento interno (Ver ilustración 3).

Ilustración 3. Presencia de ACNUR en México



Fuente: “México: esperanza de un nuevo hogar, 2023 principales resultados de ACNUR México” (ACNUR, 2024).

La colaboración de ACNUR con el gobierno de México ha estado también marcada por el cambio de las elecciones presidenciales, donde el aparato gubernamental recibió asistencia técnica a COMAR para facilitar la transición y mejorar las capacidades de esta agencia, en 2019 la asistencia se enfocó en poner en marcha nuevos protocolos de atención con la emisión de CURP a

solicitantes de asilo, se creó una hoja de ruta para la atención de niños, niñas y adolescentes que asegure el interés superior de las infancias (Mora Zamorano, 2022). El trabajo de ACNUR en Tijuana inició en la coyuntura de la llegada de las denominadas caravanas migrantes estableciendo su oficina de representación en 2021.

### 3.5.1 Soluciones duraderas

Dentro de las propuestas de ACNUR para atender al aumento de flujo de personas refugiadas se encuentra la propuesta de soluciones duraderas. De acuerdo con ACNUR una solución duradera integral da lugar a una persona refugiadas para disfrutar de sus derechos en la misma medida que los nacionales del país de acogida (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015).

El enfoque de ACNUR en soluciones duraderas propone tres principales vías para la normalización de las personas refugiadas: la repatriación voluntaria a su país de origen, la integración local en el país de acogida y el reasentamiento en un tercer país seguro. De acuerdo con ACNUR la repatriación voluntaria es la decisión libre que toma una persona refugiada con respecto a retornar a su país de origen de forma segura para restablecer su residencia en ese país (Universidad Nacional Autónoma de México, 2021), el regreso puede ser organizado bajo los auspicios del gobierno pertinente y del ACNUR quien supervisa los procesos de retorno y reintegración.

El reasentamiento como solución duradera involucra la selección y traslado de personas refugiadas a otro país distinto a donde han solicitado al Estado donde han solicitado protección que ha aceptado admitirlos como personas refugiadas con estatus de residencia permanente, sin embargo, el reasentamiento sólo es una opción para los refugiados reconocidos bajo la Convención de 1951 porque implica que un tercer país seguro debe mostrarse dispuesto a recibir a la persona refugiada. Los números demuestran también que es una de las soluciones duraderas menos utilizadas pues “En 2019, menos del

1% de los refugiados a nivel global fueron reasentados” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020).

La tercera de las propuestas de soluciones duraderas de esta agencia es la integración local. Esta propuesta implica el asentamiento permanente en el país de asilo desde los enfoques jurídico, económico y sociocultural, que considera la naturalización como último logro (Universidad Nacional Autónoma de México, 2021). La integración es un proceso complejo que impone demandas a las partes involucradas tanto para el individuo como para las comunidades de acogida, desde la visión de ACNUR, se sostiene que la integración del individuo permite también a los refugiados tener una contribución social y económica, de acuerdo con cifras de ACNUR en la última década 1.1 millón de personas refugiadas se han convertido en ciudadanos en sus comunidades de acogida (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024).

Desde los tres componentes, ACNUR México ha realizado mayor énfasis en poner en marcha el Programa de Integración Local desde su entrada en el sur del país hacia ciudades del centro y norte, en el siguiente apartado se explica de manera breve el funcionamiento del programa y los alcances que ha tenido en México, así como las ciudades involucradas en el programa siendo una de ellas Tijuana.

Desde ACNUR se considera que la integración requiere de manera importante al menos dos condiciones: una solución socioeconómica y una regularización de la situación legal de las personas en el país de acogida (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023).

### 3.5.2 Programa de Integración Local

El Programa de Integración Local (PIL) inició en México en 2016. Este programa consiste en reubicar y acompañar personas refugiadas, que así lo deseen, desde el sur del país, donde la mayor parte solicita asilo, a ciudades del centro y norte del país que cuentan con mayor capacidad para responder a las necesidades de esta población. El PIL promueve la inclusión social, económica y cultural de las

personas refugiadas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2023).

Florian Höpfner, Oficial de Soluciones Duraderas de ACNUR, sostiene que el origen del programa en México va de la mano con el aumento de solicitudes “el origen del programa es el aumento del número de solicitudes de asilo en México, es un fenómeno observado desde 2013, los números de 2014, 2015 son muy distintos a los números observados ahora en 2023, por la falta de capacidad de recepción en las comunidades del sur, 7 de cada 10 personas que solicitan protección en México lo hacen en Chiapas” (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023).

Así mismo México es el primer país donde se piloteó este tipo de sistema, basado en intentar hacer el match entre el perfil educativo, socioeconómico o la experiencia laboral de la persona que solicita protección en el país y lo que necesitan las comunidades de acogida (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023). Las ciudades a las que las personas se reubican son estratégicamente seleccionadas según las necesidades y capacidades de cada individuo, para 2023 se tenían contempladas dentro del programa 10 ciudades destino, siendo Tijuana una de ellas.

Figura 9. Línea del tiempo de la incorporación de ciudades de México al Programa de Integración Local de ACNUR



Fuente: Elaboración propia con información de (Florian Höpfner, comunicación personal, noviembre 2023).

Desde la creación del PIL hasta 2022 más de 29,000 personas se han beneficiado con esta asistencia y cerca de 70,000 personas recibieron asistencia para integración in situ a través de los programas de ACNUR enfocados en “acceso a la educación y los servicios de salud y la inclusión financiera” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2023, pág. 10)

En el reporte anual de ACNUR en México para 2023 se informa que “se ejecutaron más de 74.000 acompañamientos en beneficio de 20.000 personas en ciudades como Aguascalientes, Ciudad de México, Monterrey, Palenque, Saltillo, Tapachula y Tenosique, también se menciona el involucramiento con el sector privado ya que más de 600 empresas con operaciones en México se han sumado al PIL durante 2023” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024, pág. 45). Es importante considerar el involucramiento del sector privado en este tipo de programas, ACNUR reporta que hay colaboración con empresas tan grandes como MABE que forman parte de los empleadores registrados para el programa quienes reciben capacitaciones para la contratación de personas refugiadas.

### 3.6 Mapeo de las organizaciones de la sociedad civil en Tijuana

Aunque son múltiples las ciudades fronterizas, en el sur y norte del país, que reciben personas en contextos de movilidad, Tijuana se ha caracterizado por una fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la migración. Las OSC han ocupado un lugar cada vez más amplio en el ámbito migratorio, donde los Estados tradicionalmente poseen un papel político protagónico debido al control y política migratoria, las OSC entonces asumen responsabilidad frente a la omisión y desborde de la capacidad estatal en este contexto.

En Tijuana la presencia de la sociedad civil es significativa, de acuerdo con el diagnóstico de la ciudad realizado por la Secretaría de Desarrollo Territorial en 2020, en Tijuana los actores sociales locales con injerencia se vinculan a los comités de participación ciudadana, organizaciones barriales y núcleos ejidales, que conforman vínculos fundamentales entre la comunidad y las dependencias.

En materia migratoria su papel es también destacable, pues la infraestructura de albergues destinados a personas migrantes de la frontera norte de concentra en esta ciudad donde se localiza el 34% de estos y el 44% de capacidad de hospedaje en toda la frontera (Velasco, 2021). La región transfronteriza de Tijuana- San Diego fue aquella en donde proliferaron más OSC migrantes entre la década de los 90 y principios de los 2000 (Cota Navarro, 2022).

La presencia de OSC dedicadas a la migración es notoria. Como antecedente se han realizado previos mapeos de OSC migrantes, como punto de partida se retoma el mapeo realizado por Jiménez (2012) que identificó la existencia de 22 OSC en Baja California, 12 en Tijuana, 8 en Mexicali, 1 en Ensenada y 1 en Tecate.

Jiménez (2012) encontró que estas OSC brindaban cuatro servicios principales; casas del migrante que consistían en albergues temporales que proporcionaban refugio, comida y vestido, comedores para migrantes administrados en su mayoría por órdenes eclesiásticas, módulos o centros de apoyo a repatriados centros que les canalizaban según sus necesidades inmediatas y finalmente centros de derechos humanos del migrante, que llevaban a cabo promoción, capacitación y defensa.

Considerando las limitaciones técnicas y logísticas de la presente investigación se retoma como punto de partida el Catálogo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil 2023 para identificar a las OSC que trabajan en materia migratoria y específicamente con personas refugiadas. Este catálogo es compilado y organizado por el Gobierno del estado de Baja California a través del Departamento de Atención Sectorial y Organizaciones de la Sociedad Civil, el objetivo de este departamento es fomentar un vínculo, apoyo y coordinación con las OSC cuyo propósito sea la realización de acciones tendientes a fomentar el desarrollo social sin fines lucrativos (Secretaría de Bienestar, 2024).

El Gobierno de Baja California busca incentivar la incorporación de la sociedad civil como parte de un esquema de cooperación que fomenta y suma



recursos de voluntad, compromiso y trabajo con el único fin de lograr mayor impacto en los sectores atendidos (Secretaría de Bienestar, 2024).

En el catálogo se identificaron 26 organizaciones registradas en el rubro de atención como “migrantes” dentro de las cuales destacan: Coalición Pro-Defensa del Migrante y Madre Asunta, ambas conocidas por su trayectoria. Al tener como caso de estudio a las personas haitianas en la ciudad se consultó el informe especial “migrantes haitianos y centroamericanos en Baja California, 2016-2017, políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil” (París Pombo, y otros, 2018), los datos obtenidos en el registro y el informe se cruzaron, obteniendo los nombres de las principales organizaciones involucradas en la atención a personas refugiadas haitianas en Tijuana.

### 3.6.1 Clasificación de las organizaciones de acuerdo con su nivel incidencia

Se parte de dos clasificaciones principales sobre el trabajo que realizan las organizaciones. El estudio “Migrantes haitianos y centroamericanos en Baja California, 2016-2017, políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil” propone la tipología de división de los albergues en albergues pioneros, albergues en desarrollo y consolidados, la clasificación se realiza de acuerdo con su infraestructura (consolidada, incipiente o precaria), la localización geográfica, el número y tipo de migrantes atendidos y el género y edad de los migrantes.

La anterior categorización resulta útil para el presente estudio, pues esta originada en la ciudad de Tijuana objeto de la investigación y abona a determinar la presencia histórica de las organizaciones entrevistadas, por otro lado, la distinción del universo de albergues es importante porque permite comprender el impacto diferenciado de la crisis de atención de estos migrantes, misma que enfrentó el gobierno y que fue asumida por estos albergues.

Ahora bien, para determinar el carácter de la incidencia de las organizaciones se retoma la propuesta de María Perelló y Joan Locomba (2020)

sobre los tres niveles de intervención que realizan las organizaciones de la sociedad civil mediante sus actividades: primer grado (o asistencialismo básico), asistencialismo de segundo grado, y finalmente, de tercer grado o de incidencia.

Las acciones de primer grado o asistencialismo básico son llevadas a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro con fines altruistas, cuyo objetivo es proporcionar bienes o servicios primarios para cubrir necesidades básicas, como alojamiento temporal, vestimenta, alimentación e información referida a su situación legal (Perelló y Locomba, 2020), este tipo de intervención no ahonda en las causas de desplazamientos si no que surge como respuesta al contexto del trabajo de las OSC.

El asistencialismo de segundo grado incluye las actividades anteriores mencionadas, pero se preocupa por las condiciones estructurales, entre los servicios ofrecidos por este tipo de intervención esta la orientación jurídica, el apoyo en la elaboración de trámites administrativos, acompañamiento y asistencia psicológica, brinda talleres de capacitación para promover la participación social y a la integración socio laboral de la población que atiende (Perelló y Locomba, 2020).

Finalmente, las acciones de tercer grado son protagonizadas por grupos que actúan desde un intercambio y rendición de cuentas con actores gubernamentales para la promoción de derechos de personas migrantes y refugiadas y la creación de política pública. Este tipo de intervención involucra acciones como elaboración de informes, organización de eventos y pretender influenciar la opinión pública para lograr cambios sociales y políticos (Perelló y Locomba, 2020).

A las organizaciones de tercer grado Moreno, Barajas y Figueroa (2011) las denominan organizaciones de incidencia pues “privilegian la participación política y social de los actores para la construcción de un país más democrático

y equitativo, encaminado a influir en la construcción de políticas públicas y acciones legislativas” (Moreno Mena, 2011) realizando cabildeo y denuncias mediante informes públicos. Para fines de la investigación y el análisis de las actividades llevadas a cabo por las organizaciones se retoma esta clasificación.

### 3.6.2 Organizaciones entrevistadas

Con el objetivo de identificar acciones clave en materia de integración, este apartado presenta una descripción detallada de cada una de las organizaciones entrevistadas. La información se basa en los datos obtenidos a través de las entrevistas semiestructuradas y en algunos de los casos en los informes oficiales publicados por las organizaciones a través de sus páginas web oficiales. El cuadro 6 incluye el listado completo de las organizaciones entrevistadas.

Cuadro 6. *Organizaciones seleccionadas para el estudio*

Nombre	Tipo de organización	Población objetivo	Trayectoria	Nivel de incidencia
<b>Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria</b>	Colectivo	Personas en contexto de movilidad en particular personas haitianas	2016-2018 (5 años)	Primer y segundo grado
<b>Centro 32</b>	OSC	Mujeres, niños y niñas en contexto de movilidad	5 años	Primer y segundo grado
<b>Templo Embajadores de Jesús</b>	OSC	Personas en contexto de movilidad, personas migrantes y personas refugiadas	6 años como albergue	Primer grado
<b>Espacio Migrante</b>	OSC	Personas en contexto de movilidad, personas migrantes y refugiadas	2018-2023 (5 años)	Primer, segundo y tercer grado
<b>Coalición Pro Migrante</b>	Colectivo	Personas en contexto de movilidad, personas migrantes y refugiadas	1994-2023 (27 años)	Primer, segundo y tercer grado
<b>Centro Integrador del Migrante Carmen Serdán</b>	Gubernamental	Personas en contexto de movilidad en particular desplazados internos	5 años	Primer y segundo grado

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las entrevistas

## Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria

El Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria surge en 2016 a raíz de la llegada de población haitiana a la ciudad de Tijuana. El comité estaba integrado por un grupo de alrededor de 7 mujeres, surge a manera de voluntariado a las afueras del Desayunador del Padre Chava<sup>26</sup> lugar que fue el principal receptor de la población en su llegada en 2016. Soraya Vázquez, una de las fundadoras del Comité, que esta propuesta se da al ver que el Desayunador se encontraba rebasado para atender a la gran cantidad de personas que habían llegado (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

La organización del colectivo era de tipo horizontal, pues se trataba de responsabilidad colectiva, “en la medida de las posibilidades de tiempo de las voluntarias, contribuían con mayor tiempo al Comité, el objetivo fue que la estancia o permanencia de esta migración fuese más “ordenada, segura, garantizada” ya que en su mayoría eran familias, con niños, niñas y mujeres embarazadas (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

El Comité no estaba constituido formalmente, la convocatoria fue a través de un grupo de Facebook y a través de este grupo es que se operaba (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023). De acuerdo con Soraya Vázquez, miembro fundador del Comité, aunque el objetivo era informar y organizar, también buscaban lograr incidencia con gobierno estatal “queríamos que elaboraran una estrategia de atención, que pusieran los recursos que se tenían al servicio, pues, de las personas migrantes” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

En el contexto descrito el trabajo del Comité tuvo impacto en los medios de comunicación, pues estos acudían a las integrantes del Comité por información de la localización de las personas que habían llegado a la ciudad en

---

<sup>26</sup> El Desayunador Padre Chava es una iniciativa con trayectoria de más de 20 años, que atiende personas en contexto de movilidad y ofrece alimentación a una media de entre 900 y 1,200 personas diariamente, además ofrece cortes de cabello, servicio psicológico y asistencia sanitaria en colaboración con cruz roja, se ubica en la zona centro de Tijuana (Misiones Salesianas, 2024) un papel destacado en la atención a las personas migrantes haitianas en el contexto de su llegada durante 2016 y 2017.

2016, Soraya Vázquez sostiene que gran parte del alcance de su trabajo se debió a que “nosotros nos lanzamos con todo, porque pues no teníamos, nada que nos detuviera, no teníamos estatutos nada, era nuestra voluntad y nuestro ánimo” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

Entre las iniciativas que realizó el Comité destaca la realización de un mapeo georreferenciado de todos los lugares que recibían personas migrantes. A través de este mapeo también se compilaba información acerca de la cantidad de población que albergaban y las necesidades de cada lugar, este mapeo se tituló “albergues para población extranjera en tránsito por desplazamiento” contenía información de 19 albergues que se encontraban funcionando en 2016 y tenía entre sus objetivos, además de organizar la información que el Comité tenía, fungir como una herramienta de orientación para las personas migrantes que llegaban a la ciudad (Agencia Fronteriza de Noticias, 2016).

El Comité se constituyó a raíz de la llegada de la migración haitiana, por lo que su impacto fue mayor durante 2016, “todavía no llegaban las otras caravanas, no entonces, en realidad nuestro trabajo fue casi de nuevo red con la comunidad haitiana” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023). Se destaca que, aunque el Comité no se encuentra activo a 2023, tres de sus fundadoras se encuentran actualmente ocupando puestos directivos en otras organizaciones de la sociedad civil entre ellas, Lourdes Medrano en Centro 32, Paulina Olvera en Espacio Migrante y Soraya Vázquez en la organización Al Otro Lado.

Soraya Vázquez explica que para el Comité la idea de una integración debe partir de una condición regular de estancia en México, para posteriormente acceder a bienes y servicios básicos, la inclusión en el sistema educativo y que, en este sentido, es la estancia regular el paso fundamental para que las personas accedan a otro tipo de servicios (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

La participación y trabajo del Comité realizado entre 2016 y 2018 se ubica en el primer y segundo grado de los niveles propuestos por Perelló y Carrascosa,



debido a que realizaban actividades de primera atención como alimentación, alojamiento de emergencia y sobre todo orientación e información a las personas que llegaban a la ciudad, mientras que sus actividades enmarcadas en el segundo grado fue la asesoría legal ofrecida en colaboración con otras organizaciones.

## Centro 32

Centro 32 es una organización sin fines de lucro, conformado por un equipo multidisciplinario y diverso con experiencia en trabajo con poblaciones en contexto de vulnerabilidad que trabaja en coordinación y enlace con organismos locales, nacionales e internacionales (Grassroots Justice Network, 2022). La organización trabaja con familias migrantes en contexto de movilidad, solicitantes de asilo o refugio y personas deportadas, retornadas y desplazadas, a través de distintos programas para la inclusión social (Centro 32, 2024)

La organización nace con la llegada a Tijuana de Families Belong Together (FBT), una campaña formada en respuesta a la crisis de separación familiar en Estados Unidos y que trabaja con casi 250 organizaciones, al identificar la ausencia de infraestructura institucional para la crisis humanitaria por los movimientos migratorios de ese año, FBT decide apoyar creando el capítulo en México, inaugurando su primer centro de integración para personas en contexto de movilidad en Tijuana (Centro 32, 2024).

Centro 32 inició a finales de 2018, pero fue una de las organizaciones y movimientos en la ciudad de Tijuana que tenía trabajo previo con población haitiana en 2016, sin embargo, de acuerdo con Lourdes Medrano (2023) directora de la organización, no se encontraba conformada con formalidad, si no tenía más bien características de un esquema de voluntariado.

Los programas que desarrolla la organización se enfocan en cinco áreas: trabajo social, salud mental, proyectos productivos, proyectos culturales y educación inicial; “el primer proyecto fue la salud mental, porque detectamos que no había este tema en ninguna de las organizaciones que ya estaban, entonces

lo que nosotros decidimos es que nosotros contribuimos al bienestar biopsicosocial de la población” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

En cuanto a los resultados de su enfoque de trabajo; en trabajo social durante el año 2023 se ofrecieron más de 800 servicios, en el área de salud mental se atendieron más de 1,398 personas, se impulsaron 8 talleres con la participación de 205 personas, se realizaron 12 talleres culturales con la participación de 182 personas mientras que en materia de educación inicial se atendieron a 300 infantes (Centro 32, 2024).

La organización inicia con iniciativas enfocadas en el mercado laboral para mujeres, principalmente madres de familia:

“las mismas mujeres vienen con habilidades y empezamos el primer taller que tuvimos, fue de trenzas, entonces nosotros le pagábamos a esta chica, para que ella enseñar a otras a hacer las trenzas y esas otras empezamos a cobrar, luego lo pusimos en nuestras redes y que gente de Tijuana quisiera venirse a hacer las trenzas y pagarles a ellas y el dinero era íntegro para ellas, nosotros aportamos todo lo que necesitaba ella para trabajar y esa fue la primera propuesta” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Lourdes Medrano comenta que posterior a este taller se organizó otro taller con otra persona que trabajaba la aplicación de uñas acrílicas y posteriormente capacitaban a las personas que llegaban a la organización, facilitando el kit de emprendimiento, la directora de la organización destaca que no es común el término de integración, sino más bien de inclusión “no nos gusta, pues das por hecho que la gente no está integrada a la sociedad y no es solamente que no esté integrada, solo les faltan elementos para decidir quedarse” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

El enfoque de los trabajos de la organización es la capacitación y educación de las personas en contexto de movilidad, ofrecer habilidades y

herramientas, para crear un sustento, “nosotros con nuestro programa justicia alimentaria le apostamos a entregarle a la gente tarjetas para que ellas vayan y compren sus alimentos porque nos dimos cuenta que las distintas nacionalidades comen diferente, entonces lo que hago de hecho es entregarles tarjetas para que compren sus alimentos y así ellos tienen derecho a elegir [...] pero no sólo les doy la tarjeta si no una plática de 15 minutos con una nutrióloga que les orienta sobre que alimentos necesitan consumir” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

La manera en que las personas pueden acceder a los servicios de la organización a través de un registro y entrevistas que se realizan en el área de trabajo social, se expide un expediente con su identificación, vigente o no vigente, se detectan necesidades y se deriva a los diferentes programas que tiene, es importante destacar que aunque el enfoque de trabajo son mujeres y familias en contexto de movilidad no hacen distinción en el tipo de proceso de movilidad que tengan: “pueden ser mujeres retornadas, refugiadas asiladas, pueden estar de paso y tampoco importa la nacionalidad” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Respecto a su trabajo con población haitiana, Lourdes Medrano directora de la organización comenta que antes de constituirse formalmente la organización participó de manera activa en la llegada de la población en 2016 y que a 2023 era una de las cuatro principales nacionalidades que atiende la organización, al tener como uno de los principales objetivos la inserción laboral Lourdes Medrano, las llegadas de los distintos años de la población haitiana poseen distintas características en su formación educativa y profesional, pero que de igual manera el trabajo con esta población ha sido de manera continua (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Por la naturaleza de sus actividades, esta organización realiza actividades de primer y segundo grado de acuerdo con la clasificación propuesta, pues brinda atención médica, psicológica, así como apoyo de alimentación y artículos de

higiene y, por otro lado, realiza talleres de capacitación profesional y facilitación de insumos para emprendimiento, así como orientación jurídica.

Lourdes Medrano, directora de la organización sostiene que dentro de sus actividades no utilizan la palabra integración pues demuestra a las personas que no están integradas, que no son parte, sin embargo, el enfoque principal de la organización es brindar oportunidades de acceso al mercado laboral, retomando las habilidades que las personas ya poseen.

Mantienen también el enfoque en bienestar biopsicosocial de la población “nuestro trabajo va más allá, pues detectamos que en el tema de la salud mental no lo trabajaba ninguna de las organizaciones que ya estaba” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023) por lo que su trabajo está enfocado en facilitar, principalmente a mujeres, la inserción en el mercado laboral de la mano con su bienestar psicológico.

### Templo de Embajadores de Jesús

El templo de embajadores de Jesús, dirigido por el Pastor Gustavo Banda, es uno de los 32 albergues que existen en Tijuana, brinda atención y alojamiento a personas migrantes que tienen la necesidad de llegar a Estados Unidos; “brindamos alojamiento, calzado, servicio de salud, alimentación y servicios educativos, tenemos escuela de kinder hasta secundaria” (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

El pastor Gustavo Banda comenta que la fundación a la que pertenece tiene más de 20 años pero que el albergue, establecido en el Cañón del Alacrán en la ciudad de Tijuana, comienza en 2016, “la necesidad que había en 2016 con la llegada de más de 22,000 haitianos en término de un año, nos vimos obligados a ayudar, estaban en la calle, venían mujeres embarazadas y acudimos a ayudarlos, entonces ahí comenzó todo” (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

La población objetivo del templo es cualquier familia en contexto de movilidad, “en 2016 eran principalmente personas haitianas, pero desde entonces se ha diversificado el tipo de nacionalidad que atendemos” (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023). El pastor Gustavo Banda comenta que las nacionalidades han cambiado bastante, pues en 2023 albergaban a personas de Pakistán, Afganistán y otros países africanos, también personas de nacionalidad rusa y ucraniana, destaca también que en 2022 y 2023 aumento en el albergue la presencia también de desplazados internos de Michoacán y Guerrero (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

El templo que funge como uno de los albergues más grandes de la ciudad, ha tenido acercamiento con la Secretaría de Economía y durante los años 2016-2022 se organizaron reuniones donde se convocó a la industria textil e industria electrónica establecida en la ciudad a que acudieran al templo y brindaran oportunidades de empleo y “se estableció una relación con el aeropuerto para que las personas que estaban en el albergue pudieran trabajar ahí” (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

Las principales actividades y atención del Templo Embajadores de Jesús es fungir como albergue y atención de primera necesidad se brindan vestido, calzado, alimentación, servicios de salud y servicios educativos. El templo cuenta con la instalación de una escuela que imparte desde preescolar hasta secundaria, de acuerdo con el Pastor Gustavo Banda se imparten talleres de inglés y se ha incorporado la impartición de talleres de capacitación laboral para mujeres.

Este albergue destaca pues en las inmediaciones de las instalaciones se formó lo que se llamó “Little Haiti” establecimiento que en su momento albergó a más de 500 personas, sobre todo familias de nacionalidad haitiana. En cuanto a la colaboración del albergue con otras organizaciones no gubernamentales, el Pastor Gustavo Banda menciona que su principal colaboración es con



organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos y asociaciones religiosas del mismo país (Pastor Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

El Templo mantiene una comunicación directa con la Dirección Municipal de Atención al Migrante (DMAM) “es una relación diaria, nosotros acudimos y nos traemos a personas migrantes y el director se ha convertido en un amigo, son las 10:00 de la noche y me dice va llegando gente a la ciudad, a veces ellos los traen, los mandan en taxi o a veces llegan por sus medios” (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

A diferencia del resto de las organizaciones y colectivos entrevistados el Pastor Gustavo Banda posee una visión distinta a lo que significa la integración y destaca el papel que tiene el plan de viaje de las personas “todos ellos tienen un solo objetivo, llegar a Estados Unidos, porque ellos piensan que llegando a Estados Unidos, todos sus problemas van a desaparecer [...] muchos de los haitianos también terminan yéndose a Canadá porque obtienen un empleo y es fácil sacar su residencia” (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

De acuerdo con la percepción del pastor Gustavo Banda el caso específico de la población haitiana las políticas estadounidenses han marcado también los procesos de integración en la ciudad de Tijuana, “se quedaron de 2017 a 2019 en la entidad, por lo tanto, se pensó que ellos venían y se iban a integrar a la sociedad totalmente, pero en 2019 cuando se abren las puertas, nos dimos cuenta de que ellos no se iban a quedar, son muy pocos los que se quedan en Tijuana” (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

La información y registro de personas haitianas que han habitado en la ciudad de Tijuana año con año es inexacta, las organizaciones argumentan que las personas haitianas que se encuentran en Tijuana no son las mismas personas que llegaron durante 2016, así asevera el pastor Gustavo Banda “te puedo decir que el 90% de los que estaban se fueron” (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).



En cuanto a la clasificación de las actividades del templo, se ubican en el primer grado de incidencia propuesta por Perelló y Locomba, pues son actividades cuyo fin es proporcionar bienes o servicios primarios para cubrir necesidades básicas como alojamiento temporal, vestimenta y alimentación.

## Coalición Pro Migrante (COALIPRO)

La Coalición Pro Defensa del Migrante, es una red de organizaciones civiles de carácter regional con sede en el Estado de Baja California, formada en 1996 e integrada por seis organizaciones que atienden asesoran y defienden los Derechos Humanos de las personas migrantes (Grupo de trabajo sobre política migratoria, 2024).

La coalición incide mayormente en Tijuana y Mexicali Baja California y hacen parte de esta red: la Casa del Migrante en Tijuana, el Instituto Madre Asunta, la casa YMCA para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, el Ejército de Salvación, la Casa Puerta de Esperanza, que es un albergue para niños y niñas del Ejército de Salvación, el Albergue del Desierto en Mexicali y el Centro de apoyo al trabajador migrante, así como el Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica en Mexicali (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024).

Esta coalición tiene por objetivo la atención, protección y defensa de las personas migrantes y refugiadas, con un enfoque en personas repatriadas. Como antecedente su conformación es una respuesta a la instalación del operativo Guardián que inicia en Tijuana<sup>27</sup>, “en ese momento no había convenios, no había cuidado de tener un horario para deportar, tener las condiciones para la recepción, las deportaciones eran las 24 horas más de mil personas al día” (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024).

---

<sup>27</sup> El 1 de octubre de 1994 la Patrulla Fronteriza de San Diego, implementó una estrategia de control fronterizo conocida como “prevención mediante disuasión”, el enfoque redirigió las rutas migratorias hacia las secciones más inhóspitas de las tierras fronterizas, en California la estrategia se llamó Operativo Guardian, en Arizona era el Operativo Salvaguarda y en Texas fue el Operativo Río Grande (Ríos , 2019)



En este contexto y ante la ausencia de protección, recepción o acompañamiento y a raíz de las acciones que se estaban implementando las organizaciones se organizaron y crearon esta coalición en 1996 (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024). La coalición cuenta con un módulo permanente de atención a migrantes repatriados mexicanos en la Garita del Chaparral, Tijuana<sup>28</sup>.

De acuerdo con su acta constitutiva su población objetivo son personas migrantes, personas refugiadas, personas repatriadas y en su conjunto personas en contexto de movilidad. Entre los servicios que la coalición ofrece se encuentran: recepción de información, atención y canalización a centros de atención para personas migrantes, entrega de alimentos, asistencia jurídica, asistencia psicológica, capacitación y difusión de la promoción de los derechos humanos, función de enlace con familiares de personas en contexto de movilidad, fortalecimiento a casas y albergues para personas migrantes y monitoreo de violaciones a derechos humanos (Coalición Pro defensa del Migrante A.C., 2024).

El caso del trabajo de la Coalición resulta importante debido al alcance e incidencia que han tenido a través de los años. De acuerdo con la Coordinadora General, Esmeralda Siu (2024), COALIPRO forma parte del Consejo Estatal de Atención a Migrantes, organizado por la oficina de gobernación de Baja California.

Entre sus mayores avances y logros se encuentra el cambio gubernamental en la atención directa de las personas repatriadas, pues la atención a los migrantes repatriados es a través de la subdirección de repatriación del Instituto Nacional de Migración “cuando se genera esta subdirección, mucho antes, se cabildea por un lado la generación de una estructura de atención especializada, no cualquier agente, de aquí salen los OPIS (Oficiales de Protección a la Infancia)

---

<sup>28</sup> Este cruce es el más grande de los tres cruces terrestres existentes entre San Diego y Tijuana, conocido también como Puerto de Entrada San Ysidro, al año, siete millones 300 mil peatones y 25 millones 550 mil automóviles se movilizan por esta frontera (El sol de Tijuana. 2019).



que es el personal especializado para la atención de niños, niñas y adolescentes no acompañados” (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024).

Entre el trabajo de la organización destaca también la participación en la creación de los protocolos de niños, niñas y adolescentes no acompañados, así como en la creación de la Ley Estatal de Migración de Apoyo a Personas Migrantes. Por otra parte, al ser parte del Consejo Estatal fue propuesta de la Coalición la creación de la Dirección Estatal de Apoyo a Migrantes (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024). Las atribuciones y acciones de esta dirección son señaladas en apartados anteriores.

Sobre el trabajo reciente de la coalición sobresale la colaboración para el fortalecimiento de capacidades de distintos albergues para personas migrantes en Tijuana y Mexicali, así como de manera reciente Matamoros y Reynosa, en un proyecto conjunto con fondos del Catholic Relief Service y de la Iglesia Mormona de Estados Unidos (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024). Otra de las labores de la coalición fue que durante el contexto de pandemia y hasta 2023, se impartieron cerca de 100 capacitaciones para protocolos de acceso y entrada a los albergues, así como apoyo con manuales de emergencia, políticas de protección y manuales (Esmeralda Siu, entrevista persona, abril 2024).

El trabajo con la población haitiana inicia en 2016 y 2017 con la llegada de esta población en grandes cantidades a Tijuana y también la colaboración con organismos internacionales como ACNUR y OIM a raíz de su establecimiento en la ciudad, el trabajo comenzó con mesas de trabajo con gobierno a través del Consejo Estatal de Apoyo a Migrantes (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024).

La llegada implicó que la coalición ayudara con la adaptación de espacios para la estancia prolongada de personas migrantes, ya que los albergues establecidos ofrecían una estancia entre 15-30 días, la llegada de población haitiana significó una estancia prolongada de hasta seis meses dentro de los albergues. De acuerdo con Esmeralda Siu, el papel de la Coalición fue el de crear

sinergia con otros albergues, aparte de aquellos que conforman la coalición (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024).

El trabajo de la coalición puede clasificarse como de primer, segundo y tercer grado de incidencia pues dentro de su enfoque principal se encuentra el trabajo entre organizaciones, organismos internacionales y gobierno, destacan por ejemplo su propuesta para el funcionamiento de la DMAM, así como la implementación de los protocolos de atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados, así como el diálogo que se mantuvo a la llegada del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, en el contexto de llegada de personas haitianas y las denominadas caravanas migrantes.

Desde la visión de Esmeralda Siu, coordinadora de la coalición, la integración de las personas en movilidad comienza cuando se toma en cuenta los planes de movilidad que ellas tienen “¿Qué es lo que quieren hacer? A lo mejor no tan apresurado, sino un poco más pensado y de ahí partir a la información que se les pueda otorgar” (Esmeralda Siu, comunicación personal, octubre 2023).

En cuanto a los elementos de la integración Esmeralda Siu sostiene que, se debe comenzar por la documentación para poder tener acceso al empleo formal y el acceso a servicios adecuados como educación y vivienda (Esmeralda Siu, comunicación personal, octubre 2023), se observa que la coalición comparte una visión de la formalidad en los procesos, sobre todo en el acceso a documentación que debe ser facilitada por parte del estado.

## Espacio Migrante

Espacio Migrante es una organización comunitaria binacional con sede en Tijuana, que trabaja con las comunidades migrante para promover el acceso a los derechos humanos como la educación, salud y brindar atención integral. Espacio Migrante está conformado por un albergue para familias migrantes, así como un centro cultural y comunitario (Espacio Migrante, 2024).

La organización nace en 2012 como un colectivo de mujeres jóvenes que buscaban brindar herramientas de educación para la comunidad migrante, en 2015 se convierte en asociación civil bajo el nombre de Espacio Migrante A.C. y en 2016 se constituye como una organización sin fines de lucro en California, Estados Unidos por lo que se convierte en una organización binacional con trabajo en ambos lados de la frontera. Su población objetivo son familias migrantes, solicitantes de asilo y menores no acompañados que huyen de diferentes contextos de pobreza, violencia y desastres naturales (Espacio Migrante, 2024).

Espacio Migrante inicia con un enfoque en la comunidad deportada, pero al igual que otras organizaciones, amplía su población objetivo en 2016, con la llegada de la comunidad haitiana comienza el trabajo tanto con comunidad deportada como con comunidad migrante en general (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

Entre los servicios que ofrece la organización se encuentran el albergue que pretende ser un espacio de acogida, seguro e inclusivo, las personas que reciben son en su mayoría familias con niños y niñas, mujeres embarazadas y menores no acompañados. Cuentan con apoyo a comunidades conformado por mujeres migrantes que son un nexo entre los programas de la organización y una red de apoyo para migrantes que viven fuera de los albergues, cuyo objetivo es organizar reuniones y grupos focales para conocer los problemas de Tijuana y brindar herramientas para acceder a derechos (Espacio Migrante, 2024).

Otro de los servicios ofrecidos es la clínica legal, que brinda acompañamiento mediante asesorías y representación jurídica para la regularización migratoria en México, cambios de condición de estancia y regularización por vínculo familiar, así como representación de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Espacio Migrante, 2024).

Entre los programas destacados de la organización se encuentran el programa justicia alimentaria y económica, justicia lingüística y educación en movimiento. El programa de justicia alimentaria y económica consiste en apoyo

en alimentación, salud y artículos de primera necesidad, el programa de justicia lingüística incluye clases de español e información en distintos idiomas, mientras que el programa educación en movimiento brinda información y acompañamiento para el acceso a la educación básica y superior en México, información sobre becas, clases de computación y talleres educativos y culturales (Espacio Migrante, 2024).

Sobre los resultados de su trabajo, en 2022 la clínica legal brindó apoyo legal a 36 familias y 1,593 personas migrantes asistieron a sesiones informativas sobre asilo y derechos, por su parte el albergue recibió a 254 personas de las cuales 98 eran de nacionalidad haitiana, 58 personas mexicanas, 29 personas provenientes de El Salvador y el resto provenientes de Guatemala, Chile, Brasil, Nicaragua, Camerún, Colombia, Venezuela y Ecuador (Espacio Migrante, 2024).

Entre el trabajo que realiza la organización destaca apoyo a comunidades, estas conversaciones y grupos focales que organizan las encargadas de cada comunidad han derivado en diálogos con instituciones de gobierno, educativas y otras organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de lograr incidencia en favor de políticas públicas con enfoque de inclusión, la organización destaca que el objetivo es incentivar la participación y liderazgo de las personas migrantes en estos foros y espacios (Espacio Migrante, 2024).

El trabajo de la organización entra en primer, segundo y tercer grado de incidencia, pues cuenta con un albergue en funcionamiento para personas que atraviesan la ciudad, poseen también acompañamiento y atención psicológica, así como talleres para promover la participación social, actividades que se catalogan como segundo grado y por último, realizan incidencia en la promoción de derechos de las personas migrantes y refugiadas, organizan eventos donde se publican hallazgos de la organización y sobre todo, buscan incorporar la voz de las personas migrantes y refugiadas en los foros en los que participan con gobierno y organismos internacionales.

## Centro Integrador Carmen Serdán

Este centro forma parte de la administración gubernamental federal, a diferencia de las organizaciones mencionadas en apartados anteriores, que se caracterizan por ser organizaciones de la sociedad civil, no obstante, se incluyó en el análisis debido a su enfoque principal en la integración.

El Centro Integrador Carmen Serdán (CIM) se inauguró el 11 de diciembre de 2019 en Tijuana, Baja California como parte de la estrategia nacional para atender a la población migrante en la frontera norte cuya población objetivo, en sus inicios, fueron personas retornadas a México con espera de asilo en Estados Unidos (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2019).

El CIM ofrece servicios como hospedaje y alimentación gratuitos, servicios médicos y de emergencia, servicio dental, psicológica, talleres y actividades lúdicas, así como oficinas móviles del Servicio Nacional de Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Sistema de Administración Tributaria y el Instituto Nacional de Migración (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2019).

Horacio Duarte Olivares, Coordinador Nacional del Plan de Atención a Migrantes en 2019 sostuvo que el Centro no se trata de un albergue, si no que tratar de colocar laboralmente a las personas migrantes y que con ello realizarán una aportación a la vida económica de la ciudad y del estado (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2019). El proceso para ingresar al CIM Carmen Serdán se inicia a través de una canalización por parte de una organización o institución, ya sea gubernamental o sociedad civil (Briseida Castillo, comunicación personal, octubre 2023), posterior a la canalización y el registro, el Centro realiza una revisión por parte médicos enviados por las instituciones de salud con las que colabora el centro.

El Centro pertenece a la administración federal, pero en específico a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Wendy Blanco integrante del comité de registro y alojamiento, aclara que el Centro pertenece a la Secretaría de Trabajo

y no al INAMI o COMAR al tener como principal objetivo que las personas puedan vincularse laboralmente y establecerse en México (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023).

La población del centro se concentra en familias biparentales y familias monoparentales con una capacidad máxima de 600 personas, Wendy Blanco sostiene que el Centro aloja a diferentes perfiles de movilidad humana; desplazados internos provenientes de estados como Michoacán y Guerrero, personas refugiadas, solicitantes de refugio y personas deportadas (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023).

El CIM Carmen Serdán se conforma por siete comités: atención psicológica, área de vinculación laboral, área de educación para niños, niñas y adultos, área de atención médica, un área de alimentación, área de registro y servicios generales, cuenta con un personal de 28 personas y personal de los programas de servicio comunitario (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023).

El Centro Integrador Carmen Serdán posee un enfoque de vinculación laboral, a pesar de esto, considera distintas aristas de la integración y colabora con diversas instancias, de las entrevistas realizadas se destaca que en el caso del CIM el rol que mantienen los programas de servicio comunitario es determinante en el funcionamiento del centro pues tienen presencia de voluntariado universitario y del programa específico de jóvenes construyendo el futuro<sup>29</sup>.

El Centro Integrador colabora con organizaciones internacionales como la OIM, ACNUR y Save the Children en distintas actividades que se realizan dentro del Centro “hay muchas organizaciones que acuden a realizar actividades ACNUR, OIM, Save the Children, World Vision, todas ellas no están fijadas aquí,

---

<sup>29</sup> El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro es un programa que opera en las 32 entidades federativas de la República Mexicana a partir de 2019, cuyo objetivo es que jóvenes de entre 18 y 29 años, de todos los niveles educativos, puedan capacitarse laboralmente en algún Centro de Trabajo de su elección hasta por 12 meses, recibiendo un apoyo económico mensual y seguro médico a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Gobierno de México, 2024).



pero se integran a nosotros para realizar actividades con diferente población” (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023).

El CIM posee una vinculación directa con otras secretarías de gobierno como la secretaría de salud y el sistema DIF, a través de la instalación de atención médica fija en el centro con un horario de 9 a 3 pm, jornadas de vacunación, consultas y canalizaciones a hospitales generales (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023) así como una colaboración con la organización Centro 32 y un espacio habilitado para atender a niños y niñas y ayudar a sus habilidades motrices.

Cabe destacar que para que exista una colaboración con el CIM Carmen Serdán es necesario que exista un convenio formal de colaboración como lo existe con OIM y UNICEF. Wendy Blanco destaca que entre las colaboraciones más importantes con estas organizaciones se encuentra el espacio de aislamiento construido por esta colaboración durante la pandemia por COVID (Wendy Blanco, comunicación personal, octubre 2023), por parte de Save the Children el Centro recibe donación de alimentos e insumos de higiene personal. Por último, Wendy Blanco destaca que OIM ha impartido charlas orientadoras acerca de su programa de retorno asistido voluntario, que consiste en el apoyo económico para el viaje de regreso al país de origen.

#### 4. Trabajo en materia de integración: proyectos y actividades

Como parte de los hallazgos realizados en esta investigación se localizan las actividades y proyectos, tanto a nivel nacional como local, encaminados a facilitar procesos de integración. Una de las diferencias principales encontradas en las iniciativas es que las OSC locales no tienen una distinción en las nacionalidades receptoras de sus iniciativas, a pesar de que el enfoque de la investigación es la población haitiana. Mientras que organismos internacionales y gobierno parten de la determinación del estatus migratorio para identificar a los receptores de sus programas.

En el nivel gubernamental México forma parte del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), junto con Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, siendo este marco una aplicación concreta del Pacto Mundial sobre los Refugiado. El MIRPS tiene cuatro objetivos principales: mejorar mecanismos de recepción y admisión, responder a las necesidades inmediatas humanitarias y de protección, apoyo a los países y comunidades de acogida y ampliar las oportunidades para las soluciones duraderas (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, 2024).

Como parte del MIRPS, una de las iniciativas que destacan por parte de COMAR, principal autoridad en materia de solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada en México, son las Mesas Interinstitucionales de Refugio y Protección Complementaria mismas que fueron establecidas por primera vez el 4 de julio de 2019 (Germán Gutiérrez, comunicación personal, septiembre 2024) como parte de los compromisos concretos del Estado mexicano al MIRPS. Estas mesas ofrecen un foro político para validar las propuestas realizadas por cuatro grupos de trabajo técnicos centrados en el acceso a la educación, el acceso a la salud, el empleo, así como documentación e identidad (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, 2022).

De acuerdo con el Lic. Germán Gutiérrez, Director de Atención y Vinculación Institucional de COMAR, al identificar estas necesidades principales en tema de integración, salud, educación, empleo, identidad y documentación, la COMAR se ha enfocado en el trabajo de estos cuatro pilares (Germán Gutiérrez, comunicación personal, septiembre 2023). La mesa interinstitucional a nivel nacional está presidida por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración y el equipo técnico está conformado por ACNUR México, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la COMAR (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, 2022).

Para 2023 se habían llegado a cabo ocho mesas interinstitucionales a nivel nacional, existen también capítulos estatales de estas mesas en los estados de Nuevo León, Quintana Roo, Jalisco y Baja California, entre otros. Como



resultados a nivel federal en 2018 se incluyó a los solicitantes de asilo en el Registro Nacional de Población (RENAPO), en 2019 se incluyó a los refugiados y solicitantes de asilo en el sistema nacional de salud como resultado de un proceso de reforma legislativa, en 2020 México simplificó la emisión de permisos de permanencia lo que permite a los solicitantes de asilo y refugiados acceder a un empleo forma y en 2021 agilizó la inclusión de los solicitantes de asilo y los refugiados en sus campañas de regreso a la escuela tras la pandemia, facilitando el acceso a la educación de miles de niños (Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, 2022).

La Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria fue instalada en Tijuana, Baja California el 11 de agosto de 2021, donde participaron Andrés Alfonso Ramírez Silva, Coordinador General de la COMAR, Dagmara Mejía, Jefa de la Oficina de ACNUR Baja California, el Padre Agustín Novoa Leyva Director Proyecto Salesiano, Priscila Bustamante, directora general de la Secretaría de Inclusión y Bienestar (SIBSO) así como representantes de OIM, de “Save the Children”, del Comité Internacional de la Cruz Roja y el Secretario de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (Diario Tijuana, 2021).

En Tijuana las mesas temáticas, derivadas de la Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria, sesionan cada seis meses. De acuerdo con Efrén González, titular de la oficina de COMAR en Tijuana, en son más importantes los resultados de cada mesa y no la periodicidad de las reuniones (Efrén González, comunicación personal, octubre 2023). Entre los resultados de las mesas llevadas a cabo se encuentra la organización de las tres ferias de empleo en la ciudad misma que en 2023 contó con la presencia de 25 empresas ofreciendo vacantes y cerca de 350 asistentes (Efrén González, comunicación personal, octubre 2023).

Como resultado de la mesa temática de empleo llevada a cabo en Baja California, se inició una ruta del empleo en conjunto con CANACINTRA, antecedente también de los denominados viernes de empleo que consisten en la instalación de un módulo de empleo acompañado de un módulo de ACNUR en

las instalaciones de Proyecto Salesiano, mismas donde se ubica la oficina de COMAR Tijuana (Efrén González, comunicación personal, octubre 2023).

En cuanto a la mesa temática de salud, Efrén González menciona que se logró el nombramiento de una persona dentro del sistema de salud del estado, para coordinar la atención a las personas en movilidad y personas refugiadas que acuden a tomar estos servicios. Se logró también el establecimiento de una unidad móvil de la secretaría de salud en las instalaciones que comparte Proyecto Salesiano con COMAR y las jornadas de salud y atención que se realizan cada miércoles en este recinto (Efrén González, comunicación personal, octubre 2023).

A pesar de la importancia que revisten las mesas interinstitucionales en la formulación de políticas públicas y la coordinación entre diferentes actores, se observa una ausencia de informes o reportes públicos específicos que den cuenta de los compromisos adoptados por las mesas a nivel nacional como a nivel estatal, como es el caso de Baja California. La carencia de estos informes es importante pues limita la capacidad de seguimiento de las acciones implementadas y de sus resultados.

Por su parte Dirección Municipal de Atención al Migrante en Tijuana participa de manera activa en estas mesas y entre las iniciativas y trabajo que ha propuesto se encuentra el seguimiento a la implementación del protocolo para el acceso a la educación básica para niñas, niños y adolescentes migrantes en Baja California, creado por UNICEF en conjunto con la Secretaría de Educación (Enrique Lucero, comunicación personal, septiembre 2023).

El protocolo consiste en que “cualquier persona que llegue a una institución, se le tiene que recibir siempre cuando haya un espacio, sin importar condición migratoria y sin importar los récords estudiantiles, se le tiene que aceptar y se le sigue un proceso de regulación de su condición conforme a la obtención de sus certificados estudiantiles y en caso de que no haya espacio, la búsqueda de otra institución educativa” (Enrique Lucero, comunicación personal, septiembre 2023).

Documentando los esfuerzos específicamente en la ciudad de Tijuana, se encuentra la realización de la Feria Municipal del Empleo organizada por la Organización Internacional para las Migraciones, el Ayuntamiento de Tijuana, el Sistema Nacional de Empleo, la Dirección Municipal de Atención al Migrante así como COMAR Tijuana en esta iniciativa que inició en 2018 con 20 empresas participantes, durante esta primera feria se incentivaba la participación de la comunidad haitiana (Sánchez, 2018).

En este proyecto las empresas locales utilizan técnicas de *job matching* para vincular los perfiles laborales con los requerimientos de la empresa. La feria de empleo para migrantes realizada en 2019 tuvo como resultado la contratación de 33 personas en contexto de movilidad en puestos laborales encontrados en este evento, tuvo la participación de 18 empresas con 46 vacantes disponibles (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). La iniciativa que fue propuesta por OIM es parte del Programa Regional sobre Migración (Programa Mesoamérica) que busca incentivar integración al mercado laboral de personas en contexto de movilidad.

En la edición 2023 la feria fue organizada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través del Servicio Nacional del Empleo en Baja California, en esta edición la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX) ofertaron 1,500 vacantes, con una participación total de 30 empresas locales, asegurando prestaciones como acceso a seguridad social, aguinaldo, reparto de utilidades y prestaciones que contempla la ley mexicana (García, 2023).

La iniciativa, aunque, convocada por OIM y la STPS en conjunto con autoridades locales, extiende la invitación a organizaciones de la sociedad civil que tengan entre sus labores la atención a personas migrantes, desde albergues hasta comedores ubicados en las ciudades de Tijuana y Mexicali y responde al alza de personas que llegaron a personas buscando evitar que su ingreso al

mercado laboral a través de la informalidad y asegurar acceso a prestaciones de acuerdo con la ley mexicana.

En cuanto a las iniciativas mapeadas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran el mapeo georreferenciado realizado por el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria en el contexto de llegada de población haitiana. Este mapeo hizo un recuento de todos los lugares que recibían personas migrantes en la ciudad de Tijuana, compilaba información acerca de la cantidad de población que albergaban y las necesidades de cada lugar, este mapeo se tituló “albergues para población extranjera en tránsito por desplazamiento” (Agencia Fronteriza de Noticias, 2026), esta estrategia apoyo a la orientación e instalación de la población haitiana en la ciudad, tanto en su llegada como de manera posterior.

Dentro de las actividades del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria y de su visión de que para iniciar un proceso de integración es necesario una situación de estancia regular, el Comité mantuvo reuniones estratégicas con la secretaría de atención al migrante, departamento que dependía del gobierno estatal, para lograr que se aceptara el registro de recién nacidos, aun cuando los documentos de sus padres no se encontraban apostillados, “¿quién va a poder apostillar en Honduras un acta? ¿Quién va a poder apostillar en Cuba un acta? ¿Quién?” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

Durante 2017 y junio de 2018 se realizó el registro de 33 niños de padres haitianos que fueron reconocidos como mexicanos, la mayoría de los infantes nacieron en el Hospital General de Tijuana (Bueno, 2018) y durante la presente administración del Ayuntamiento de Tijuana, encabezada por Monserrat Caballero de 2021 a 2024, se dio un acompañamiento a 12 familias migrantes y refugiados con el registro menores nacidos en Tijuana procedentes de Haití, El Salvador y Honduras (Ayuntamiento de Tijuana, 2023).

Dentro de las reuniones estratégicas del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, Soraya Vázquez sostiene que se mantuvo comunicación con Instituto Nacional de Migración en Tijuana para la emisión de visas humanitarias,

posteriormente se logró la emisión de un acuerdo para el otorgamiento de estas visas humanitarias con menor período de espera (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023). Se destaca que posterior a 2018 no fue posible identificar acciones por parte del Comité y que sus redes sociales, como principal medio de comunicación y difusión, no han realizado convocatorias o publicaciones posterior al año 2018.

Centro 32, por su parte, mantiene un enfoque en mujeres en contexto de movilidad y de su integración al mercado laboral y entre sus iniciativas destaca la capacitación con actividades laborales para las mujeres registradas en la organización, tomando en cuenta las habilidades con las que llegan a la ciudad de Tijuana (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023). Entre los talleres impartidos en las instalaciones de la organización se encuentran talleres de aplicación de uñas, de trenzas y peinado brindando la capacitación y material necesario para iniciar kits de emprendimiento, posteriores a la capacitación (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023) durante 2023, se impartieron 8 talleres con una participación de 205 personas.

Para atender el enfoque psicosocial, la organización ha implementado el proyecto del psico móvil que recorre los distintos albergues aliados de Centro 32 y que funciona como un consultorio donde atienden médicos y en especial se brinda atención psicológica, a través de un esquema de voluntariado universitario. Otra de las iniciativas es el proyecto de educación y crianza positiva, la organización cuenta con dos autobuses de educación para la primera infancia, población de niños y niñas de 0 a 3 años, en las ciudades de Mexicali y Tijuana.

Lourdes Medrano sostiene que la principal población receptora de sus talleres es la población haitiana, pero que las nacionalidades que se atienden también se determinan por los distintos flujos de llegadas a la ciudad, como la población ucraniana que fue una de las nacionalidades que se atendió durante 2022 (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

La organización lleva a cabo un programa denominada justicia alimentaria, programa que consiste en entrega de apoyo económico a través de tarjetas

alimentarias acompañadas de una plática de nutrición con el objetivo de orientar para la compra de alimentos adecuados, Lourdes Medrano (2023) explica que el objetivo de esta plática nutricional si bien es orientar, busca también respetar las costumbres y gustos alimentarios de cada una de las nacionalidades que participa en el programa, a la par de este programa se ofrece el programa de higiene personal con la entrega de kits individuales y familiares, durante 2023 se capacitó a 156 personas y en materia de salud se atendieron a 994 personas (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Por su parte la organización Espacio Migrante destaca la participación de las personas migrantes y personas refugiadas en la toma de decisiones que tienen un impacto directo en sus vidas, dentro de esta búsqueda de la integración en la toma de decisiones se encuentran las denominadas reuniones comunitarias que se realizan cada semana en las instalaciones de la organización, estas reuniones iniciaron con la participación de la comunidad haitiana en 2017 que buscaba continuar con sus estudios y retoma temas como salud, empleo, vivienda y educación (Espacio Migrante, 2024), los resultados de las reuniones comunitarias se llevan a foros como la mesa interinstitucional de refugio y protección complementaria en su capítulo estatal.

Uno de los hallazgos de estos diálogos durante pandemia, en particular con la población haitiana fue la obstaculización para tramitar su Registro Federal de Contribuyentes (RFC) ante el SAT, la organización tuvo conocimiento a través de estos diálogos de que las personas estaban pagando para realizar el trámite, por lo que acudieron a la Dirección Municipal de Atención al Migrante a solicitar el apoyo y acompañamiento para este trámite (Jessica Valcin, comunicación personal, septiembre 2023).

Con énfasis en la integración cultural se encuentra la organización de la actividad intercultural “miradas fronterizas” que realiza cada año a finales de octubre e inicios del mes de diciembre en sus instalaciones. Esta actividad consiste en el intercambio gastronómico y musical de las distintas nacionalidad que atiende la organización (Jessica Valcin, Espacio Migrante, comunicación

personal, septiembre 2023) con el objetivo de abordar la migración desde la mirada de las mismas personas migrantes (Espacio Migrante, 2024).

Espacio Migrante ofrece también talleres de idiomas de español, inglés criollo haitiano y francés, así como diversos talleres educativos como clases de computación, la organización también brinda cursos gratuitos para el examen de ingreso a la Universidad Autónoma de Baja California y establece vínculos para la obtención de becas y programas por parte de universidades privados como la Universidad de Tijuana (Espacio Migrante, 2024).

Entre los resultados de esta colaboración con los vínculos establecidos por la organización se encuentra la obtención de una beca del 50% de descuento de parte de la Universidad de Tijuana (CUT) para la comunidad migrante que quisiera estudiar ahí (Jessica Valcin, comunicación personal, septiembre 2023), además de la constante comunicación para el ingreso de estudiantes a la Universidad Autónoma de Baja California aunado a esto la organización apoya a las personas migrantes y refugiadas a realizar la revalidación de sus estudios ofreciendo traducciones gratuitas y acompañamiento (Espacio Migrante, 2024).

De acuerdo con Jessica Valcin S. coordinadora de la comunidad haitiana en Espacio Migrante en Tijuana en 2016 era un “terreno vacío” para poder ingresar a la escuela y hoy en día se puede ingresar a la escuela a través de la canalización de las organizaciones de la sociedad civil a PROBEM quienes facilitan el proceso de registro e inscripción de niñas y niños (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

La Coalición Pro Defensa del Migrante sostiene que parte importante de las funciones es generar enlaces y espacios de integración social (Esmeralda Siu, comunicación personal, abril 2024) entre las organizaciones que conforman la coalición se encuentran Casa del Migrante Tijuana establecida desde 1987 y el Instituto Madre Asunta.

Por su parte la Casa del Migrante, además de ofrecer servicios de primera necesidad, alojamiento y alimentación, ofrecen servicios complementarios



encaminados a la inserción social de los migrantes, entre sus servicios se encuentra la canalización a instituciones especializadas como centros de salud, apoyo en el trámite de documentos acta de nacimiento, CURP, Número de Seguro Social, así como acceso a una bolsa de trabajo, en este aspecto la organización apoya en la creación de currículum vitae y solicitud de empleo (Scalabrini International Migration Network, 2024).

Por su parte otro de las organizaciones miembro de la coalición es el Instituto Madre Assunta, sus actividades están enfocadas en la recepción de mujeres, niños y niñas ofrecen acompañamiento en trámites, asesoría escolar y capacitación técnica laboral (Instituto Madre Asunta A.C., 2024). En conjunto la Coalición forma parte del Consejo Estatal de Migrantes y fue en conjunto una de las representaciones de la sociedad civil para la Ley Estatal de Migración.

Finalmente, dentro de las actividades del Templo de Embajadores de Jesús en relación con la integración de personas migrantes y personas refugiadas, el Templo brinda servicios educativos cuenta con una escuela dentro de sus instalaciones que ofrece clases a los grados de preescolar, primaria y secundaria (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023), en colaboración con otras organizaciones, imparten también clases de inglés y talleres de manualidades.

En el cuadro 7 se señalan las actividades, iniciativas y proyectos encontrados de las organizaciones mapeados a través de las entrevistas semiestructuradas y la información publicada en las páginas web de las organizaciones. El cuadro sintetiza la información y se organiza en cuatro columnas: actores involucrados, actividad o iniciativa encontrada y el tipo de integración que tiene como objetivo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> La obtención del número preciso de personas de origen haitiano atendidas por los diversas iniciativas y proyectos mencionados en el cuadro 7 presenta desafíos significativos, los informes de cada una de las organizaciones no están disponibles públicamente en sus páginas web, especificando el número de personas atendidas por nacionalidad, por lo que no fueron accesibles para la investigación. Por otra parte, la información gubernamental revisada no ofrece una

Cuadro 7. Actividades de integración mapeadas

Actores involucrados	Iniciativa	Enfoque de integración que atiende
COMAR	Mesas Interinstitucionales de Refugio y Protección Complementaria	Integración laboral, educativa, acceso a la salud
COMAR Tijuana y CANACINTRA	Ruta del empleo	Integración laboral
DMAM	Implementación del protocolo para el acceso a la educación básica de niñas, niños y adolescentes migrantes en Baja California	Integración educativa
DMAM, COMAR Tijuana, Sistema Nacional de Empleo, Ayuntamiento de Tijuana, OIM, STPS	Feria Municipal del Empleo para personas migrantes	Integración laboral
Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria y Secretaría de Atención al Migrante	Registro de recién nacidos con padres extranjeros sin documentos apostillados	Integración jurídica
Centro 32	Capacitación laboral de mujeres en contexto de movilidad	Integración laboral
Centro 32	Proyecto de educación y crianza positiva	Integración educativa
Centro 32	Programa justicia alimentaria	Integración social
Espacio Migrante	Programa de reuniones comunitarias	Integración social
Espacio Migrante	Evento miradas fronterizas	Integración cultural
Espacio Migrante	Talleres de aprendizaje de español, inglés, criollo y clases de computación	Integración educativa
Espacio Migrante	Cursos de ingreso a la universidad enfocados a personas migrantes y personas refugiadas	Integración educativa
Coalición Pro Defensa del Migrante, Casa del Migrante Tijuana	Apoyo en trámite de documentos y revalidación de estudios ofreciendo acompañamiento	Integración jurídica
Coalición Pro Defensa del Migrante, Casa del Migrante Tijuana	Acceso a bolsa de trabajo y documentos como currículum vitae y solicitud de empleo	Integración laboral
Coalición Pro Defensa del Migrante, Instituto Madre Assunta	Capacitación técnica laboral a mujeres en contexto de movilidad	Integración laboral
Templo Embajadores de Jesús	Establecimiento de una escuela en sus instalaciones con clases de preescolar, primaria y secundaria, clases de inglés y español	Integración laboral

Fuente: elaboración propia con información obtenida de las entrevistas

desagregación de datos que permita identificar la nacionalidad de los beneficiarios de las iniciativas.

Aunque las organizaciones entrevistadas mencionan entre sus objetivos de trabajo la integración como un elemento prioritario en su trabajo, la carencia de datos específicos constituye una de las principales limitaciones del presente trabajo y representa una complicación para poder realizar una evaluación del alcance de estas actividades y de su incidencia para la integración de la población haitiana.

#### 4.1 Iniciativas entre gobierno y organismos internacionales dirigidas a población haitiana en materia de integración

En México existe el proyecto piloto para la inserción socio económica de población vulnerable en situación de movilidad implementado bajo la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM). Aprobado el 16 de diciembre de 2021 por la CIAIMM, ACNUR y OIM dieron inicio al proyecto integral de reubicación, inserción laboral y de acompañamiento a la integración en enero de 2022 a través varios mecanismos.

El primero de los mecanismos consiste en identificar por parte de la OIM a familias haitianas en Tapachula (Chiapas) que cuenten con al menos un miembro hispanohablante en edad productiva (de 25 a 49 años) con la disposición y las condiciones para incorporarse al mercado laboral formal, esto se realiza en cooperación con el INM para la emisión de Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y el consulado de Haití para la emisión o la renovación de pasaportes.

El involucramiento de ACNUR consiste en poner a disposición la experiencia del *know-how* adquirido a través de la integración de protección internacional y la red de apoyo que se ha construido a través del PIL. El proyecto tiene el objetivo complementar una ruta para una integración duradera a través de un acompañamiento individualizado a la inserción de niñas, niños y adolescentes acceso a servicios públicos básicos, así como reunificación familiar y naturalización.

Existe también un componente a mediano plazo cuyo objetivo es establecer mecanismos que permitan a las personas acceder a empleos y situación migratoria regular en México desde sus países de origen. La fase inicial del proyecto preveía asistir a 200 familias haitianas en 2022, a la fecha no se cuenta con registro de un segundo informe del avance del proyecto para el año 2023. Es posible distinguir que este proyecto en específico surge desde una intervención enfocada en integración laboral, considerándolo por el proyecto como un primer paso para la integración.

Es de destacar que este proyecto no menciona el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil ni de la COMAR, enfatiza más bien el carácter oficial de los documentos esenciales otorgados por el Instituto Nacional de Migración, en este caso, la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. No considera tampoco el peso de los actores privados, es decir, empresas a diferencia del PIL descrito en un apartado anterior, este proyecto posee las características de una gobernanza multinivel de tipo I, que considera las intervenciones desde distintos enfoques pero manteniendo siempre la estructura gubernamental como prioritaria, en este caso el proyecto parte desde la documentación que se provee por el INM y también de la realización de la detección de casos desde el establecimiento de sus oficinas migratorias.

Este proyecto posee un enfoque económico, basado en insertar a las personas en los mercados laborales y brindarles propios medios de subsistencia y con el objetivo de evitar la dependencia de gobierno y organismos internacionales, buscando que las personas en movilidad se posicionen como agentes de desarrollo económico.



## 5. Tipo de cooperación en los mecanismos de vinculación locales: ayuda humanitaria, asesoría técnica, mesas interinstitucionales y financiamiento

Se parte de que la CID tiene como fin principal “complementar las capacidades nacionales para mejorar la calidad de vida de su población” (Prado, 2018, pág. 23) y que requiere intervenciones adaptativas respecto al espacio donde se implementa y los objetivos que tenga (Prado, 2018), esta descripción se emplea con detenimiento a la cooperación destinada a las personas refugiadas y personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Para esta investigación resulta sustancial determinar la presencia de iniciativas de cooperación internacional presentes en las actividades en materia de integración de personas refugiadas, a través de las entrevistas se identifican estas iniciativas, de manera formal o informal.

Conforme pasan los años la CID ha presenciado un importante aumento de actores y actividades involucrando no solamente a los actores tradicionales como los son los Estados nacional, si no que ha dado pie a múltiples iniciativas de cooperación suscitadas por otros actores como OSC, fundaciones, universidades, sector privado, como es el caso de la presente investigación. Juan Pablo Padro Lallande (2018) ofrece una clasificación de modalidades de cooperación que pueden existir de acuerdo con sus actividades de implementación (cuadro 8) conforme a esta propuesta se clasifican las actividades encontradas en el caso de esta investigación.

Cuadro 8. *Modalidades de cooperación internacional*

Modalidad	Definición	Ejemplos
<b>Ayuda humanitaria</b>	La asistencia o ayuda humanitaria se compone de estrategias de mayor alcance que pretenden conectar el suministro de bienes y servicios en un contexto de emergencia con procesos a favor del desarrollo de la población objetivo.	Se instrumenta en catástrofes naturales y humanas, como terremotos, inundaciones o huracanes, también en situaciones de conflictos armados.
<b>Cooperación Económica</b>	Cooperación financiera que consiste en la transferencia de recursos monetarios de manera gratuita o concesional con el propósito de incrementar el capital del país o actor beneficiario.	Se utiliza para cubrir gastos de proyectos y programas de cooperación internacional
<b>Cooperación técnica</b>	Cooperación comercial que la constituyen intercambio de bienes y servicios mediante ciertas prerrogativas más accesibles que en condiciones de mercado convencionales	Ejemplo de ella son las estrategias de comercio justo
<b>Cooperación científica</b>	Consiste en la transferencia de conocimientos, habilidades y experiencias entre dos o más agentes de la sociedad internacional, mediante asesorías y otro tipo de actividades afines para contribuir a la obtención de objetivos específicos de interés Consiste en un proceso de investigación donde concurre la aplicación de métodos con sustentación teórica en aras de generar conocimiento innovador entre las partes cooperantes, a fin de potenciar la capacidad para sustentar explicaciones y aportar soluciones que comparten y benefician a los involucrados	Asesorías entre organismos internacionales y algún país  Se practica entre instituciones de carácter académico y de investigación en el ámbito de las ciencias naturales o las sociales
<b>Cooperación tecnológica</b>	Se trata de la colaboración entre dos o más instancias procedentes de distintos países, que, en el marco de la innovación y la aplicación práctica del conocimiento, permite facilitar la creación o transacción de prototipos o artefactos que atienden determinadas necesidades productivas, científicas o de otra naturaleza.	Centros o institutos de innovación tecnológica de distintos países
<b>Cooperación deportiva</b>	Este tipo de cooperación tiene como propósito fundamental fomentar distintas acciones en el ámbito de la cultura física-atlética entre las partes participantes, a fin de impulsar las relaciones entre los Estados participantes en un ambiente de competencia, fraternidad y amistad.	Comités olímpicos nacionales y oficinas de promoción del deporte son quienes se encargan de realizar estas actividades.
<b>Cooperación educativa</b>	Se presenta cuando se realiza la impartición o transferencia de conocimientos en un marco académico de un país a otro.	Como ejemplo existen las becas de estudios
<b>Cooperación cultural</b>	Su tarea consiste en dar a conocer las expresiones artísticas existentes en los países cooperantes, difundir su historia, su idiosincrasia y su pensamiento filosófico.	Las exposiciones de los rasgos más importantes y características de cierto país en otro son el mejor ejemplo de esta cooperación.

Elaboración propia con información (Prado Lallande, 2018)

## 5.1 Ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria se presenta como una forma de cooperación ampliamente utilizada por las organizaciones entrevistadas, gobierno y organismos internacionales, dado que la mayoría de ellas estuvo involucrada en el contexto de llegada de la población haitiana. Las organizaciones centraron sus esfuerzos en brindar apoyo básico, que incluye alojamiento, alimentación y atención médica de primera necesidad.

Esta modalidad se destacó especialmente en el contexto descrito en el apartado uno de este capítulo, la información de los distintos actores se enfocó en proporcionar recursos fundamentales para garantizar la supervivencia y el bienestar de la población recién llegada, las organizaciones entrevistadas coinciden en que la ayuda humanitaria no sólo fue una respuesta a la demanda emergente, si no que continúa siendo un componente clave en sus distintos programas.

A través de la colaboración entre los diferentes niveles gubernamentales, agencias internacionales y organizaciones locales se logró una implementación más efectiva de los recursos, tal es el caso de la cooperación entre el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria y la organización *World Central Kitchen* para el reparto de comida en los distintos albergues entre 2016-2017.

## 5.2 Cooperación financiera

La cooperación internacional se conforma por un conjunto de acciones, estrategias y modalidades de trabajo en conjunto, que abarca tanto al sector público es decir gobiernos estatales y federales como al privado, fundaciones, empresas y organizaciones civiles (Prado Lallande , 2018). En el caso de Tijuana las ferias de empleo han configurado una estrecha colaboración entre organización de la sociedad civil a través de la asistencia y la retroalimentación en su realización,

La colaboración con organismos internacionales como OIM y ACNUR se distingue por apoyos brindados en financiamiento e infraestructura. Los apoyos

brindados por OIM a las organizaciones han sido en especie y de manera directa, de acuerdo con las necesidades detectada por las distintas organizaciones.

Las modalidades de cooperación detectadas son cooperación económica a través de la cooperación financiera, cooperación técnica, cooperación educativa y la modalidad de ayuda humanitaria. La colaboración con organismos internacionales se distingue por apoyos brindados en especie y de manera directa de acuerdo con las necesidades detectadas dentro de las organizaciones.

En el caso de OIM la organización apoyó principalmente con infraestructura y suministro artículos como ropa de vestir de cama, utensilios de cocina, productos de limpieza y productos de higiene personal, en apoyo a infraestructura apoyo en la reparación de contenedores de agua, bardas perimetrales y techos. Claudia Portela, administradora de Proyecto Salesiano, organización en la ciudad que gestiona albergues para personas en contexto de movilidad, destaca que a raíz del ya existente proyecto del Desayunador Salesiano del Padre Chava se creó el Refugio Salesiano Don Bosco con apoyo financiero de OIM y ACNUR en diciembre de 2021 cuyo objetivo es ser un espacio de recepción para recibir y acompañar mujeres migrantes solas o con hijos, para 2022 el refugio había recibido de manera temporal casi mil personas (Organización Internacional para las Migraciones, 2022).

Otra de las muestras de esta modalidad fue la colaboración que mantuvo el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria con World Central Kitchen, asociación no gubernamental estadounidense, enfocada en proporcionar comidas en respuesta a crisis humanitarias, climáticas y comunitarias (World Central Kitchen, 2024) para la entrega de comida como respuesta a la llegada de personas haitianas a los distintos albergues de la ciudad.

En esta modalidad el comité colaboró también con Families Belong Together (FBT)<sup>31</sup> para atender a los campamentos informales establecidos en la

---

<sup>31</sup> FBT es una campaña de defensa que inició Estados Unidos financiada por National Domestic Workers Alliance, dedicada a reunir familias inmigrantes separadas entre Estados Unidos y

ciudad de Tijuana a través de la instalación de tanques de agua potable (Soraya Vázquez, comunicación personal, septiembre 2023), posteriormente FBT consolida un espacio operativo en la ciudad de Tijuana, conocido como Centro 32 que durante su primer año fue financiado por la National Domestic Workers Alliance, fundadora del movimiento FBT (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

Otra de las acciones mapeadas en la modalidad de cooperación financiera es entre Centro 32 y UNICEF, a través de la recepción de financiamiento por parte de la organización, así como la recepción de financiamiento por parte de la organización Pila Global<sup>32</sup> para administrar la escuela que Centro 32 ha instalado dentro del albergue Templo Embajadores de Jesús, que atiende de manera mensual a 100 niños (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Centro 32 también recibió apoyo financiero por parte de OIM para otorgar los kits de emprendimiento laboral posterior a los talleres de capacitación técnica laboral para mujeres, (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023), en este caso, los talleres para los que se facilitó el material fueron el taller de aplicación de uñas, aplicación de bordado, costura y el de tejido.

La Coalición Pro Defensa del Migrante inició la coordinación con ACNUR y la OIM a raíz del flujo atípico de personas haitianas. Esta colaboración se intensificó con la retirada de fondos destinados a organizaciones civiles y albergues, lo que creó una dificultad significativa para dichas entidades. Esmeralda Siu (2023) sostiene que, al coordinarse con las agencias humanitarias, se fortalecieron las capacidades estructurales de los albergues mediante convocatorias para acceder a recursos. COALIPRO ha recibido financiamiento para su funcionamiento de parte de Fundación Ford, del Catholic

---

México por la política de Donald Trump introducida en la primavera de 2018 (Families Belong Together, 2024).

<sup>32</sup> Pila Global es una organización estadounidense cuyo objetivo es crear programas preescolares de alta calidad para niños en situación de desplazamiento y pobreza (Nest Global, 2024).



Relief Service<sup>33</sup> y donaciones individuales (Esmeralda Siu, comunicación personal, octubre 2023).

Es posible también encontrar actividad e iniciativas donde convergen dos o más modalidades de cooperación como lo son la cooperación financiera y cooperación técnica, tal es el caso de OIM quienes colaboraron posterior al período de pandemia con los coordinadores de los principales albergues para que estos cumplieran con lo mínimo en estándares para atender a la población migrante, realizó también la donación de camas y colchones para acondicionar estos espacios, UNICEF, por su parte, inició un proyecto llamado Wash que ubica filtros de agua, en distintos albergues (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

### 5.3 Cooperación educativa

Dentro de la modalidad de cooperación técnica y educativa se ubica la colaboración de Centro 32 con el Instituto de Pedagogía de los Ángeles, con la aplicación del modelo educativo para niños pequeños en campos de refugiados modelo llamado nidos. El Instituto abrió un primer nido en uno de los albergues colaboradores, mientras que Centro 32 abrió otro nido en el Templo de Embajadores de Jesús, al ubicarse en un terreno accidentado la organización Centro 32 optó por localizar un salón con las características del autobús dentro del Templo (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

La dinámica del modelo de nidos no es solo educativa, si no también lúdica e implica trabajar con las emociones y experiencias que los niños en contexto de movilidad poseen y de propiciar un ambiente de tranquilidad y confianza, tanto para su aprendizaje como para la expresión libre de sus experiencias (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

---

<sup>33</sup> Catholic Relief Services (CRS) es la agencia oficial de la comunidad católica de Estados Unidos para ayuda humanitaria internacional, trabaja en 17 países de América Latina y el Caribe. El programa de CRS aborda varios temas como migración, construcción de paz y derechos humanos (Catholic Relief Services, 2024).



Otra de las formas de cooperación educativa de la organización Centro 32 es el convenio con la Universidad Autónoma de Baja California, a través del servicio social y prácticas que ofrecen distintas facultades, como la facultad de odontología que a través de su estudiantes que realizan servicio social atiende a personas en contexto de movilidad y realiza tratamientos de odontología sencillos y en caso de una intervención mayor, deriva la población a los consultorios de la universidad (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Dentro de la modalidad de cooperación técnica y educativa se encuentra la colaboración de la organización Espacio Migrante con el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)<sup>34</sup> a través de la canalización de la comunidad migrante para recibir el apoyo técnico y seguimiento para su ingreso a los distintos grados escolares (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

#### 5.4 Cooperación técnica

Mientras que en la modalidad de cooperación técnica Centro 32 brinda una preparación continua al sistema DIF estatal para el manejo del autobús educativo en la ciudad de Mexicali, debido a que por su limitado personal les resulta complejo un traslado o estancia permanente en esta ciudad, por lo que se realiza una capacitación y supervisión continua al manejo de este autobús educativo (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Otra de las actividades de la modalidad de cooperación técnica es que Espacio Migrante forma parte de un grupo de integración, que incluye a OIM, ACNUR, organizaciones de la sociedad civil y gobierno, Jessica Valcin S. encargada de la comunidad haitiana en Tijuana comenta que se organiza una reunión mensual donde se realizan actualizaciones de distintos temas, entre ellos

---

<sup>34</sup> El Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) surge con el objetivo de cubrir la demanda de maestros bilingües, en un inicio el enfoque fue con población deportada, ha ampliado su trabajo a otras poblaciones en movilidad.



la canalización o solicitud de apoyo específicas para personas migrantes o personas refugiadas. (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

Una de las colaboraciones alineadas a la agenda de ACNUR, son las reuniones para los procesos de naturalización que ACNUR lleva a cabo de la mano con la organización Espacio Migrante, en sus instalaciones, Espacio Migrante convoca a la población con la que trabaja a la sesión informativa y ACNUR brinda acompañamiento en este proceso ante el gobierno mexicano (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023). OIM mantiene el programa de retorno voluntario y Espacio Migrante ha abierto la comunicación con ellos para permitir que se brinde información en sus instalaciones a la población atendida por la organización (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

Existen canales de comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas y la Dirección Municipal de Atención al Migrante, a través de eventos de recaudación de fondos y de promoción de cultura como lo es el evento relativo al día del refugiado, organizado por esta dirección (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023), así como la socialización de material de información que se les brinda a las organizaciones a través de esta dirección.

## 6. Dinámicas de gobernanza de los procesos de integración de personas refugiadas en la ciudad de Tijuana

En el caso de los procesos de integración de personas refugiadas en Tijuana se observa una dinámica que se asemeja a las características de la gobernanza multinivel de tipo II. Para que exista este tipo de gobernanza se requieren actores organizados en diferentes escalas jerárquicas y geográficas para abordar un problema que se beneficiaría de una solución desarrollada colectivamente, en el caso de estudio, la integración.

Como sostienen Klijn y Skekcher (2007) otra de sus características es su carácter inclusivo, pues la gobernanza multinivel abarca también actores que interactúan fuera de las estructuras formales que establecen los gobiernos, en el caso de la ciudad de Tijuana las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales presentes y las entidades gubernamentales, pero es notable que son las organizaciones las que mantienen un contacto directo y constante con las personas en movilidad.

La cercanía que mantienen las OSC con las personas refugiadas y las personas solicitantes de la condición de refugiado, les permite identificar sus necesidades inmediatas y transmitir las a las autoridades gubernamentales. En Tijuana son los colectivos y organizaciones quienes han tenido un impacto directo en la creación de políticas de atención a personas migrantes y la instalación de oficinas dedicadas a su atención, tal es el caso de la Coalición Pro Defensa del Migrante y su papel en el establecimiento de la Dirección Municipal de Atención al Migrante.

Es a través de organizaciones como Espacio Migrante que las personas refugiadas han encontrado un espacio donde sus voces son escuchadas, esto resulta de especial importancia en los procesos de integración pues la participación activa de las personas refugiadas es de suma importancia en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas, son ellas quienes experimentan directamente las consecuencias de las medidas implementadas por los gobiernos, son las OSC como la ya mencionada quienes han permitido incluir sus voces en las discusiones y decisiones, lo que garantiza que las mismas sean pertinentes y efectivas.

Como se menciona en el capítulo dos desde la propuesta de la gobernanza multinivel se distinguen tres tipos de ambigüedades: la efectividad de la teoría fuera de la UE, el rol de los actores no estatales y el enfoque en las estructuras de formulación de políticas frente a los procesos. En el caso mexicano este tipo de gobernanza es aplicable y respecto a los tipos de ambigüedades la teoría resulta efectiva para describir cómo la toma de decisiones puede realizarse

también de arriba hacia abajo, el rol de los actores no estatales se mantiene como primario, tomando en cuenta la evolución de las actividades que llevan a cabo las OSC como respuesta al contexto posterior a 2016, y finalmente el enfoque en estructuras de formulación de políticas frente a los procesos, con la participación en las mesas MIRPS y en el Consejo Estatal de Atención a Migrantes.

Ahora bien, entre los hallazgos del mapeo, la revisión documental y las entrevistas realizadas se sostiene que son las organizaciones quienes mantienen un liderazgo tangible hacia la creación de propuestas e iniciativas encaminadas a la integración. En primer lugar, porque las OSC sostienen que ubican de manera central los planes de movilidad de las personas haitianas, en segundo lugar, porque adecuan sus servicios a las necesidades que les plantean y en tercer lugar porque generan espacios de escucha activa de esta población, acompañando y apoyando lo que la comunidad requiere, se menciona el ejemplo de la organización Espacio Migrante y su dinámica de *voces de la comunidad*.

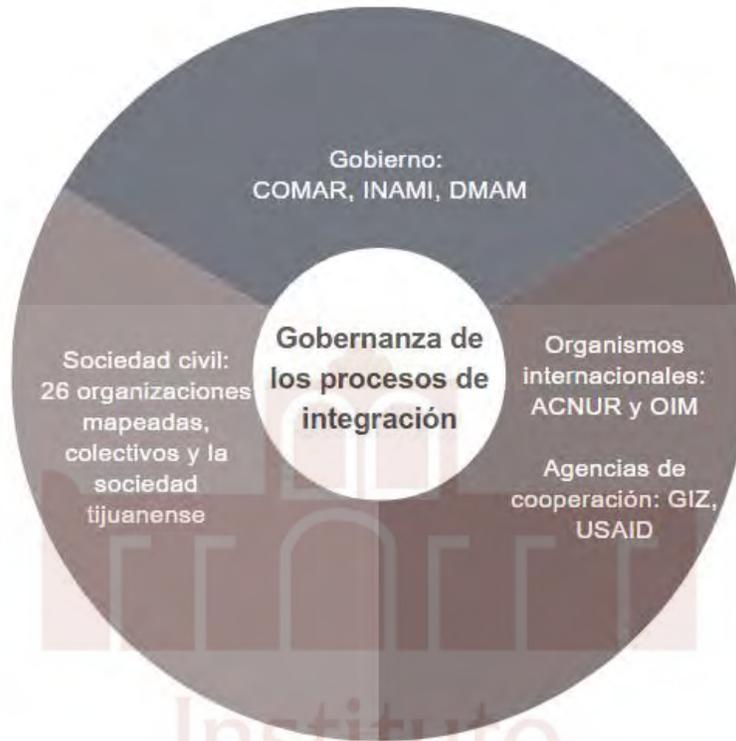
Para responder al cuestionamiento acerca de si la propuesta de la gobernanza es invocada indiscriminadamente, se considera que el caso de estudio cumple con lo que propone Rhodes, el autor argumenta que hay gobernanza cuando existe: interdependencia entre organizaciones, interacciones sostenidas entre los integrantes de las redes e intercambios en los que la confianza juega un papel importante (Rhodes, 2011).

La flexibilidad para la escucha de parte de las autoridades hacia las OSC demuestra que existe esta confianza, en sus habilidades y la experiencia adquirida a través de los años. El establecimiento de las oficinas de COMAR en Tijuana y las oficinas de representación de ACNUR y OIM fue posterior a la llegada de personas haitianas a Tijuana en 2016 y a la llegada de las caravanas migrantes en 2018, mientras que las organizaciones que se dedican a la atención de personas en movilidad cuentan con experiencia de más de 20 años en terreno, como es el caso de la Coalición Pro Defensa del Migrante.

La figura 10 ilustra los resultados obtenidos del mapeo y de las entrevistas revisadas. La interrelación de los actores involucrados se describió en apartados

anteriores y se muestra la presencia de cooperación desde la ayuda humanitaria, cooperación técnica, cooperación educativa y cooperación financiera.

Figura 10. *Principales actores involucrados en la gobernanza de la integración en Tijuana*



Fuente: elaboración propia

Es posible distinguir también una característica de la gobernanza multinivel tipo II presente en este caso de estudio, es la desnacionalización había arriba es decir en la delegación a organismos internacionales que se ocupan de temas específicos. En el caso de México, ACNUR sostiene el PIL descrito en apartados anteriores, asumiendo un compromiso hacia las personas refugiadas hacia su integración económica, aunque el PIL no tiene como destino a la ciudad de Tijuana, se encuentra ya reubicando personas en la ciudad y posee entre sus principales poblaciones a la población refugiada haitiana.

## 7. Dificultades, retos y oportunidades detectados por organizaciones de la sociedad civil, gobierno y organismos internacionales para la integración: perspectivas y recomendaciones

Dentro del mapeo de actores involucrados y actividades de gobernanza para la integración de personas refugiadas en Tijuana Baja California, se detectaron desde sus perspectivas retos y oportunidades que enfrentan cada uno de los actores, es objetivo de este apartado puntualizar cada una de estas percepciones y considerar aquellos elementos esenciales en la configuración de una política pública de integración.

Para las organizaciones de la sociedad civil se destacan al menos tres grandes retos en su labor: la falta de financiamiento sostenible, barreras burocráticas y legislativas en el trabajo con personas migrantes y refugiadas y finalmente dificultades en la coordinación con los organismos internacionales debido a la población objetivo establecida en sus estatutos, así como la falta de conocimiento del fenómeno migratorio por parte de las autoridades locales.

Entre las limitaciones mencionadas por todas las organizaciones entrevistadas se encuentra la obtención de financiamiento. Lourdes Medrano de Centro 32 sostiene que “el recurso económico es vital para seguir dando atención, yo no puedo continuar con mi programa de tarjetas de alimentos si no tengo quien me de dinero, así como tampoco entregar ningún tipo de apoyo o atención a la salud mental, por lo que el recurso económico es un gran reto” concluye (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Este reto ha permitido también un acercamiento entre las organizaciones y los organismos internacionales, como menciona Esmeralda Siu (2023) coordinadora de COALIPRO: “como sabes a partir de esta administración del gobierno federal pues retiraron fondos para las organizaciones civiles y para albergues, pues muchos albergues estuvieron batallando con los recursos, entonces gracias a las agencias humanitarias se dio un acompañamiento y fortalecimiento a los albergues”.

Desde 2006 existen lineamientos para que las dependencias federales puedan otorgar donativos a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con los recursos de su presupuesto para el año fiscal. De 2010 a 2018 se otorgaron 2179 millones de pesos (mdp) en donativos a OSC dedicadas a resolver necesidades sociales tan diversas como las relacionadas con violencia de género, trata de personas, atención al cáncer, entre otros.

Con la llegada de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador en 2018, el monto de donativos del PEF disminuyó 81% (1775 mdp) al promedio en los ocho años anteriores (Campos y Cano, 2021). A pesar de lo anterior, los donativos privados hacia las organizaciones aumentaron en 3% (1500 mdp) (Campos y Cano, 2021).

Por otro lado, se encuentra la falta de personal profesionalizado en materia de atención migratoria, Lourdes Medrano sostiene que en el caso de Centro 32 son solo 8 personas las que forman parte del equipo mientras que el voluntariado que colabora mensualmente fluctúa entre 30 a 50 personas, entre personas que realizan su servicio social o prácticas profesionales en la organización, aclara que la organización no realiza distinción en el grado de estudios de los voluntarios, esto representa una limitación en el número de programas que emprende Centro 32 debido a la falta de personal disponible (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Otro de los grandes desafíos para la operación de las organizaciones es la dependencia del voluntariado, en cuanto al volumen de trabajo que pueden abarcar, así como la necesidad de atender la salud mental y emocional de los voluntarios y colaboradores que participan en el trabajo de las organizaciones, la naturaleza del trabajo con personas migrantes hace llegar a altos niveles de presión y responsabilidad sobre los voluntarios, por lo que resulta necesario implementar estrategias efectivas para enfrentar estos efectos y que se permita la sostenibilidad de las actividades de las OSC “ las personas están trabajando todos los días a marcha forzada, casi no se dan tiempo para ellos y tenemos que



cuidarlos también para que continúe esta labor” (Esmeralda Siu, comunicación personal, octubre 2023).

Entre los retos identificados en dos de los actores OSC y organismos internacionales, se encuentra la ausencia de una política de atención a migrantes: “es necesario transversalizar la perspectiva de atención en el gobierno estatal, sensibilizar al secretario general de gobierno y al gabinete sobre un mismo lenguaje y entendimiento de lo que significa la atención y la llegada de personas migrantes al estado” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

Soraya Vázquez sostiene que, teniendo esta sensibilización y capacitaciones de altos rangos bajaría a los cargos de atención al público “todo mundo tiene que saber de qué se trata la migración y lo que se quiere hacer”, por lo que uno de los mayores retos desde su perspectiva es generar una política de atención al migrante para posteriormente pasar a una política de integración (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

En cuanto a la colaboración con organismos internacionales se encuentra que una de las principales limitaciones son las restricciones en el trabajo con población en movilidad que se especifican en sus estatutos este es el caso de ACNUR cuyo trabajo solo está enfocado en población refugiada, “como su trabajo son personas refugiadas, hasta hace poco se han abierto un poco a trabajar con otro tipo de situación migratoria, entonces es lo que digo, todos son seres humanos” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Aunado a las limitaciones establecidas por la población que se especifica en sus estatutos, Lourdes Medrano destaca que existe una limitación de trabajo con organizaciones con quienes los organismos no guardan una colaboración formal:

“UNICEF, por ejemplo, solo trabaja con albergues que son socios [...] para ser socio de estas organizaciones es necesario cumplir con un montón de requisitos y formalidades, se les olvida las personas como tal, las personas

que necesitan atención inmediata” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Se encuentra también que el trabajo de los organismos internacionales es más bien orientador, enfocado en brindar información, más allá del trabajo en campo con las personas en contexto de movilidad (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

En cuanto a los retos detectados por ACNUR, Florian Höpfner lo ubica más bien en el contexto en que se ubica la llegada de personas refugiadas y las comunidades del sur del país “si estas en un entorno donde no hay casa, no logras trabajar, no tienes un ingreso, no terminas tu solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, por necesidad económica y porque el entorno está completamente saturado, como es el caso de la ciudad de Tapachula” (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023). Desde esta perspectiva un entorno sobrepasado en su suministro de servicios no ofrece un panorama que favorezca la integración.

Por otro lado, para Florian Höpfner (2023) uno de los retos que existen en el país, es la falta de alternativas al procedimiento de asilo para regularizar la situación migratoria de las poblaciones en el país, buscando alternativas al procedimiento como la regularización a través de la oferta laboral, Höpfner sostiene que esta situación crea una saturación sobre los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado.

En el rubro gubernamental el financiamiento es también uno de los principales retos. Como se menciona dentro del primer capítulo COMAR ha sufrido importantes reducciones de presupuesto y una importante disparidad entre el número de solicitudes a atender y el financiamiento para operar esta institución (ver tabla 2).

En este sentido Germán Gutiérrez, Director de Atención y Vinculación Institucional sostiene que “la COMAR tiene incluso un presupuesto bastante limitado y también personal limitado, pero hemos aprendido a sumar más que

restar, por lo que la colaboración con distintos actores internacionales es fundamental” (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).

Otra de los retos con los que la COMAR se ha enfrentado es con la implementación de los acuerdos que se han alcanzado en las mesas interinstitucionales sobre refugio y protección complementaria desde su instalación en 2019, debido a que esta implementación es conjunta y depende de más dependencias involucradas como RENAPO, la Secretaría de Salud y el Servicio Nacional de Empleo, todas estas colaboraciones son pieza clave para concretar los compromisos adquiridos en las mesas, pero cada una de estas dependencias tiene sus propios tiempos para implementar estos compromisos.

Sostiene Germán Gutiérrez que “la coordinación no ha sido tan difícil, las limitaciones por dependencia sí, también en cuanto a presupuesto o a personal que nos causan limitantes” (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).

Entre los limitantes están atendándose por medio de las mesas se encuentra el acceso a servicios financieros para las personas refugiadas, la iniciativa emitida el 3 de marzo de 2022 en conjunto con la Comisión Nacional Bancaria de Valores contempla que las personas con documentos migratorios, ya sea una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias, de residente temporal o de residente permanente bastan para que puedan abrir cuentas bancarias tipo uno y tipo dos en México (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).

A pesar del avance de este tipo de resoluciones se presentan limitaciones en su implementación así sostiene Enrique Lucero de la DMAM Tijuana “existe el decreto y todo, pero esa información no baja a los directivos, a los ejecutivos, a los de ventanillas, entonces tiene que trabajarse mucho en esa cultura de información abajo en las ventanillas, en los tres órdenes de gobierno” (Enrique Lucero, comunicación personal, septiembre 2023).

En el ámbito local, en la ciudad de Tijuana, los retos detectados por la Dirección Municipal de Atención al Migrante son el acceso a la vivienda, debido a los impedimentos constitucionales para los extranjeros y el acceso al transporte público<sup>35</sup>, para que las personas que solicitan reconocimiento de la condición de refugiada puedan trasladarse y continuar con sus trámites en las distintas oficinas de la ciudad.

Entre las oportunidades que se identifican desde sociedad civil se encuentra la generación de un modelo de ciudad santuario, a replicarse en otras ciudades fronterizas que enfrentan el tema migratorio como la ciudad de Tijuana (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023). Soraya Vázquez (2023) reconoce que no compete al estado de Baja California incidir en la política migratoria de México, pero que si es posible incidir en una política de atención e incluso incluir el modelo de atención en los protocolos de atención locales.

La definición de ciudad santuario se describe como un proceso de solidaridad internacional en el que diferentes urbes del mundo se han posicionado como “espacios habilitados para recibir y atender poblaciones migrantes, ante las nuevas posturas y acciones de Estados nación que inhiben la llegada de posibles nuevos habitantes” (Alejo, 2020, pág. 177). En la región europea se utiliza también el termino ciudades refugio, mientras que en Estados Unidos y Canadá se mantiene el término ciudades santuario (Artero, 2019).

En México no es un concepto nuevo, la Ciudad de México ha buscado adoptar esta visión desde el 6 de abril de 2017, al asumir este posicionamiento “el gobierno de la ciudad argumentó que la migración, nacional e internacional, enriquece a la ciudad” (Alejo, 2020, pág. 178). De acuerdo con Godoy y Bauder (2021) los municipios se posicionan como actores críticos en la vanguardia de los esfuerzos de integración de personas migrantes y refugiados: “en el norte global

---

<sup>35</sup> Con datos del instituto de Movilidad Sustentable de Baja California (IMOS) los usuarios del transporte público en la zona metropolitana de Tijuana gastan un promedio de 96 pesos diarios en traslados, considerando que el precio promedio por viaje suele rondar entre los 14 y 16 pesos en horario matutino, IMOS señala que este gasto puede llegar a representar hasta el 55% del salario mínimo que percibe un ciudadano semanalmente (Noticias Pasajero, 2023).

los movimientos de ciudades santuario han surgido en el centro de la tensión entre políticas migratorias de exclusión en un nivel nacional y las realidades que se enfrentan los municipios y actores de la sociedad civil que se comprometen con personas migrantes y refugiadas en la escala local” (Godoy y Bauder, 2021, pág. 3).

Las políticas y prácticas de ciudad santuario difieren entre ciudades y municipios por el contexto nacional y geopolíticos, pero coinciden en la característica de movilizar las estructuras política municipales y la infraestructura de OSC existentes a fin de defender y favorecer la inclusión de los habitantes excluidos de las causas políticas y vulnerados por la legislación migratoria nacional (Godoy y Bauder, 2021). En este sentido, desde las autoridades locales, así como de parte de los líderes de organizaciones de la sociedad civil surge la propuesta de incentivar y denominar a la ciudad de Tijuana, ya sea por las características que posee, desde su formación histórica hasta su oferta económica, o por su recepción solidaria de personas migrantes y refugiadas.

## 8. Reflexiones del capítulo: perspectivas hacia una política pública de integración

Es necesario repensar a México como un país de residencia y estancia prolongada, a pesar de que México ha recibido extranjeros que deciden quedarse de manera permanente en el país desde hace mucho tiempo, el aumento en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en los últimos años demuestra que existe una tendencia al establecimiento permanente de refugiados en el país.

Si bien es cierto que no todas las personas migrantes poseen las mismas condiciones o deseos de integrarse, si es necesario que los países implementen políticas efectivas para hacerlo. La Dra. Elena Sánchez-Montijano sostiene que la falta de generación de políticas de integración alienta el surgimiento de

conflictos y destaca que los países implementan políticas de integración considerando su historia (Sánchez-Montijano, 2024).

Entre las consideraciones que incentivan a la implementación por parte de los países están aquellos países que se tratan de ex colonias, el tamaño de la población, es decir entre mayor población migrante mayor es el incentivo para implementar este tipo de políticas, razones socio económicas y el contexto socio cultural, considerando que entre mayor existencia de una opinión pública favorable hacia las personas migrantes, mayor es también la posibilidad de que se propongan y sostengan este tipo de políticas y por último, razones externas como la política migratoria de países vecinos (Sánchez-Montijano, 2024).

En cuanto a las condiciones planteadas por la Dra. Sánchez Montijano se destaca que Haití no posee un lazo histórico tangible con México, es decir no es una ex colonia de este país. En cuanto al porcentaje de población extranjera que reside en el país de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 los extranjeros representaron apenas el 1.0% de la población del país (Sánchez González, 2024).

En cuanto a la opinión pública de acuerdo con datos de la encuesta “Las Américas y el Mundo”, realizada en México en 2018, “el 70% de la población mexicana estuvo de acuerdo en que es importante que el gobierno destine recursos para dar refugio a las personas extranjeras que se encuentran en peligro en su país de origen” (BID, OCDE, ACNUR, 2024, pág. 17), sin embargo, esta opinión cambia ante las grandes cifras de solicitantes de la condición de refugiado y asilo, pues “dos años más tarde el Latino Barómetro muestra una aprobación de tan sólo el 55% de la población” (BID, OCDE, ACNUR, 2024, pág. 17).

Se observa entonces que México cumple al menos con dos de las cinco condiciones que propone la Dra. Sánchez Montijano, a pesar de esto, la implementación de estructuras con coordinación se ha configurado en años recientes, siendo la más notable la implementación de las mesas interinstitucionales sobre refugio y protección complementaria.

Además de la implementación reciente la falta de recursos económicos asignados a la implementación de los compromisos representa un factor importante que limita el alcance de estos compromisos. El desconocimiento de los sectores de gobierno acerca del fenómeno es también otra de las limitantes.

Y en cuestión de los actores de la cooperación internacional, las OSC pierden poder financiero a partir de 2018. La colaboración entre OSC, organismos internacionales y gobierno presenta complejidades inherentes a sus objetivos, con distintas prioridades, por una parte, gobierno se mantiene en su rol institucional presionado por el contexto de políticas migratorias externas buscando una preservación de la estabilidad política interna.

Por otro lado, los organismos internacionales mantienen y maniobran en el marco de agendas formales de trabajo, lo que les lleva a priorizar el trabajo con socios también formales, teniendo en cuenta que la cooperación internacional posee el objetivo de fortalecer las capacidades ya existentes en los gobiernos, ACNUR y OIM poseen el reto de que en México el interés por políticas públicas de integración es aún reciente y han asumido el liderazgo a nivel formal para subrayar la necesidad de su existencia.

En contraste, las OSC continúan centrándose en la defensa de la identidad y los derechos humanos de las personas en movilidad adoptando comúnmente posturas críticas a las medidas estatales, a pesar de esto es de ellas de quienes provienen las iniciativas más apegadas a las necesidades reales de estas poblaciones por lo que como conclusión de este apartado se destacan las siguientes recomendaciones.

Para que una política pública de integración pueda ser efectiva y con resultados positivos debe incluirse la voz de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Así mismo México, en la latitud nacional y local, debe implementar indicadores para la medición de la integración y adoptar también indicadores para la gobernanza de las migraciones, aunque como se establece en apartados anteriores la medición de la integración es compleja, pero México debe proponer indicadores adaptados al contexto y a la latitud de estudio.

En función de lo encontrado en esta investigación y de acuerdo con los propuesto por la Dra. Elena Sánchez Montijano (2024) es preciso que el gobierno a nivel nacional demuestra un interés activo en la difusión de buenas prácticas locales realizadas por OSC para la integración de personas refugiadas. Reconocer las iniciativas a nivel local permitirá una mayor coherencia y aprovechamiento de estrategias que ya cuentan con una comprobación de su efectividad, el intercambio y la difusión de las practicas locales configura una valiosa y necesaria.



## Conclusiones

La presente investigación surgió del interés de entender qué condiciones se gestan en las ciudades donde existen aspectos que detonan procesos de integración, teniendo pregunta principal de la investigación: **¿De qué manera el trabajo de los actores de la cooperación internacional específicamente las organizaciones de la sociedad civil inciden en la integración de personas refugiadas provenientes de Haití en Tijuana Baja California en el período 2016-2022?**

Por lo que la hipótesis de esta pregunta central fue: el trabajo de los actores de la cooperación internacional, particularmente las organizaciones de la sociedad civil, ha sido determinante en la integración social y económica de las personas refugiadas de Haití en Tijuana, Baja California, durante el período 2016-2022 al proporcionar servicios adaptados a las necesidades específicas de esta población y al promover políticas locales inclusivas.

Teniendo objetivos específicos identificar las barreras y facilitadores que dificultan o en su caso favorecen la integración de personas refugiadas, así como los desafíos que enfrentan las OSC que trabajan en este campo y las estrategias enfocadas en la integración, conocer la dinámica de colaboración entre OSC y las agencias internacionales para lograr estos procesos y analizar el impacto de los programas derivados de la cooperación internacional.

El capítulo uno realizó un análisis del marco legal, conceptual y contextual, el segundo retomó la teoría de la gobernanza multinivel para analizar las dinámicas en el caso de estudio y el tercero muestra un panorama de los actores involucrados en el contexto descrito y los programas e iniciativas mapeados en materia de integración y la presencia de la cooperación internacional en estas acciones.

La investigación cumple la hipótesis de manera parcial ya que se encontraron prácticas por parte de las OSC que fueron determinantes para la integración en la integración social y económica de la población refugiada haitiana, sin embargo, la medición de la incidencia de su trabajo resulta imprecisa pues la falta de registros detallados que indiquen población que presentó y terminó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Tijuana es inexacta a partir de 2016, así mismo no hay registros exactos que indiquen cuántas personas refugiadas haitianas han accedido al empleo o están participando en el sistema educativo, ni un registro histórico a partir de su llegada en 2016.

La carencia de información estadística pública limita la capacidad para evaluar de manera rigurosa el impacto de las iniciativas. No obstante, es importante destacar que a partir del análisis documental y las entrevistas se percibe un consenso en torno a la viabilidad y aplicación de las iniciativas promovidas por las OSC. Para fines de este trabajo los hallazgos principales se organizan a manera de cuatro conclusiones ligadas al contenido de los tres capítulos presentados en esta investigación

## 7.1 Conclusión uno: configuración del concepto de integración

El análisis realizado en el capítulo uno respecto al estado del arte del concepto de integración y el alcance de los marcos legales en contraste con los hallazgos de las entrevistas permite constatar que el significado del concepto de integración es distinto para las OSC, gobierno y agencias internacionales, todos ellos actores involucrados en su aplicación.

Las instituciones gubernamentales en la materia, en este caso, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene dentro de sus atribuciones de acuerdo con el punto XXIII del artículo 15 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria “propiciar la integración de los



refugiados y extranjeros a los que se les otorgue protección complementaria, mediante la coordinación de acciones con las instancias competentes”.

En cuanto a su aplicación el gobierno a través de COMAR ha identificado pilares o elementos que conforman la integración: el acceso a la salud, a la educación al trabajo y a la documentación e identidad, “aunque la integración es bastante amplia, nosotros hemos identificado estos pilares, de manera enunciativa más no limitativa, aunque tratamos de manera transversal incluir otros temas como es el de género y como es el tema también de la integración cultural” (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).

Dicho esto, el énfasis en estos elementos se demuestra por la iniciativa de las mesas interinstitucionales sobre refugio y protección complementaria que se implementaron en el año 2019 que retomaron estos elementos. Así mismo en estas mesas interactúan otras instancias de acuerdo con su rubro de trabajo, como lo son: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Servicio Nacional de Empleo y el Registro Nacional de Población.

Para el gobierno federal se parte de que la identificación y la obtención de documentación representan un primer paso para el acceso a otros servicios como persona refugiada “cuando la persona ya es refugiada y en todo momento desde que inician su procedimiento con COMAR, ellos cuentan con una Clave de Única de Registro de Población, la cual es la llave de acceso a los servicios que otorga el Estado” (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).

Para los organismos internacionales como ACNUR, la integración representa una de las soluciones duraderas propuestas ante el aumento del número de personas que llegan al país “la solución hay que encontrarla en el país donde están las personas, donde también tienen asentamiento algunos perfiles, la solución tiene que ser la integración” (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023).

Sobre el significado de integración Florian Höpfner sostiene que “puedes verlo como algo muy sofisticado, pero es lo que necesitas para que la persona

refugiada no dependa de la asistencia, o sea, evitar dependencias y que la persona sea lo más rápido posible autosuficiente” (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023). Para comenzar con la autosuficiencia que plantea ACNUR parte de dos supuestos necesarios: una solución socioeconómica y una solución legal a la situación de desplazamiento (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023).

En el marco del programa de integración local (PIL)<sup>36</sup> propuesto por ACNUR se trabajan estos dos ejes; la integración socioeconómica y la vinculación laboral como componente y segundo la naturalización al país de acogida. En México el programa se originó ante el aumento de solicitudes de asilo, que fue un fenómeno observado desde 2013, en concreto por la falta de capacidad de las comunidades del sur. México fue el primer país donde piloteó este tipo de sistema, basado en hacer match entre el perfil educativo y la experiencia laboral de la persona que solicita protección y lo que necesitan las comunidades de acogida (Florian Höpfner, comunicación personal, octubre 2023).

Se observa que este programa sostiene prácticas de integración específicas, incentivando dos aspectos esenciales que son la integración socioeconómica y la regularización de su estado migratorio, buscando como último objetivo la naturalización de la persona refugiada. Es precisamente en este entendimiento sobre la integración donde reside la diferencia en el concepto que utilizan y promueven las organizaciones, el pastor Gustavo Banda sostiene que en el caso de la población haitiana sí existió integración “se trata de una integración obligada, pero no deseada, ni permanente” añade que “el gobierno

---

<sup>36</sup> Actualmente se implementa en otros países como Brasil, pero en México quien lo implementa es ACNUR, en coordinación con el gobierno, con INAMI y AMEXCID, pero en términos de financiamiento y operación es ACNUR quien lo implementa, mientras que en Brasil es un programa implementado en su totalidad por el gobierno. Sobre este programa existe una estrecha colaboración entre ACNUR y COMAR, Germán Gutiérrez, director de atención y vinculación institucional de COMAR sostiene que la colaboración es derivada del compromiso que tiene el Estado mexicano que surgió en la Declaración de los Ángeles, de reasentar 20,000 personas (Germán Gutiérrez, comunicación personal, octubre 2023).



mexicano, al igual que los organismos internacionales, ya sea ACNUR y OIM lo que incentivan mucho es precisamente que se queden aquí en México”.

Ahora bien, se encuentra que en el caso de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas el concepto es más bien amplio e incluso usado a la par con palabras como inserción, también se encontró que existen organizaciones o colectivos que comparten la visión de las autoridades gubernamentales como es el caso del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria. El trabajo del Comité en materia de integración partía de la idea de “las personas tienen que poder tener una situación regular de estancia que les permita trabajar, y luego pues ir accediendo a estos bienes y servicios básicos como una vivienda, la escuela, como poder ir resolviendo las necesidades básicas, esta parte de tener una condición regular de estancia pues es la parte fundamental para que las personas puedan acceder un trabajo digno” (Soraya Vázquez, comunicación personal, octubre 2023).

Para Espacio Migrante el concepto de integración es importante más allá de los elementos que lo conforman, es decir, que este proceso involucra a toda la población en movilidad y no sólo a las personas refugiadas, así como el acceso a las actividades que imparten las OSC “hacer una difusión de una actividad, no sólo en el idioma del país del llegada” (Jessica Valcin, comunicación personal, septiembre 2023). Siendo este el caso de la comunidad haitiana y el poco acceso que tenían a los avisos de autoridades y OSC por encontrarse escritos en el idioma español.

En el caso de la comunidad haitiana, la organización cuestiona las iniciativas de integración que realizan las autoridades, en un primer momento se parte de la discriminación que existe para acceder a la información “todos los documentos de COMAR, todos los procesos migratorios que hace COMAR, ACNUR, OIM deberían tener un intérprete, en cuanto a este sistema de integración no lo hay, es inexistente, entiendo que en 2017 no hubo pero estamos en 2023 y aún no están los intérpretes” (Jessica Valcin Vassel, comunicación personal, septiembre 2023).

En el caso de la Coalición Pro Defensa del Migrante, la integración inicia desde el espacio y las condiciones en que se recibe a la población y sobre todo destacan que las personas mantengan un papel en la toma de decisión sobre lo que quieren hacer “¿Qué es lo que van a hacer? Si deciden quedarse en México o moverse a Estados Unidos es todo un proceso, que inicia primordialmente con la documentación” (Esmeralda Siu, comunicación personal, septiembre 2023).

Centro 32 comparte esta visión de lo que debe involucrar procesos de integración, “a las personas solo les faltan herramientas para hacerlo, nosotros detectamos si las mujeres tienen suficientes elementos como habilidades algunas deciden ya quedarse o cruzar a Estados Unidos, nosotros les damos las herramientas y cada uno decida si se queda o se va” (Lourdes Medrano, comunicación personal, septiembre 2023).

Lourdes Medrano directora de Centro 32, sostiene que el término no es usado por la organización pues asume que las personas no están incluidas en sus actividades, esta organización incluye entre los elementos de procesos de integración la atención biopsicosocial de la población en movilidad con un especial énfasis en la salud mental y en las habilidades que las personas ya poseen en su llegada al país (Esmeralda Siu, comunicación personal, septiembre 2023).

Aunque se han detallado las perspectivas de los principales actores que participan en el proceso, se reconoce la necesidad de profundizar en sus propuestas, en este sentido se encuentra que son las construcciones de este concepto las que influyen directamente en sus proyectos e iniciativas. En el caso de la integración social los testimonios obtenidos de las entrevistas reflejan un consenso de las organizaciones de la sociedad civil a la apertura e inclusión en las discusiones públicas a las personas refugiadas, mientras que para los organismos internacionales y el Estado prevalece el enfoque formal, ligado a aspectos como documentación y regularización de su condición migratoria.

Como se discute anteriormente, las OSC poseen una amplitud en el alcance de su trabajo, no por la cantidad de personas atendidas, si no por la

variedad de población que recibe sus servicios. Se destaca que el concepto usado desde la sociedad civil tiende a ampliarse e incluir aspectos como inclusión cultural y el cuidado de la salud mental, por tanto, la hipótesis de la investigación se confirma, considerando que son las OSC quienes lideran las iniciativas que abarcan más elementos de la integración de personas refugiadas.

## 7.2 Conclusión dos: importancia de la ciudad de acogida: Tijuana ciudad solidaria

Otro de los hallazgos relevantes de la presente investigación es la importancia que desempeñan las características de la ciudad de acogida en el proceso de integración de personas refugiadas. En el caso de la ciudad de Tijuana y las personas refugiadas haitianas, la ciudad no solo influye en la experiencia de integración, si no que determina las oportunidades y desafíos enfrentados por personas refugiadas, gobierno y demás actores involucrados.

Como plantea Víctor Espinoza, el paso de Tijuana nos remite directamente a tres fenómenos que definen su identidad y su perfil cultural: la frontera, la migración y su crecimiento urbano. Desde finales del siglo XIX la economía, la política y la cultura regionales han estado ligadas con el estado de California, Estados Unidos, más incluso que al resto de México (Espinoza, 1998) esta cercanía posibilitó el desarrollo de una economía basada, en gran medida, por la satisfacción de la población estadounidense.

De acuerdo con Silva Hernández (2024) la constante llegada de inmigrantes delineó además de las características demográficas, sus características sociales, culturales y urbanas. Los censos de población de Tijuana muestran que en 1900 242 personas habitaban la ciudad y a finales de los años noventa ya había 1 211 000 habitantes, fenómeno producto de la atracción por su situación geográfica y la creación de empleos (Silva Hernandez , 2024), así sostiene Lourdes Medrano directora de Centro 32 “Nuestro lema es todos somos migrantes ¿por qué? Porque todos los que estamos en Tijuana de alguna manera

las generaciones anteriores fueron migrantes, si no, no estuviéramos aquí” (Lourdes Medrano, comunicación personal, octubre 2023).

Los indicadores socioeconómicos de Tijuana reflejan también la conformación de un entorno favorable para la población en contexto de movilidad, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2019 la ciudad registró un nivel bajo de pobreza y un nivel muy bajo de pobreza extrema, con una población mayoritariamente urbana pues 1,759, 522 habitantes residían en zona urbana mientras que 87, 626 habitantes residían en la zona rural.

En este mismo sentido, el perfil socioeconómico del residente de Tijuana se concentra en el sector terciario, pero el sector que mayor volumen salarial genera es el sector secundario, se observa que en el municipio se desarrolla empleo para la población con nivel educativo básico y las oportunidades de mano de obra especializada se encuentran rezagadas, por lo cual genera una condición propicia para el establecimiento de población migrante (Secretaría de Desarrollo Territorial , 2020), así concuerda el pastor Gustavo Banda, director del Templo Embajadores de Jesús “Tijuana es una de las ciudades con mayor ingreso en todo México, podemos estar hablando de que la media del salario es 2 o 3 veces más alta que en cualquier otra frontera de México” (Gustavo Banda, comunicación personal, septiembre 2023).

La respuesta de la sociedad civil es muestra de la importante presencia de organizaciones que se dedican a la atención a personas migrantes. Como se menciona previamente en Tijuana se localiza el 44% de la capacidad de hospedaje para personas migrantes (Velasco, 2021) y las OSC participan de manera activa en muchos rubros de esta atención, desde atención básica hasta la defensa de los derechos humanos de personas migrantes, estas actividades son descritas en el apartado *OSC entrevistadas*.

El involucramiento en la atención de personas haitianas no se ha limitado a las organizaciones, sino a la sociedad tijuanaense en general “fue un momento clave porque a partir de ahí empieza una dinámica social motivada no sólo por la

OSC necesariamente, sino por personas, iglesias cristianas, grupos católicos, grupos protestantes, grupos de San Diego y sociedad en general, empieza ahora sí que una acción colectiva a favor de los haitianos, que no estuvo estructurada” (Gabriel Humberto Pérez, comunicación personal, octubre 2023).

La llegada de las personas haitianas marca también un punto de evolución tanto en el surgimiento de organizaciones y colectivos, como en la ampliación de sus actividades. En el caso de Centro 32 se logró establecer un espacio de trabajo en la ciudad, posterior al apoyo de FBT, Espacio Migrante por su parte estableció la traducción de sus documentos de información y servicios que ofrecían, Templo Embajadores de Jesús establece un asentamiento especial para la población haitiana “Little Haiti” y COALIPRO establece la iniciativa del registro de nacimiento de niños de padres haitianos a quienes no les era posible apostillar sus documentos.

En síntesis, los factores de la composición sociohistórica, indicadores sociales y económicos, perfil socioeconómico del residente de la ciudad de Tijuana, la presencia de organizaciones de la sociedad y la especialización de sus servicios para la población haitiana, configuran en la ciudad de Tijuana un espacio posible para el establecimiento permanente de la población y su involucramiento en la vida pública de la ciudad.

### 7.3 Conclusión tres: Integración ¿de dos o tres vías?: El caso haitiano

Dentro de los hallazgos de la investigación encontramos que en el caso de las personas haitianas el plan de movilidad que poseen mantiene un gran peso en que las iniciativas, programas y proyectos encaminados a la integración puedan ser exitosos. Esmeralda Siu sostiene que la integración de las personas en movilidad comienza cuando se tienen en cuenta sus planes de estancia y su país de destino (Esmeralda Siu, comunicación personal, octubre 2023), en este sentido, el Pastor Gustavo Banda afirma que en el caso de la población haitiana su destino siempre ha sido llegar a Estados Unidos “ellos igual que los

centroamericanos, igual que todos los que viven viajando, todos ellos, tienen un solo objetivo: llegar a Estados Unidos” (Gustavo Banda, comunicación personal, octubre 2023).

A pesar de los esfuerzos de las OSC locales, los números demuestran que las personas haitianas que residen en la ciudad no es la misma población que llegó en 2016, cuando se estima que entre 16,000 y 20,000 personas haitianas arribaron a la ciudad (García, 2019), pues de acuerdo con estimaciones de gobierno municipal de las personas que llegaron 14,000 mil cruzaron a Estados Unidos y 3 mil restantes decidieron quedarse en Tijuana: “en abril de 2017 en Baja California permanecían 3,400 extranjeros originarios de Haití: 75% en Tijuana y 25% en Mexicali” (París, 2018, pág. 9)

Otro parámetro que demuestra esta afirmación es la permanencia de niños haitianos en el sistema educativo tijuano. En 2017 había registro de 60 niños haitianos en la ciudad de los cuales siete ya se encontraban en el sistema escolar (París Pombo M. D., 2018), para 2021 se tenían 400 menores haitianos en Tijuana que estaban solicitando acceso a la escuela mientras que para 2022 cuando se abre la frontera de Estados Unidos, había únicamente 191 solicitando acceso (Eslava, 2023).

Los números de las personas haitianas solicitantes de la condición de refugiado que permanecen en Tijuana es inexacto, sin embargo, las cifras indican que en la actualidad hay entre 4 mil y 6 mil haitianos viviendo en Tijuana (Robles, 2023). Aunque se percibe una presencia importante de población haitiana en la ciudad, los dirigentes de las OSC que les brindan servicios sostienen que no se trata de la misma población que llegó en 2016 “la mayoría de las personas que estuvieron desde 2016 ahorita ya no está, ya han cruzado, la comunidad haitiana es otra comunidad” (Jessica Valcin, comunicación personal, octubre 2023).

Por lo que para las OSC en relación con las personas haitianas el reto no es cuántas personas van a integrarse sino de qué manera van a hacerlo y si desean también quedarse en México. De acuerdo con Esmeralda Siu (2024) “el reto sigue siendo que las personas se mueven pues su interés principal no es

quedarse en Tijuana, como tenemos esta movilidad, pues luego no logras cerrar estos proyectos” (Esmeralda Siu, comunicación personal, 2024).

En resumen, reconocer la agencia y la planificación de la movilidad en los procesos de integración es clave para entender de manera completa que tipo de estrategias e iniciativas deben seguirse. El caso haitiano demuestra dos cosas: las características de la población migrante que llega son significativas para su recepción en la ciudad de acogida. Los directores y coordinadores de OSC entrevistados parecen coincidir en que las características de la comunidad haitiana han influido significativamente en su proceso de integración, debido a las redes de apoyo y comunicación entre sus miembros.

Y la segunda cuestión es que, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil en conjunto con el gobierno local, quienes poseen como última meta la obtención de asilo en Estados Unidos terminarán por completar su plan de movilidad, es por esto que se mantiene la propuesta de integración en tres vías pero modificada, es decir, importancia de la ciudad de acogida, políticas migratorias nacionales y finalmente, la agencia y plan de movilidad de la persona migrante y la persona refugiada.

#### 7.4 Conclusión cuatro: prácticas de integración en Tijuana

En la academia existe un consenso de que en México no existe una política pública de integración (Leite & Giourguli, 2018) (Correa Lazzarini, y otros, 2020, pág. 26) (Sánchez-Montijano, 2022), en apartados anteriores se plantean los diversos modelos de integración que se han trazado desde la academia. A pesar de no existir una política pública de integración si existen prácticas que se asemejan a uno u otro de los modelos trazados.

En el nivel nacional, la Dra. Elena Sánchez Montijano (2024) sostiene que en México hay una decisión manifiesta de omitir la gestión de personas en movilidad en la agenda política, pero que poco a poco se ha ido construyendo un marco normativo concreto que responde a ciertas características de estos

modelos: integración desde la dimensión legal con el estatus como una precondition para que la integración pueda tener lugar y una residencia permanente, ambas condiciones se definen como selectivas.

Dentro de su estudio se encuentra que, a nivel normativo, las prácticas mexicanas se asemejan al modelo multicultural buscando apearse a las obligaciones constitucionales e internacionales con inclinación a una protección de los derechos humanos, sin embargo, encuentra que es una modelo más excluyente en el marco de generación de política pública exclusiva para personas migrantes y refugiadas en distintos rubros como salud, educación y acceso a derechos políticos.

A raíz de los hallazgos y análisis de esta investigación se encuentra que la ciudad de Tijuana si bien no cuenta con un modelo de integración, sí posee prácticas que se asemejan al modelo multicultural incentivadas por las OSC locales. El modelo multicultural adoptado por las prácticas de las OSC no busca homogeneizar a la población migrante, ejemplo de esto son las muestras gastronómicas, la traducción de textos y avisos gubernamentales, la enseñanza del idioma de español y del criollo haitiano en sus talleres, el respeto a sus costumbres alimenticias en los programas de apoyo económico que se imparten.

Aun así, este modelo exige la aceptación de un conjunto mínimo de valores y principios comunes que regirán la interacción social entre todos los miembros de la comunidad, en este sentido, las OSC incentivan la regularización y el seguimiento de los trámites migratorios y han implementado áreas de trabajo dentro de sus instalaciones específicas para el apoyo a esta población.

El modelo multicultural establece este mínimo común como una base necesaria para garantizar una convivencia armónica, permitiendo a la vez que se respeten y valoren las diferencias culturales dentro de un marco de respeto mutuo y cooperación. Como se menciona en la conclusión anterior, la ciudad de Tijuana posee una experiencia recibiendo personas migrantes e incluirlas en las actividades locales, la feria de empleo es también un ejemplo de la práctica del modelo de integración multicultural.

La apertura del sector privado a la capacitación para la contratación bajo las directrices de la ley y la apertura a traducir información en sus espacios de trabajo reconociendo las diferencias de sus empleados, se considera cooperación y valoración de las diferencias culturales. Es importante reconocer que existen programas como lo es el PIL que se basan en ciertas características de modelos de integración, sin embargo, este programa no se incluye de manera particular en la formulación de las conclusiones de esta investigación, pues la ciudad de Tijuana no se encuentra como ciudad destino del programa.

Como se describe en apartados anteriores la investigación posee importantes limitaciones en cuanto al alcance las organizaciones entrevistadas y al mapeo total de los esfuerzos de parte de la sociedad civil en su conjunto, debido a que se basó en la localización de organizaciones mapeadas por el registro estatal de organizaciones de la sociedad civil.

Es importante como se describe en las recomendaciones contar con indicadores y herramientas diseñados de acuerdo con las características del caso mexicano, para determinar el avance de las iniciativas de integración y poder concluir si estas están siendo exitosas o no.

Los parámetros que existen en la latitud europea pueden servir de punto de partida para el diseño de los indicadores mexicanos, pero como parte de las conclusiones de esta investigación se encuentra que estos parámetros irán cambiando de acuerdo con los distintos flujos de personas refugiadas que decidan quedarse y residir en el país.

Para avanzar en este estudio, es importante considerar las prácticas a nivel local en la materia. La ciudad de Tijuana muestra sin duda, un ejemplo del involucramiento y el liderazgo de las OSC, las autoridades nacionales deben incentivar el interés de replicar las colaboraciones que se han dado en esta latitud.

A partir de los hallazgos actuales se recomienda que futuras investigaciones se centren en la inclusión de actores alternos en las agendas de

desarrollo y la escucha de las personas refugiadas para el diseño de las propuestas desde la cooperación internacional. Es necesaria también la apertura por parte de los organismos internacionales a socios que no estén limitados a esquemas formales de participación, como lo son colectivos u organizaciones estudiantiles de personas migrantes, lo que permitirá elevar el nivel de experiencia y adaptabilidad a las necesidades de las personas que migran y que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado.



## Anexos

### Anexo. 1 Guión entrevista semiestructurada organizaciones

No. De entrevista:

Fecha:

#### Propuesta entrevista

Nombre del estudiante:

Nombre de la persona a entrevistar:

Institución:

Localización:

**Duración planteada entrevista:** 1 hora

**Objetivo:** La entrevista tiene como objetivo conocer el trabajo de la organización y analizar el posicionamiento en materia de integración e inserción de personas refugiadas (no limitativo a personas en contexto de movilidad), en particular con personas haitianas la colaboración con otros actores de la cooperación internacional, en este caso gobierno en cualquier de sus niveles, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México y la Organización Internacional para las Migraciones.

**Tipo de entrevista:** Semi- estructurada

#### Contenido de la entrevista:

Previo ¿qué tipo de organización es?

- ¿Cuál es su población objetivo?
- ¿Cuándo inicio el trabajo de la organización?
- ¿Cuándo inicio el trabajo de la organización en materia de integración?
- ¿De qué manera se iniciaron estas actividades?
- ¿Qué significa para su organización el término integración?  
¿Cuál ha sido su experiencia trabajando con personas de origen haitiano?
- ¿Qué tipo de programas o propuestas han emprendido?
- ¿Cuál es el balance de estos programas?
- ¿De qué manera existe colaboración con gobierno, organismos internacionales y otras organizaciones?
- ¿Qué retos se han identificado en la implementación de proyectos y colaboraciones en la materia?
- ¿Cuál es el papel que ustedes como organización quisiera realizar en materia de integración o inserción?
- ¿Qué propuestas a futuro se plantean en la materia?

**Uso del contenido:** Se especifica que el contenido de la entrevista y la información obtenida tiene un fin estrictamente académico y se plantea forme parte de los insumos para el proyecto de tesis “El papel de los actores de la cooperación internacional en la integración de personas refugiadas haitianas en México: el caso de la ciudad de Tijuana”.

**Estudiante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo**



## Bibliografía

- Aart Scholte, J. (2010). Multilevel governance and civil society. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn, Handbook on multi-level governance (Vol. I). Edward Elgar Publishing.
- About us. (2024). Catholic Relief Services. <https://www.crs.org/>
- Agencia Fronteriza de Noticias. (2016, noviembre 9). Agencia Fronteriza de Noticias. Recuperado de junio 27, 2024, de [https://afntijuana.info/informacion\\_general/64182\\_mapa\\_georreferenciado\\_de\\_albergues](https://afntijuana.info/informacion_general/64182_mapa_georreferenciado_de_albergues)
- Agencia Fronteriza de Noticias. (2026, noviembre 9). Agencia Fronteriza de Noticias. Recuperado de junio 26, 2024, de [https://afntijuana.info/informacion\\_general/64182\\_mapa\\_georreferenciado\\_de\\_albergues#google\\_vignette](https://afntijuana.info/informacion_general/64182_mapa_georreferenciado_de_albergues#google_vignette)
- Alba Vega, C., & Vega Cánovas, G. (2023). Haití: sociedad, migraciones y desarrollo. Ciudad de Mexico: Colegio de México. Recuperado de mayo 10, 2024
- Albicker Aguilera, S. & Velasco Ortiz, L. (2018, mayo). Capacidades de la sociedad civil en Tijuana para atender y proteger a la población migrante. En M. D. París Pombo (Coord.), Informe especial: migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil (pp. 57-70). El Colef/cndh. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf>
- Alcantara, C., Broshcheck, J., & Nelles, J. (2016). Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: a conceptual strategy. *Territory, politics, governance*, 4(1), 33-51. doi: <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Alda Mejías, S. (2024). La cooperación internacional al desarrollo en Haití. Madrid, España: Comillas Universidad Pontifica. Recuperado de de <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/79494/1/TFG-%20DePaz%20Figueras%20Marta.pdf>



- Alejo, A. (2020, abril-junio). Política exterior y ciudad santuario a la luz de un proceso de desnacionalización: el caso de la ciudad de México. *Colombia internacional* (102), 165-189. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.08>
- Alford, J., & Head, B. (2017, agosto 14). Wiked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and society*, 36(3), 397. doi:<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2001). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de febrero 10, 2024, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de mayo 2024, de <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c59c50f4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). Pacto Mundial de Refugiados. In N. Unidas (Ed.). (pp. 1-54). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de 2024
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2020, julio 20). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado mayo 2024, de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/desplazados/soluciones-duraderas-refugiados>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (A. C. Refugiados, Ed.) Recuperado de 2024
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de febrero 2024, de <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-nueva-york-para-los-refugiados-y-los-migrantes-preguntas-frecuentes>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de Febrero 2024, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: <https://www.acnur.org/media/hoja-de-ruta-del-pacto-mundial-sobre-refugiados-elementos-claves>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de mayo 31, 2024, de <https://www.acnur.org/mx/que-hacemos/construir-un-futuro-mejor/soluciones>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de 2024, de <https://www.acnur.org/mx/media/mexico-esperanza-de-un-nuevo-hogar-2023-principales-resultados-acnur-mexico>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de junio 2024, de <https://www.acnur.org/mx/que-hacemos/construir-un-futuro-mejor/soluciones>
- Álvarez Bejar, A. (2002). El Plan Puebla- Panamá en el contexto de la integración hemisférica. *Política y Cultura*(18), 83-105. Recuperado de junio 2024, de <https://www.redalyc.org/pdf/267/26701805.pdf>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Arriola Vega, L. (2024, mayo 02). Planteamiento introductorio para estudiar la relación entre movilidad prolongada y diáspora: la experiencia haitiana. *Estudios Fronterizos* , 25(125). doi:<https://doi.org/10.21670/ref.2409145>
- Arzaluz, S., & Zamora, G. (2021, agosto 16). El refugio y el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en México. *Transdisciplinar Revista de Ciencias Sociales* , 1(1). doi:<https://doi.org/10.29105/transdisciplinar1.1-2>

Ayuntamiento de Tijuana. (2023, agosto 22). Ayuntamiento de Tijuana 2021-2024. Recuperado de junio 25, 2024, de <https://www.tijuana.gob.mx/noticia.aspx?idComunicado=31822>

Bacher, D. (2016). Agencia de cooperación del Movimiento de Niños y niñas católicos. Recuperado de de [https://www.dka.at/fileadmin/download/entwicklung/Grundlagenpapiere/DKA\\_der\\_echos\\_humanos\\_y\\_sociedad\\_civil.pdf](https://www.dka.at/fileadmin/download/entwicklung/Grundlagenpapiere/DKA_der_echos_humanos_y_sociedad_civil.pdf)

Baños Rivas, L., & Salamachia, N. (2017). Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda multilateral de México. Ciudad de México: Instituto Matías Romero.

Behke, N., Broschek, J., & Sonnicksen, J. (n.d.). Introduction: the relevance of studying multilevel governance. In *Configurations, dynamics and mechanisms of multilevel governance* (pp. 1-22). Palgrave Macmillan. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0>

BID, OCDE, ACNUR. (2024). Enfoque temático: información socioeconómica de las poblaciones desplazadas por la fuerza en América Latina y El Caribe. Informe especial . Recuperado de 2024 junio, de <https://www.acnur.org/media/integracion-socioeconomica-de-las-poblaciones-desplazadas-por-la-fuerza-en-america-latina>

Bontenbal, I., & Lillie, N. (2021). Minding the Gaps: The Role of Finnish Civil Society Organizations in the Labour Market Integration of Migrants. *VOLUNTAS International Journal Of Voluntary And Nonprofit Organizations*, 33(5), 862-871. <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00334-w>

Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113-134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>

Brewer, S., Tejada, L., & Meyer, M. (2022). Luchando por sobrevivir: la situación de las personas solicitantes de asilo en Tapachula, México. WOLA. Ciudad de México: WOLA: Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas. Recuperado de febrero 2023

- Broadhead, J. (2020, marzo 05). The Migration Observatory. Recuperado de abril 30, 2023, de <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/>
- Bueno Medina, L. (2018, junio 5). El Sol de Tijuana. Recuperado de junio 20, 2024, de <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/han-nacido-33-ninos-haitianos-en-mexico-1739655.html>
- Calderón Chelius, L. (2023, marzo 27). ¿Por qué es tan importante que se derogue el artículo 33? Milenio. Recuperado de mayo 01, 2024, de <https://www.milenio.com/opinion/leticia-calderon-chelius/columna-leticia-calderon-chelius/por-que-es-tan-importante-que-se-derogue-el-articulo-33>
- Campos, M., & Cano, J. (2021, diciembre 7). Nexos. Recuperado de junio 2024, de <https://economia.nexos.com.mx/el-asedio-fiscal-a-la-sociedad-civil-en-numeros/>
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of ethnic and migration studies* , 44(12), 1995-2010. doi:<https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Castillo, M. (2021). Inmigración y pandemia en México. In C. Masferrer, *Migración y desigualdades: ante la pandemia y COVID-19 en México y Estados Unidos* (p. 39). Ciudad de México: Colegio de México. Recuperado de diciembre 03, 2022
- Celis Sánchez, R., & Aierdi Urraza, X. (2015). Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Cuaderno Deusto de Derechos Humanos (81), p. 24. Recuperado de 2024
- Centro 32. (2024). Centro 32. Recuperado de mayo 2024, de <https://www.centro32.org/quienes-somos/>
- Clavijo, J., Pereira, A., & Dalmaso, C. (2018, octubre). Nexos entre migraciones forzadas y el desarrollo en el marco de la gobernabilidad migratoria: aproximaciones a la categoría de refugiado en el contexto sudamericano. *Estudio Político*(44), 1-42. doi:<https://doi.org/10.22529/sp.2018.44.02>

- Coalición Pro defensa del Migrante A.C. (2024, febrero). Coalición Pro defensa del Migrante A.C. Recuperado de mayo 27, 2024, de <https://coalipro.org/actividades.html>
- Coen, D., & Pegram, T. (2015). Wanted: a Third Generation of Global Governance Research, Commentary. Governance, 417-420. doi:<https://doi.org/10.1111/gove.12164>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados . (2016). Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México. Secretaría de Gobernación, Unidad de política migratoria, Ciudad de México. Recuperado de junio 2024
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados . (2022, enero 05). Secretaría de Gobernación. Recuperado de junio 2024, de <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-291861?idiom=es>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2017). Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México. Unidad de Política Migratoria. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de junio 2024
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2020, enero 10). Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Recuperado de febrero 24, 2023, de <https://www.gob.mx/comar/articulos/comar-oficinas-presencia-y-acciones?idiom=es>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2020, febrero 07). Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Recuperado de junio 2024, de <https://www.gob.mx/comar/articulos/comar-en-numeros?idiom=es>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2022). Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Recuperado de febrero 04, 2023, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783226/Cierre\\_Noviembre-2022\\_\\_1-Dic.\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783226/Cierre_Noviembre-2022__1-Dic._.pdf)

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2022). Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Ciudad de México.

doi:[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783226/Cierre\\_Noviembre-2022\\_\\_1-Dic\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/783226/Cierre_Noviembre-2022__1-Dic_.pdf)

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2023, enero 16). Secretaría de Gobernación. Recuperado de junio 2024, de <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-323821?idiom=es>

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. (2024). Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Recuperado de de Secretaría de Gobernación: [http://comar.gob.mx/es/COMAR/Presupuesto\\_asignado\\_2014\\_a\\_2023](http://comar.gob.mx/es/COMAR/Presupuesto_asignado_2014_a_2023)

Coporo-Quintana, G., & Morales-Gómez, S. (2020, julio-diciembre ). El derecho humano al asilo ante la securitización de la migración en México. *Limina R Estudios Sociales y Humanísticos*, 18(2), 186-197. doi: <https://doi.org/10.29043/liminar.v18i2.780>.

Cordero, Á. (2021, septiembre 19). France 24. Recuperado de mayo 08, 2024, de <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211223-migrantes-haitianos-america-crisis-eeuu>

Correa Lazzarini, A., Haas Paciuc, A., Heredia Zubieta, C., Lara Escalante, M., Leite, P., Maldonado Hernández, G., . . . Zedillo Ortega, R. (2020). *Cohesión Social: Hacia una política de integración de personas en situación de movilidad en México*. (D. Aguirre, Ed.) Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Recuperado de noviembre 05, 2022

Cota Navarro, P. (2022). *La reconfiguración de la gobernanza territorial de la migración en Tijuana a partir de la llegada de migrantes internacionales en periodo 2016-2022*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Recuperado de mayo 2024

- Coulange Méroné, S., & Castillo, M. (2020). Integración de los inmigrantes haitianos de la oleada a México del 2016. *Revista internacional de fronteras, territorios y regiones, Frontera norte* 32(11), 3. doi:<http://dx.doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1964>
- De Hass, H. (2010). Migration and development: A theoretical perspective. *International migration review* , 44(1), 227-264. doi:10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x
- Diario Tijuana. (2021, agosto 11). Diario Tijuana. Recuperado de julio 2024, de <https://diariotijuana.info/2021/08/se-instala-la-mesa-interinstitucional-sobre-refugio-y-proteccion-complementaria-de-baja-california>
- Dirección de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales . (2021). Recuperado de de Consejo consultivo: <https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CC>
- Domenico Tortola, P. (2016, noviembre 03). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(2), 234-250. doi:<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>
- Domínguez Álvarez-Icaza, E. (2023, julio 09). Ciencia UNAM. (U. N. México, Producer) Recuperado de 2024, de <https://ciencia.unam.mx/leer/1430/migrantes-travesias-desde-haiti>
- Donati, P. (2018). Capital social, relaciones sociales y bienes públicos ¿que conexiones? *Revista de pensament i anàlisi*(23), 169-192. doi:<http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2018.23.8>
- Duarte Herrera, L. y. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 123.
- Erman, E. (2018). The political legitimacy of global governance and the proper role of civil society actors. *Res Publica*, 133-155. doi:<https://doi.org/10.1007/s11158-017-9386-x>
- Eslava, E. (2023, marzo 6). Zeta Tijuana. Recuperado de junio 2024, de <https://zetatijuana.com/2023/03/hay-50-menos-haitianos-en-escuelas-de-tijuana/>

- Espacio Migrante. (2024). Espacio Migrante, ¿Quiénes somos? Recuperado de junio 20, 2024, de <https://www.espaciomigrante.org/services-9>
- Espacio Migrante. (2024). Espacio Migrante. Recuperado de junio 26, 2024, de <https://www.espaciomigrante.org/about>
- Espacio Migrante. (2024). Espacio Migrante. Recuperado de junio 27, 2024, de <https://www.espaciomigrante.org/projects-7>
- Espacio Migrante. (2024). Espacio Migrante. Recuperado de junio 28, 2024, de <https://www.espaciomigrante.org/about>
- Espacio Migrante. (2024). Espacio Migrante. Recuperado de mayo 31, 2024, de <https://www.espaciomigrante.org/about>
- Espacio Migrante. (2024). Recuperado de junio 08, 2024, de [https://www.espaciomigrante.org/\\_files/ugd/fa3f57\\_f24e073ca7184cfd955afefa33655e05.pdf](https://www.espaciomigrante.org/_files/ugd/fa3f57_f24e073ca7184cfd955afefa33655e05.pdf)
- Espinar Ruiz, E. (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Obets revista de ciencias sociales*, 5(1), 35-47. Recuperado de 2023
- Espinoza, V. V. (1998). Tijuana: pasado y presente del crecimiento acelerado a la tragedia urbana. In V. Gabriel Muro, *Ciudades provincianas de México, historia, modernización y cambio cultural* (Vol. I, pp. 11-253). Zamora: Colegio de Michoacán. Recuperado de <https://www.colef.mx/victoralejandroespinoza/?libros=tijuana-pasado-y-presente-del-crecimiento-acelerado-a-la-tragedia-urbana>
- Fernández Casanueva, C., & Juárez Paulín, A. (2019, julio-diciembre). El punto más al sur y el punto más al norte: Tapachula y Tijuana como ciudades fronterizas escenarios de inmovilidades forzadas de migrantes. desplazados internos, solicitantes de refugio y deportados. *Península*, 14 (2), 166. Recuperado de febrero 19, 2024, de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-57662019000200155&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-57662019000200155&script=sci_abstract)

- García Vegas, R. (2021). Riesgos globales y capacidades de gobernanza: Claves para la implementación de la Agenda 2030. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* (79), 39-76. Recuperado de abril 2024, de <https://www.redalyc.org/journal/3575/357570194002/357570194002.pdf>
- García, O. (2019, mayo-junio). Welcome to Tijuana. (469). Recuperado de junio 2024, de <https://magis.iteso.mx/nota/welcome-to-tijuana/>
- Garita de San Ysidro, la más transitada del mundo. (2019, 22 junio). *El Sol de Tijuana | Noticias Locales, Policiacas, Sobre México, Baja California y el Mundo*. <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/garita-de-san-ysidro-la-mas-transitada-del-mundo-tijuana-mexico-estados-unidos-frontera-3801453.html>
- Gobierno estatal del estado de Baja California . (2021). Plan Estatal de Desarrollo 2020-2024. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- Godoy, M., & Bauder, H. (2021). Ciudades santuario y solidarias en América Latina: una revisión de la literatura. *Red internacional de migración y desarrollo*, 19(36), 89-113. Recuperado de 2024 septiembre, de <https://www.redalyc.org/journal/660/66068362004/html/>
- Grassroots Justice Network. (2022, junio). Grassroots Justice Network. Recuperado de junio 2024, de <https://grassrootsjusticenetwerk.org/connect/organization/centro-32/>
- Gregurovic, S., & Zuparic-Ilij, D. (2018). Comparing the Incomparable? Migran Integration Policies and Perplexities of comparison. *International Migration*, 56(3), 1. doi:10.1111/imig.12435
- Grupo Articulador México del seguimiento a la Declaración del Plan de Acción de Brasil (GAM-PAB). (2018). Informe sobre la situación de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en México. Ciudad de México: Exámen Periódico Universal de México.

- Grupo de trabajo sobre política migratoria. (2024, mayo 30). Grupo de trabajo sobre política migratoria. Recuperado de <https://gtpm.mx/integrantes/la-coalicion-pro-defensa-del-migrante/>
- Guirao, V. P. (2017). El exilio español a México y el terror franquista. Una síntesis del inicio del pasado traumático español. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6693539>
- Handerson, J., & Cédric, A. (2022). El sistema migratorio haitiano en América del Sur: nuevos desarrollos y nuevos planteamientos. In J. Handerson, & A. Cédric, Sistema migratorio haitiano en América del Sur: proyectos, movilidades y políticas migratorias (Lucas Sablich ed., pp. 17-52). Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. doi:<https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/125123/El-sistema-migratorio-haitiano.pdf?sequence=1>
- Hannigan, A., O'Donnell, P., O'Keeffe, M., & MacFarlane, A. (2016). How do variations in definitions of "migrant" and their application influence the access of migrants . WHO Regional Office for Europe. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. doi:<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/326307/9789289051590-eng.pdf?sequence=3>
- Hedingsfelder, J., Beckmann, M., & Garkisch, M. (2017). Third sector organizations and migrations: a systematic literature review on the contribution of third sector organizations in view of flight, migration and refugee crisis. International society for third sector research, 5. doi:10.1007/s11266-017-9895-4
- Hernandez Bernal, D. (2014). El estudio de las relaciones Estado-sociedad, contribución de la teoría pluralista. In G. U. Armando, El estado, el mercado y la sociedad civil. Ciudad de México: UNAM.
- Hernández López, R., & Cruz Piñeiro, R. (2020). Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de las personas refugiadas en México. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.

- Hernández Orozco, F. (2024, marzo 12). Expansión. Recuperado de mayo 01, 2024, de <https://expansion.mx/mundo/2024/03/12/haitianos-en-mexico-por-que-hay-muchos>
- Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la investigación. Ciudad de México: McGraw-Hill. Recuperado de febrero 2024
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820-826. doi:<https://doi.org/10.1177/1369148120935303>
- Ianni, V. (2005). La sociedad civil como actor de la cooperación internacional. In V. Ianni, *La sociedad civil como actor de la cooperación internacional* (P. Piolanti, & S. Castañeda, Trans., Vol. I, pp. 15-209). Madrid, España: IEPALA. Recuperado de mayo 2023
- IMUMI, Alaíde Foppa, Assylum Access, Sin Fronteras IAP. (2023). Informe: el principio de no devolución (non refoulement) en México. Ciudad de México: Open Society Foundation. doi:<https://imumi.org/wp-content/uploads/2023/09/El-Principio-de-No-devolucion.pdf>
- Info Digna. (2022, octubre 17). Info Digna. Recuperado de mayo 2024, de <https://www.infodigna.org/es/articles/4402435491607>
- Instituto Madre Asunta A.C. (2024). Instituto Madre Asunta A.C. Recuperado de junio 28, 2024, de <http://institutomadreasunta.com.mx/servicios>
- Instituto Nacional de Migración. (2005, Diciembre). Secretaría de Gobernación. Recuperado de junio 20, 2024, de [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop\\_Pol\\_Mig\\_Int\\_Front\\_Sur.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur.pdf)
- Jiménez Yáñez, C., Moreno Mena, J., Figueroa Ramírez, S., & Barajas Tinoco, M. (2012). Una aproximación al perfil de las organizaciones civiles que atienden a migrantes en los estados de Baja California y Sonora. In J. Moreno Mena, A. Sánchez Pérez, & M. López Limón, *Éxodos, veredas y muros: perspectivas sobre*

la migración. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado de mayo 2024

Kitimbo, A., Blower, J., McAuliffe, M., Abel, G., & Lee, T. (2022). Migraciones y migrantes: Panorama mundial. In O. I. Migraciones, M. McAuliffe, & A. Triandafyllidou (Eds.), Informe sobre las migraciones en el mundo 2022 (p. 105). Organización

Klarenbeek, L. (2019, may 15). Relational integration: a response to Willem Schinkel. (U. o. Amsterdam, Ed.) *Comparative Migration Studies* , 7(20), 3. doi:<https://doi.org/10.1186/s40878-019-0126-6>

Klijin, E., & Skelcher, C. (2007, 1 enero). Democracy and governance networks: compatible or not? <https://repub.eur.nl/pub/11547/>

Kourachanis, N., & Bagavos, C. (2021, marzo 16). Civil society organizations and labour market integration for refugees and assylum seekers in Grece. 886-896. doi:[doi.org/10.1007/s11266-021-00333-x](https://doi.org/10.1007/s11266-021-00333-x)

Leite, P., & Giourguli, S. (2018). Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población. Recuperado de noviembre 06, 2022

Leo C. and August M. (2009) The multilevel governance of immigration and settlement: making deep federalism work, *Canadian Journal of Political Science* 42(2), 491–510.

Leutert, S., Araiza, O., Spalding, S., Buttrey, H., & Rossi, V. (2019). La implementación y el legado del Programa Frontera Sur en México. Escuela de Asuntos Públicos . Austin: The University of Texas. Recuperado de junio 2024, de [https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp\\_208-LA-IMPLEMENTACIO%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf](https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACIO%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf)

Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, Congreso del estado de Baja California, 19 febrero 2021



[https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_VII/20210219\\_LEYMIGRANTES.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VII/20210219_LEYMIGRANTES.PDF)

Lo Brutto, G. (2017). A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: una visión más realista. In R. Domínguez , Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica (Primera ed.). Barranquilla, Colombia: Universidad Autónoma del Caribe. Recuperado de mayo 2023

Lochak, D. (2018, noviembre 18). Open Edition Journal. (C. d. securité, Ed.)  
doi:<https://doi.org/10.4000/conflits.13763>

Lotero-Echeverri, G., & Pérez Rodríguez, M. (2019). Migraciones en la sociedad contemporánea: correlación entre migración y desarrollo. Retos Revista de ciencias de la Administración y Economía , 9(17), 151.  
doi:<https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.09>

Madriaga Quinsaas, S. (2019, marzo). Transnational contention, domestic integration: assimilating into the hostland polity through homeland activism. Journal of ethnic and migration studies , 45(3), 420.  
doi:<https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1457433>

Maggeti, M., & Trein, P. (2018, octubre 13). Multilevel governance and problem-solving: towards a dynamic theory of multilevel policy-making. Public administration, 355-369. doi: 10.1111/padm.12573

Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. (2022). Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. Recuperado de <https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2023/02/MEX-Plan-de-Accion.pdf>

Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. (2024). Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. Recuperado de junio 2024, de <https://mirps-platform.org/que-es-el-mirps/>

Maris Semino, S. (2015, mayo 27). Governmental promotion of social cohesion and its effect on local civil society organisations: how these institutions respond to the

inclusion of vulnerable groups as active citizens. *Social policy and society*, 14(02), 189-201. doi:10.1017/S1474746414000207

Márquez Covarrubias, H. (2012). Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica. *Migración y desarrollo*, 18(14), 59-87. Recuperado de mayo 18, 2023, de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992010000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000100004)

Martén, L., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2019, agosto 12). Ethnic networks can foster the economic integration of refugees. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 116(33), 16280-16285. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1820345116>

Martínez Casas, M. R., Guillén López, T., & Paris Pombo, M. D. (2019). Sistema de entidades relacionadas con la protección de los Derechos Humanos en la región transfronteriza México-Guatemala. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recuperado de octubre 18, 2022

Masferrer, C., & Pedroza, L. (2021). La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy. (C. d. México, Ed.) Ciudad de México: Colegio de México.

Médicos Sin Fronteras. (2019, diciembre 18). Médicos Sin Fronteras. Recuperado de diciembre 03, 2022, de <https://www.msf.es/actualidad/las-principales-rutas-migratorias-del-mundo>

Mendoza Cota, J. (2022). Non-governmental organizations, multilevel governance and social services provision to migrants in the Tijuana-San Diego Region. *Journal of immigrant and refugee studies*, 1-13. doi: <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2039831>

Mendoza García, Y., Macías Rodríguez, U., & Arriaga Garduño, N. (2014). De la sociedad civil y la gobernanza. In P. González Ulloa Aguirre, & G. Pérez Fernández del Castillo, *Tendencias actuales de la ciencia política* (p. 105). Ciudad de México: Ediciones La Biblioteca.

- Migration Policy Institute (2020). Migration Policy Institute. Declaración de Cartagena sobre Refugiados, <https://www.migrationportal.org/es/resource/declaracion-cartagena-refugiados/>
- Mochi Alemán, P. O., & Girardo Pierdominici, C. (2015). Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil. (C. R. Multidisciplinarias, Ed.) Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de febrero 12, 2024
- Montoya-Ortiz, M. S., & Sandoval-Forero, E. A. (2018, julio-diciembre). Migrantes haitianos en México: un nuevo escenario migratorio. *Huellas de la Migración*. Recuperado de mayo 2024
- Mora Zamorano, M. (2022). El papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política de refugio en México: El caso de ACNUR". Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Recuperado de mayo 2024
- Morales Vega, L. (2022, julio-diciembre). Ortega Velázquez Elisa (2022) El asilo como derecho en disputa en México: la raza y la clase como dispositivos de exclusión . *Cuestiones constitucionales, revista mexicana de Derecho Constitucional*(47). doi:<https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2023.48.18056>
- Moreno Mena, J. A. (2011). Estructura, funcionamiento y modelos de atención de las organizaciones civiles de apoyo a los migrantes en la frontera norte de México. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo*, (pp. 3-22). Quito. Recuperado de junio 15, 2024
- Moreno Mena, J. A. (2019). Migración haitiana hacia la frontera norte de México. *Espacio abierto*, 28(1), 67-85. Recuperado de abril 2024, de <https://www.redalyc.org/journal/122/12262976004/12262976004.pdf>
- Müller, P. (2020, enero-abril). La defensa de los derechos humanos de migrantes indocumentados y refugiados en la región fronteriza occidental de México y EE.UU: Humanitarismo e incidencia política de la sociedad civil organizada. *Revista interdisciplinaria da Mobildade Humana*, 28(58), 115. doi:10.1590/1980-85852503880005807

Muñoz Bravo, T. (2021, enero-junio). Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales. *Revista de Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 7-35. doi:<https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.676>

Naciones Unidas Derechos Humanos. (2018). Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina Alto Comisionado. Recuperado de marzo 2024, de <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20para%20una%20Migraci%C3%B3n%20Segura%2C%20Ordenada,la%20migraci%C3%B3n%20internacional%20de%20forma%20hol%C3%ADstica%20y%20completa.>

National Domestic Workers Alliance. (2023, 22 marzo). Families belong together | National Domestic Workers Alliance. <https://www.domesticworkers.org/programs-and-campaigns/developing-policy-solutions/families-belong-together/>

Nest Global. (2024, 29 agosto). Nest Global. <https://nestglobal.org/>

Newland, K. (2010). The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions. *International Migration*, 16(3), 331-343. Recuperado de abril 2024

Noticias Pasajero. (2023, agosto 14). Los habitantes de Tijuana destinan hasta 96 pesos diarios en Transporte Público. Recuperado de 2024 junio, de <https://www.pasajero7.com/los-habitantes-tijuana-destinan-96-pesos-diarios-en-transporte-publico/>

Observatorio de la relación binacional México- Estados Unidos. (2019). Nota informativa: ¿Qué es un tercer país seguro? En Observatorio Binacional Políticas. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://observatoriobinacional.politicas.unam.mx/wp-content/uploads/2021/09/Que-es-un-tercer-pais-seguro.pdf>

Okuda Benavides, M., & Gómez-Restrepo, C. (2005, febrero 26). Métodos de investigación cualitativa: triangulación. *Revista colombiana de psiquiatría*,



XXXIV(1), 118-124. Recuperado de junio 2024, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v34n1/v34n1a08.pdf>

ONU Migración. (2018). La migración en la Agenda 2030. Ginebra, Suiza, Suiza: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de febrero 17, 2024, de <https://publications.iom.int/es/books/la-migracion-en-la-agenda-2030-guia-para-profesionales>

Organización de las Naciones Unidas. (2018, abril 3). Noticias ONU. Recuperado de junio 2024, de <https://news.un.org/es/story/2018/04/1430291>

Organización de las Naciones Unidas. (2020). Desarrollo. Recuperado de de United Nations : <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>

Organización de las Naciones Unidas. (2024). Organización de las Naciones Unidas, mantenimiento de la paz. Recuperado de de [https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah?\\_gl=1%2A1375f8z%2A\\_ga%2AMTA1MTk0NTU2OC4xNzA3NDIxNDUz%2A\\_ga\\_TK9BQL5X7Z%2AMTcyMDQ3NDE0Mi4xMC4wLjE3MjA0NzQxNDIuMC4wLjA.%2A\\_ga\\_S5EKZKSB78%2AMTcyMDQ3NDE0Mi4yLjEuMTcyMDQ3NDE4Mi4yMC4wLjA](https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah?_gl=1%2A1375f8z%2A_ga%2AMTA1MTk0NTU2OC4xNzA3NDIxNDUz%2A_ga_TK9BQL5X7Z%2AMTcyMDQ3NDE0Mi4xMC4wLjE3MjA0NzQxNDIuMC4wLjA.%2A_ga_S5EKZKSB78%2AMTcyMDQ3NDE0Mi4yLjEuMTcyMDQ3NDE4Mi4yMC4wLjA).

Organización Internacional de las Migraciones. (2023). La integración de las personas migrantes: experiencias, buenas prácticas y desafíos. Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, San José. Recuperado de junio 2024, de [https://programamesocaribe.iom.int/sites/default/files/la\\_integracion\\_de\\_las\\_personas\\_migrantes\\_red.pdf](https://programamesocaribe.iom.int/sites/default/files/la_integracion_de_las_personas_migrantes_red.pdf)

Organización Internacional de las Migraciones. (2023). Organización Internacional de las Migraciones. Recuperado de mayo 2024, de <https://www.iom.int/es/facts-and-figures-chart>

Organización Internacional para las Migraciones. (2023, abril 27). Organización Internacional para las Migraciones. (C. p. finanzas, Ed.) Recuperado de mayo 2024, de

<https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/developmentfund/publications/fo-ndo-de-la-oim-para-el-desarrollo-informe-final-2022.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2014). La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen. Oficina regional para América del Sur. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de junio de 2024,

<https://americas.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Cuadernos-Nro6-La-migracion-haitiana-hacia-Brasil.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2018). La migración en la Agenda 2030. Ginebra: OIM. Recuperado de abril 2024

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de 2024, de <https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/documents/2024-04/spa-hoja-informativa-oim-mexico-espanol-light.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de diciembre 04, 2022, de <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de mayo 2024, de <https://mexico.iom.int/es/la-oim-en-mexico>

Organización Internacional para las Migraciones. (2022, octubre 03). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de mayo 2024, de <https://mexico.un.org/es/201885-oim-en-tijuana-%E2%80%99Catender-la-gente-en-contexto-de-movilidad-%E2%80%A6-para-que-no-sea-la-calle-la-que>

Organización Internacional para las Migraciones. (2023). Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de abril 29, 2023, de <https://www.iom.int/es/herramienta-de-medicion-de-la-integracion-de-los-migrantes-ofrecer-un-enfoque-multidimensional-para-medir-los-resultados-de-la-integracion-de-los->



- París Pombo, M. D. (2018). Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana Baja California 2016-2017, políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de junio 2024, de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf>
- París Pombo, M. D., Castañeda Gómez del Campo, A., Coria Márquez, E., Félix Vega, C., Guillén López, T., Pérez Duperou, G., & Velasco Ortiz, L. (2018). Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California 2016-2017, políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de 2024, de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf>
- Pennix, R. (2003, octubre 01). Migration Policy Institute. Recuperado de mayo 11, 2023, de <https://www.migrationpolicy.org/article/integration-role-communities-institutions-and-state>
- Péoud, A. (2018). ¿Una nueva gobernanza de migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y Desarrollo*, 16(30), 31-43. Recuperado de abril 2024, de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992018000100031&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992018000100031&script=sci_abstract&tlng=pt)
- Perelló Carrascosa, M. I., & Locomba, J. (2020, abril). Las organizaciones de la sociedad civil en fronteras de alta migración: entre el humanitarismo y la defensa de derechos humanos. *Revista interdisciplinaria de movilidades humanas*, 28(58), 13-32. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005802>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European integration* 31 (2) 163-180. doi:10.1080/07036330802642755
- Porrás Sánchez, F. J. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight*, IX(15), 11-44. Recuperado de marzo 2023, de <https://openinsight.mx/index.php/open/article/view/278/gobernanzaporras>

- Porras Sanchez, F. J. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites*. (CONACYT, Ed.) Ciudad de México: Instituto Mora. Recuperado de abril 2024
- Pozo Serrano, P. (2019). El Pacto Mundial sobre los Refugiados: límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados. *Revista Electrónica de estudios internacionales* (38), 1697-5197. doi:10.17103/reei.38.03
- Prado Lallande, J. P. (2016). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamento y oportunidades. En J. P. Prado Lallande. Ciudad de México: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo, S.C.
- Prado Lallande, J. P. (2018). La cooperación internacional para el desarrollo: origen, fundamentación, concepto y modalidades. In E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. Huacuja Acevedo, & R. Velázquez Flores, *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México* (pp. 23-47). Ciudad de México: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo S.C. Recuperado de junio 2024
- Ramírez Meda, K., & Moreno Gutiérrez, A. (2020). Integración de migrantes haitianos en instituciones de educación superior: el caso de los haitianos en Mexicali B.C. *Migraciones Internacionales*, 13(8), 5. doi:https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2419
- Rhodes, R. A. W. (2014). *Waves of Governance*. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (4a ed., pp. 33–48). Oxford University Press
- Rhodes. (2011). The governance narrative: Key findings and lessons de the ESRC's Whitehall Programme. In R. Rhodes, *Public administration. 25 years of analysis and debate* (pp. 41-58). Recuperado de abril 2024
- Rittel, H., & Webber, M. (1973, junio). Dilemmas in general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. doi:https://doi.org/10.1007/BF01405730
- Robles, J. (2023, mayo 26). *The Guardian*. Recuperado de junio 2024, de <https://la-lista.com/the-guardian/los-haitianos-que-construyeron-una-comunidad-en-tijuana-siguen-varados>



- Román Sánchez, E. (2002). Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. In E. Román Sánchez. Burgos, España: Amycos.
- Salamónska, J., & Unterreiner, A. (2019). "Integration Constellations" – The Interaction between destination and origin countries and civil society organizations in migration integration. (J. W. Sons, Ed.) *International Migration* , 57(9), 5-19. doi: 10.1111/imig.12556
- Sánchez González, M. (2024, abril 24). Periódico El Financiero. Recuperado de junio 2024, de El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/manuel-sanchez-gonzalez/2024/04/24/la-escasa-poblacion-extranjera-en-mexico/>
- Sánchez, G. (2018). In E. Ponce Adame, S. Lucatello, L. Huacuja Acevedo, & R. Velázquez Flores, *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo* (Segunda ed., Vol. I, pp. 11-325). Ciudad de México, México: Cámara de Diputados. Recuperado de mayo 2023
- Sánchez, G., & Gilbert, R. (2017). *Cooperación Internacional en Haití: tensiones y lecciones los casos de Brasil, México y Chile*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Sánchez-Montijano, E. (2022). Modelo de integración de migrantes en México: conviviendo entre dos realidades. *Norteamérica: revista académica del CISAN UNAM*, 17(2), 267-292 <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2022.2.588>
- Sánchez-Montijano, E. (2024, julio 3). *The Migration Conference 2024*. Ponencia. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Sandoval Palacios, J. M. (2001, julio 02). *El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral centroamericana sur-sureste de México*. Recuperado de mayo 2024, de <https://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/96.pdf>
- Scalabrini International Migration Network. (2024). Scalabrini International Migration Network. Recuperado de junio 26, 2024, de <https://www.simn-global.org/centros-scalabrinianos/centro/ciami-scalabrini-bogota/>

- Schmidtke, O. (2018, marzo 29). The civil society dynamic of including and empowering refugees in canada's urban centres. (U. H. Yurdakul, Ed.) 6(1), 148-149. doi:10.17645/si.v6i1.1306
- Secretaría de Bienestar. (2024). Secretaría de Bienestar, Departamento de Atención Sectorial y Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado de mayo 15, 2024, de <https://www.bajacalifornia.gob.mx/bienestarbc/Programas/VinculacionS>
- Secretaría de Desarrollo Territorial. (2020). Municipio de Tijuana, programa territorial operativo. Tijuana: Gobierno del Estado de Baja California. Recuperado de junio 2024, de [https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/18\\_PTO-TIJUANA.pdf](https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/18_PTO-TIJUANA.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Territorial. (2020). Municipio de Tijuana, Programa territorial operativo. Tijuana. Recuperado de noviembre 29, 2022
- Secretaría de Gobernación. (2012). Manual de organización específico. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de febrero 20, 2023, de [http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Manual\\_Organizacion\\_Especifico.pdf](http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/Manual_Organizacion_Especifico.pdf)
- Secretaría de Gobernación. (2024). Secretaría de Gobernación. (Gobierno de México) Recuperado de mayo 2024, de [https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/2\\_Vision\\_ejecutiva\\_de\\_la\\_politica\\_\\_migratoria\\_\\_PRINCIPALES\\_COMPONENTES](https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/2_Vision_ejecutiva_de_la_politica__migratoria__PRINCIPALES_COMPONENTES)
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (2019, diciembre 11). Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (G. d. México, Producer) Recuperado de junio 27, 2024, de <https://www.gob.mx/stps/prensa/abre-centro-integrador-en-tijuana-con-servicios-de-hospedaje-alimentacion-salud-empleo-y-educacion-229899?idiom=es>
- Selee, A. (2022, abril). Seminario: migración, desigualdad y políticas públicas. Recuperado de junio 2024, de <https://migdep.colmex.mx/destinomexico/andrew-selee.html>

- Silva Hernández , A. (2024, enero 23). Frontera de destino: historia migratoria de Tijuana en el siglo XX. *Región y sociedad*, 36. doi:<https://doi.org/10.22198/rys2024/36/1836>
- Simple, K. (2016, 3 octubre). Los haitianos están desesperados ante la decisión de Estados Unidos de cerrarles las puertas. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2016/10/03/espanol/america-latina/los-haitianos-estan-desesperados-ante-la-decision-de-estados-unidos-de-cerrarles-las-puertas.html>
- Staszewski, W. (2021, junio 11). Causes of contemporary migrations. (J. Kostrová, Ed.) *Journal of eastern europe research in business and economics*, 2021, 2. Recuperado de diciembre 02, 2022, de <https://ibimapublishing.com/articles/JEERBE/2021/325285/325285.pdf>
- Tapia Ladino, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate. *ESTUDIOS FRONTERIZOS*, 18(37), 65-80. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.37.a04>
- Thouez, C. (2018). Strengthening migration governance: the UN as a "wingman". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. doi:<https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441604>
- Torre Cantalapedra, E., París Pombo, M., & Gutiérrez López, E. (2021, abril 15). El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. *Revista Internacional de fronteras, territorios y regiones*, 33(7), 2-16. doi:<https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>
- Uniradio Informa. (2024, febrero 27). Llevan más de tres mil atenciones a través de la dirección municipal del migrante de Tijuana en primeros meses del año. *Uniradio Informa Baja California*. Recuperado de 2024, de <https://www.uniradiobaja.com/gobierno/llevan-mas-tres-mil-atenciones-traves-direccion-municipal-migrante-tijuana-primeros-meses-ano-n731269>
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2021). Dirección General de Incorporación y Revalidación de Estudios. Recuperado de 2024, de

[https://vinculacion.dgire.unam.mx/SIMUN-2023/Topicos%20B/ACNUR\\_B\\_VF.pdf](https://vinculacion.dgire.unam.mx/SIMUN-2023/Topicos%20B/ACNUR_B_VF.pdf)

Urbano Reyes, J. (2020). Migración y desarrollo: propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México. In J. Urbano Reyes. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Recuperado de mayo 2023

Urbano Reyes, J. (2020). Migración y desarrollo: propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México (Primera ed.). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Recuperado de mayo 2023

Valdez Arroyo, F. (2004). Ampliación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo. Lima, Perú: PUPC Fondo Editorial.

Vargas Canales, M. (2021). Fronteras y migración: los haitianos en Tijuana (Vol. I). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de febrero 15, 2022

Velasco Ortiz Laura, Peña Muñoz, J. J., Laure Coubès, M., París Pombo, M. D., Barrios de la O, M. I., Mena Iturralde, L. C., López Reyes, E. A., & Pérez Duperou, G. (2021). Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez. En CLACSO. Colegio de la Frontera Norte. Recuperado 2 de junio de 2023, de <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/06/Entre-la-espera-y-el-asentamiento-1.pdf>

Voltaire, F. (2021). Introducción. In M. Vargas Canales, Haití en la hora crucial (pp. 9-243). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Wihtol de Wenden, C. (2013). El fenómeno migratorio en el siglo XXI: migrantes, refugiados y relaciones internacionales. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de mayo 2023

World Central Kitchen. (2024). World Central Kitchen. Recuperado de junio 25, 2024, de <https://wck.org/story>



XXIV Ayuntamiento Tijuana. (2022, marzo 25). Acta Sesión Extraordinaria de Cabildo de H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. Proyecto de Acuerdo Económico relativo al Protocolo de Atención a la Población Migrante en el Municipio de Tijuana, Baja California. Tijuana, Baja, California: Gobierno del H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. Recuperado de junio 2024, de [https://www.tijuana.gob.mx/dependencias/cabildo/documentos/ACUERDO\\_11\\_4\\_2\\_XXIV\\_25%20de%20Marzo%20de%202022.pdf](https://www.tijuana.gob.mx/dependencias/cabildo/documentos/ACUERDO_11_4_2_XXIV_25%20de%20Marzo%20de%202022.pdf)

Zürn, M. (2010). Global governance as multilevel governance. In H. Enderlein, S. Wälti, & M. Zürn, Handbook on multi-level governance (pp. 1-487). Massachusetts: Edward Elgar Publishing limited.

