



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Mesas de trabajo para la construcción de espacios hospitalarios  
y solidarios para la población solicitante de la condición de  
refugiado y refugiada en Jalisco

Tesis presentada por

**Alejandra Buitrón Cabello**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN  
INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2020

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

---

Dr. Rafael Alonso Hernández López

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. Manuela Camus Bergareche, lectora externa
2. Dra. Elizabeth Juárez Cerdi, lectora externa

## **Dedicatoria**

Ante las dinámicas y discursos de rechazo y xenofobia que permean en algunos espacios y esferas sociales, políticas, culturales, es importante visibilizar la labor de las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en el terreno por años para crear espacios solidarios y hospitalarios para las personas migrantes y refugiadas. Este proyecto está dedicado a estas organizaciones, a sus voluntarios y miembros del equipo que día a día y desde sus trincheras luchan por crear un mundo donde todos tengamos un lugar.

## **Agradecimientos**

Al Colegio de la Frontera Norte y su cuerpo docente, pues este camino no hubiera sido posible sin el acompañamiento de los tutores y los profesores.

Al Doctor Alonso en especial, por su inmensa paciencia; gracias por enseñarme que hacer investigación no consiste en tomar una pluma y escribir historias bonitas, sino que es un medio para transformar las realidades que nos incomodan y nos parecen injustas. Gracias infinitas por haberme invitado a regresar a Guadalajara. No sé dónde estaría al día de hoy si no fuera por ese voto de confianza.

A las Doctoras Manuela Camus y Elizabeth Juárez Cerdi, por ayudar a humanizar el proceso minucioso que suelen conllevar este tipo de proyectos; mucho les debo y les he aprendido desde aquel verano que las conocí en aquel equipo de investigación.

Infinitas gracias a mi familia que, a pesar de la distancia y las fronteras, nunca han dejado de apoyarme y de recordarme por qué hago lo que hago. Y a Edgar, que estuvo de principio a fin y que sufrió conmigo mis crisis, pero que al mismo tiempo me motivó a seguir adelante.

A Marcela y Sofía, por qué sobrevivimos el proceso de tesis y titulación juntas.

## **Resumen**

La imposibilidad de hacer vida en Centroamérica ha forzado a miles de hombres, mujeres, niños y familias a huir de la violencia y buscar refugio en países vecinos; México se convierte así en el lugar de destino para personas originarias de Honduras, Guatemala y El Salvador, y las comunidades mexicanas se transforman en espacios donde los que huyen logran asentarse y rehacer su vida. Sin embargo, y a pesar de los derechos y garantías que establece el marco normativo mexicano, los recién llegados encuentran que existe un vacío institucional y una falta de compromiso político que obstaculiza su inserción en las nuevas comunidades de acogida. Este proyecto de intervención busca proponer una ruta de trabajo, basada en el diálogo, la gobernanza, la voluntad política y la construcción de compromisos entre los actores involucrados, para que las autoridades -estatales y municipales-, así como organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales presentes en Jalisco, y en particular en el Área Metropolitana de Guadalajara, desarrollen rutas de atención para las personas solicitantes y refugiadas que lleguen a las puertas de sus oficinas, con el objetivo de que éstas tengan acceso pleno sus derechos y encuentren un lugar solidario dónde rehacer su vida.

Palabras clave: refugiados; solicitantes de la condición de refugio; integración; gobernanza; mesas de trabajo.

## **Abstract**

The impossibility of making life in Central America has forced thousands to flee violence and seek refuge in neighboring countries; Mexico thus becomes the obvious destination for thousands of men and women fleeing from Honduras, Guatemala and El Salvador, and the Mexican communities are transformed into spaces where those who flee search to settle and rebuild life. However, despite the rights and guarantees established by the Mexican regulatory and political framework, newcomers find that there is an institutional vacuum and a lack of political commitment that hinder their integration into their new host communities. This Intervention Project seeks to propose a work route, based on dialogue, governance, political will and the construction of commitments between the actors involved, so that the authorities - state and municipal - as well as civil society organizations and international organizations present in the state of Jalisco, develop care routes for applicants and refugees who arrive at the doors of their offices, with the aim that they can fully access their rights and find a solidary place to rebuild their lives .

Key words: Refugees; asylum seekers; Jalisco; governance; integration.

## ÍNDICE GENERAL

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Justificación</b> .....	6
<b>Definición del problema</b> .....	11
<b>Metodología</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO CONTEXTUAL</b> .....	18
1.1 El compromiso internacional: Pactos y Acuerdos .....	18
1.2 Marco normativo en México.....	26
1.3 Realidades de las personas solicitantes y refugiadas en México: la (in)hospitalidad mexicana .....	34
<i>1.3.1 Solicitantes de protección internacional y Refugiados: realidades en el terreno</i> .....	36
1.4 En el arenal: la (in)visibilidad de la población migrante y sujeto de protección internacional en el contexto local .....	44
<i>1.4.1 (Sobre)viviendo la ciudad: la agencia, la resistencia y la resiliencia</i> .....	52
1.5 ¿Acoger sin integrar? Diagnóstico de la situación actual .....	56
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b> .....	75
2.1 Gobernanza y capital social .....	75
2.2 Permanecer y rehacer vida: la integración de personas sujetas de protección internacional en las comunidades de acogida .....	77
<i>2.2.1 La integración como una solución duradera: la visión de las agencias internacionales</i> .....	81
<i>2.2.2 La integración en el marco legislativo mexicano: ¿un pendiente más en la agenda migratoria?</i> .....	83
<i>2.2.3 Cuando la integración no sucede: exclusión y el atrapamiento migratorio</i> .....	85
<b>CAPÍTULO III: MESAS DE TRABAJO PARA LA INTEGRACIÓN DE PERSONAS SOLICITANTES Y REFUGIADAS EN JALISCO</b> .....	87
3.1 Descripción de la intervención.....	88
3.2 Objetivos .....	92
3.3 Áreas, procesos o acciones a incidir .....	92
3.4 Estrategias de implementación.....	95
<i>3.4.1 Mesa de trabajo para la integración laboral</i> .....	95
<i>3.4.2 Mesa de trabajo para la integración social</i> .....	96
<i>3.4.3 Mesa para la atención en temas de salud y salud mental</i> .....	97
<i>3.4.4 División de roles</i> .....	98
<i>3.4.5 Recursos y presupuesto</i> .....	103
3.5 Evaluación de los resultados esperados .....	104

3.6 Plan de trabajo.....	106
<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>114</b>
REFERENCIAS.....	121

### Índice de Gráficas

Gráfica 1: Solicitantes presentadas versus el presupuesto asignado por solicitante en la COMAR .....	13
Gráfica 2: Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas ante la COMAR (2013-2019) ..	39
Gráfica 3: Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas ante INM en Jalisco, desglosadas por género (2013-2018). .....	55

### Índice de Tablas

Tabla 1. Presupuesto en programas que atienden a la población migrante y refugiada (cifras en millones de pesos) .....	12
Tabla 2: Compromisos nacionales dentro del marco del MIRPS .....	23
Tabla 3: Total de solicitudes de la condición de refugiado en Jalisco, desglosadas por año y por ciudad .	54
Tabla 4: Instituciones jaliscienses y los servicios ofrecidos para las personas migrantes y refugiadas.....	57
Tabla 5: Organizaciones de sociedad civil presentes en Jalisco .....	70
Tabla 6: Presupuesto y recursos asignados a la propuesta de intervención .....	104

### Índice de Diagramas

Diagrama 1: Acciones a incidir para la preparación y lanzamiento de las Mesas .....	94
---	----

## Introducción

Dos factores claves moldearon el desarrollo de esta propuesta de intervención “Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes de la condición de refugio y refugiadas en Jalisco”: mi estancia en Dignidad y Justicia en el Camino A.C. y migrar del territorio de la asistencia humanitaria al de la cooperación para el desarrollo.

Mi experiencia colaborando en una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa y promoción de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en el Área Metropolitana de Guadalajara<sup>1</sup> (AMG) por casi tres años (primero como voluntaria de tiempo completo, después como responsable del área de Investigación así como colaboradora de las áreas de Acompañamiento Integral, Atención Jurídica y Vinculación) así como la experiencia acumulada tras participar en diferentes proyectos de investigación con instituciones como el antiguo Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI) y el Colegio de la Frontera Norte, me han permitido corroborar que las organizaciones que acompañan a estas poblaciones se encuentran rebasadas ante el número de personas que siguen tocando a sus puertas y el trabajo que tienen frente a ellas.

Las organizaciones de sociedad civil no solo siguen destinando recursos y esfuerzos para asistir dentro de sus instalaciones a la población que transita por el estado sino que ahora también son las responsables de acompañar a los que deciden permanecer “de las puertas del albergue hacia afuera” y, de manera paralela, de trabajar con la comunidad del AMG en la construcción de espacios solidarios y hospitalarios para los recién llegados a través de la sensibilización y el diálogo. Pero el transformarse de espacios para la atención a personas en tránsito a personas que buscan permanecer ha sido abrupto, en parte debido a la presión estadounidense por convertir a México en el destino obligado de miles de personas centroamericanas y transcontinentales y, en la misma línea, por la presión de los organismos internacionales que fondean estos proyectos. Sin un marco jurídico que reconozca las obligaciones de las autoridades estatales y locales como principales ventanillas de atención a la población migrante y refugiada, y sin voluntad o

---

<sup>1</sup> El AMG queda conformada por los siguientes municipios: Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. De acuerdo con datos de CONAPO, al 1 de julio de 2017 el AMG alcanzó el 61.4% de la población del estado, lo que implica que 6 de cada 10 jaliscienses radican en alguno de estos municipios (IIEG, 2017).

compromiso político de las mismas por reconocerse como actores vitales en los procesos de integración de estas poblaciones, la labor e injerencia de estas organizaciones es limitada (y muchas veces se queda en gestiones puntuales) y mucho de su poder de negociación recae en el capital social con el que cuentan.

Finalmente, mi colaboración con la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable (GIZ) como Asesora Técnica en su proyecto de “Fortalecimiento de la Integración Local de Personas Refugiadas y Migrantes en situación similar de vulnerabilidad” (PROFIL) también me ayudó a repensar y aterrizar este proyecto de intervención desde la perspectiva de una agencia internacional. Entendiendo la cooperación internacional para el desarrollo como el esfuerzo conjunto de gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado que busca promover iniciativas que promuevan y contribuyan al desarrollo humano sustentable (AMEXCID, 2018), la propuesta de reunir a los actores involucrados en el tema migratorio en Jalisco para atender los procesos de integración socioeconómica del grupo de interés para este trabajo se ha vuelto una ambición de llevar este texto a la realidad.

De ahí la preocupación, inquietud e importancia de que el presente documento no solo tuviera como objetivo sumar al acervo de la literatura sobre el tema de integración de personas refugiadas en México, sino que consistiera en una propuesta viable que se pueda impulsar desde la esfera de la cooperación internacional y en colaboración con las organizaciones que brindan asistencia humanitaria en el terreno.

Esta propuesta de intervención surge tras colaborar en la documentación sobre el asentamiento de personas sujetas de protección internacional en el estado de Jalisco, particularmente en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), sobre las realidades y obstáculos a las que se enfrentan las personas al permanecer en las comunidades mexicanas desde una organización de sociedad civil. La llegada y permanencia a México de personas con necesidad de protección internacional no solo modificó las dinámicas de los flujos y rutas migratorias, sino que transformó las actividades y agendas de las organizaciones defensoras de los derechos humanos de estas poblaciones y las dinámicas de las mismas comunidades mexicanas (muchas que aún siguen sin concebirse como espacios de acogida para estos recién llegados y mantienen que son personas que van “de paso”). Pero a nivel nacional la agenda del Estado parece no inmutarse: las necesidades de protección e integración de estas poblaciones continúan sin ser identificadas y

atendidas por programas, políticas y/o reglamentos ya que se les sigue considerando como migrantes en tránsito. A esto se le suma la influencia de Estados Unidos en la política migratoria de México y el interés mutuo por perpetuar una política migratoria que prioriza la contención y la deportación de las personas. Esta falta de voluntad y compromiso político ha provocado una movilización desde la sociedad civil y organismos internacionales como la GIZ y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que buscan crear alianzas y cubrir este vacío, acompañando a los recién llegados y a las comunidades de acogida en sus procesos de integración.

Ante este panorama tan complejo que surgen proyectos como PROFIL, un esfuerzo conjunto entre la GIZ y el ACNUR, o el “Programa de Integración Laboral” una iniciativa de colaboración entre el ACNUR y las organizaciones de sociedad civil<sup>2</sup> bajo el marco del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS); propuestas que buscan fortalecer los procesos de integración de las personas solicitantes y refugiadas en diferentes puntos del país, entre ellos Jalisco, desde diferentes enfoques, pero con el objetivo compartido de trabajar en soluciones sustentables y duraderas.

Sin embargo, ante ciudades y estados que se rehúsan a reconocerse como destino para estas personas, resulta importante no solo difundir y sensibilizar a la población local sobre las diferencias entre una persona migrante y aquella que recibe el reconocimiento de refugio sino también concientizar a los diferentes actores gubernamentales locales y estatales sobre los derechos y necesidades de estas poblaciones, para que cada uno -desde su contexto- pueda participar positivamente en los procesos de integración de las personas refugiadas. Es así que los organismos internacionales buscan entonces fortalecer a las autoridades locales y estatales para que éstas puedan sumar a la integración laboral, social y cultural de las personas solicitantes y refugiadas y que desarrollen las capacidades necesarias para hacerle frente a los diferentes obstáculos institucionales que surgen en la cotidianidad al recibir a una persona solicitante o refugiada en sus ventanillas de atención.

Si bien los proyectos de las agencias internacionales y la labor de las organizaciones de sociedad civil que se han presentado hasta ahora suenan bastante ambiciosos y acaparan ya a una

---

<sup>2</sup> En el caso de Jalisco, el ACNUR está implementando este “Proyecto de Integración Laboral” con FM4 Paso Libre y Casa Scalabrini Aldea Arcoíris, desde enero 2018 y diciembre 2019 respectivamente.

numerosa cantidad de actores, la propuesta de “Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes de la condición de refugio y refugiadas en Jalisco” pretende sumar a los esfuerzos que ya se llevan a cabo en Jalisco con una particularidad: que todos los actores involucrados en el tema (oficinas gubernamentales, agencias internacionales, organizaciones de sociedad civil, academia e iniciativa privada) desarrollen soluciones en conjunto con las personas solicitantes y refugiadas que ya han hecho vida en el estado y quienes han sido las que en carne propia han vivido la “hospitalidad tapatía”. Así las Mesas pueden ser una experiencia donde, desde la horizontalidad, las personas solicitantes y refugiadas puedan compartir sus historias y realidades (el maltrato del funcionario de ventanilla, las muestras de rechazo de los vecinos y arrendadores, el acoso de los cuerpos policiacos, el desconocimiento de sus papeles de identificación, los malos tratos en los empleos, el que se les niegue atención médica, entre otros) ante quienes son los responsables de implementar la normativa, protocolos y reglamentos que les facilitan o les obstaculizan su integración y la posibilidad de hacer vida.

Este trabajo inicia reconociendo que las agendas globales comienzan a implementarse desde los contextos locales, transformando las agendas de las organizaciones de sociedad civil y de las agencias de cooperación para el desarrollo. La Agenda 2030 y el principio de “no dejar a nadie atrás” inspiraron la conceptualización y el desarrollo de este trabajo pues justamente cuando se habla de migración e integración el tema de las facultades y atribuciones de las autoridades federales y estatales es quizás el primer argumento (por no decir excusa) con el que las autoridades locales se deslindan de la atención y protección de la población sujeto de protección internacional.

El primer capítulo de este trabajo, el marco contextual y teórico, busca identificar los compromisos que ha adquirido México a través de los años en materia de refugio y analizar cómo se operan estos en la planeación nacional y los efectos que tienen en la cotidianidad de las personas refugiadas. También ofrece una caracterización de las personas refugiadas en México, a fin de conocer de la manera más detallada posible la población a la cual busca atender esta propuesta de intervención. Este capítulo también construye y establece el marco teórico en el cual se basa esta intervención, partiendo de los principios de gobernanza y el análisis de las diferentes perspectivas sobre lo que son e implican los procesos de integración.

El marco contextual y teórico está seguido por un diagnóstico que pretende identificar el problema en el que se desea intervenir así como los actores involucrados. Es uno de los elementos

centrales de este trabajo pues permite determinar elementos y dimensiones relevantes para el proyecto de intervención. El penúltimo capítulo, titulado “La propuesta”, explica detalladamente cómo operarían las Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas. Finalmente este trabajo concluye con unas breves reflexiones sobre la hospitalidad mexicana y la necesidad de traducir los discursos en acciones puntuales.

## Justificación

Sin profundizar demasiado en la normativa federal y estatal, elementos que se abordaran más adelante, es importante reconocer que el marco legal que el Estado mexicano ha promovido y aprobado para atender el fenómeno migratorio y de asentamiento de personas solicitantes, refugiadas, sujetas de protección complementaria y asiladas en el país ha sido duramente criticado por sociedad civil y por la academia por no atender los retos a los que se enfrentan no solo el Estado federal como responsable de la gestión migratoria, sino también las personas en movilidad que transitan, regresan o deciden permanecer en él.

En el 2011, y con las reformas del 2014, el Estado mexicano buscaba responder y atender la crisis de derechos humanos a la que se enfrentaba la población migrante en el país; al promulgar la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) se buscó introducir una amplia gama de derechos humanos que se le reconocerían a todas las personas en territorio nacional, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio (Morales y Sanromán, 2016) así como armonizar la ley mexicana con los instrumentos legales internacionales vigentes y acuerdos ratificados por México que no estaban en uso por falta de legislación adecuada (Calderón Chelius, 2012).

Dos de las críticas que se le han hecho a la Ley de Migración y a la LRPCAP, desde sociedad civil y la academia, que se retoman en este trabajo son: el reclamo de las organizaciones que brindan ayuda humanitaria en el terreno por la falta de atención hacia la incapacidad del Estado mexicano para generar mecanismos de diálogo, intercambio y recepción con las mismas (considerando que hacen gran parte del trabajo que las mismas autoridades terminan delegando) (Calderón Chelius, 2012) y la ausencia de una política de integración, pues se sigue priorizando la migración desde una perspectiva de contención y deportación que se traduce en actos de rechazo, discriminación y exclusión que no permiten la adecuada recepción e integración de aquellas personas a las que la ley misma les reconoce esa amplia gama de derechos, entre los cuales está regularizarse y permanecer en el país (Coria y Zamudio, 2018).

Se dice que México es un país de acogida, en el contexto de que ha sido receptor de población extranjera solicitante de protección humanitaria (Cobo y Fuerte, 2012). Mucho se habla aún de la hospitalidad mexicana y del abrazo solidario que el país le extendió a los hijos de las

dictaduras española y sudamericanas cuando estos necesitaron un espacio seguro donde resguardarse. Sin embargo, el considerarse un país hospitalario -y hacer de esto un elemento clave del discurso a lo largo de los años- no necesariamente ha demostrado un interés político por traducir esta referencia emotiva y nostálgica en políticas públicas de hospitalidad hacia la población migrante (Calderón Chelius, 2019). El reto que tienen las autoridades de los tres niveles es pasar de reducir la hospitalidad a un acto filantrópico, patriótico y caritativo y repensarla como una política de estado que establezca los lineamientos necesarios para atender la llegada y permanencia de la población solicitante y refugiada, estableciendo autoridades responsables de la implementación, y priorizando sinergias con sociedad civil y la misma población que busca atender.

“Siempre hay que aclarar de manera contundente que hemos sido solidarios, fraternos y profundamente receptivos ante el dolor ajeno de propios y extraños, pero (...) hay una actitud ambivalente de los mexicanos hacia el extranjero; y no me refiero al turista o viajante que aplaudimos como la *industria sin chimeneas*, sino a aquel que busca quedarse aquí, entre nosotros, hacer una vida, integrarse” (Calderón Chelius, 2018, p. 3).

Una forma de entender cómo se están transformando las dinámicas migratorias y el papel de México ante los flujos -de país de paso a un espacio de destino para personas de origen centroamericano (entre otras)- es analizando el aumento del número de solicitudes de refugio presentadas ante la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) a través de los años, pues visibiliza parcialmente el número de personas que deciden permanecer en México y que, por el contexto del que provienen y su intención de permanecer en el país, son sujetos de interés para este trabajo.

Pero el otorgarle un documento de regularización a las personas solicitantes (Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias o TVRH) y refugiadas (Tarjeta de Residente Permanente o TRP) es quizás solo el primer paso en el proceso de integración de las personas, al entenderse como su derecho a un documento de identidad. Las organizaciones de sociedad civil han registrado que el otorgar lo más rápido posible los documentos que faciliten la regularización, tanto a las personas solicitantes y refugiadas, asegura el acceso a los derechos que ya establece la ley mexicana, como poseer una Clave Única de Registro de Población (CURP), poder acceder así al Seguro Social y registrarse en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), e incentivaría y facilitaría la integración económica de esta población en la sociedad del país de acogida (Lincoln, 2018 en FM4 Paso Libre, 2018). Aunque, también desde la perspectiva de sociedad civil, pareciera

que las autoridades dan por concluido su labor de facilitadores de los procesos de integración al emitir y entregar el documento y es así como, de nueva cuenta, las respuestas de apoyo a las necesidades sociales de las personas sujetas de protección internacional recaen en las organizaciones de sociedad civil y casas del migrante (FM4 Paso Libre, 2018).

“Aun para los que después de una larga y tortuosa espera logran el reconocimiento como refugiado, el camino de angustia no termina. El reconocimiento es quizás un pendiente menos. Falta encontrar condiciones para el desarrollo de un proyecto de vida. Si bien la COMAR tendría que dar seguimiento u ofrecer alternativas para que las personas se integren plenamente a la vida social y económica del país, el hecho es que el reconocimiento se limita a la expedición de una tarjeta que asegura la estancia de las personas en el país. No existe un programa o acciones puntuales que ofrezcan la posibilidad, den seguimiento y asesoren a las personas refugiadas sobre cómo hacer frente a su nueva condición. Es entonces cuando las personas que acceden a este derecho se dan cuenta que poco o nada cambia en su condición, relegados de la vida social, sin acceso a trabajos bien remunerados y con precarias condiciones de vida, la experiencia nos ha mostrado cómo los refugiados comienzan a insertarse en espacios igual de marginales, carentes de servicios y a veces igual de violentos que en Centroamérica. La supuesta protección brindada por el Estado mexicano no logró su cometido, tal parece que nunca estuvo en su agenda” (FM4 Paso Libre, 2018, p.101).

Históricamente los modelos y programas de atención a personas migrantes han sido históricamente operados desde la federación, pues prevalece la idea de que la migración es un asunto exclusivo de las relaciones entre Estados y de seguridad nacional. A pesar de los avances en la agenda legislativa, persiste un vacío legal entre las facultades del gobierno federal y la falta de coordinación con autoridades estatales y municipales que les permita ejecutar la política migratoria de manera congruente en las entidades federativas a pesar de su imposibilidad para legislar; “pues aunque esa limitante es clara, la manera de ejecutar dichas políticas en la práctica están a cargo de los niveles locales de gobierno, pues su vínculo práctico es indispensable para abarcar la operatividad de programas y atención brindada a los diversos flujos migratorios, lo que convierte a estados y municipios en actores principales en materia migratoria” (IJAMI, 2018b, p. 5).

En las entidades federativas de México en cuyo territorio los flujos migratorios han influido hasta el punto de ocupar una parte fundamental en la agenda del gobierno se ha producido una descentralización práctica, o una descentralización no reconocida pero si ejecutada a través del establecimiento de oficinas de atención para personas migrantes en dichas entidades federativas que no emanan de una secretaría del gobierno federal (IJAMI, 2018b). No solo es la falta de claridad sobre la responsabilidad que tienen los estados en cuanto a la atención, protección e

integración de las personas migrantes y refugiadas lo que entorpece la creación de los sistemas estatales de atención, también influye los motivos por los que se deciden los alcances y limitantes de estos mecanismos. Son los clubes y federaciones de migrantes en los Estados Unidos los que han ejercido la presión social y económica que lleva a los políticos locales a considerar la posibilidad de abordar el tema, por lo que las leyes propuestas suelen enfocarse en proveer herramientas a sus connacionales en el extranjero (así como asistencia a su retorno), mientras que los otros flujos y dinámicas son ignoradas o dejadas en un plano secundario. “A diferencia de la Ley de Migración, casi todas las [leyes] estatales, a pesar de mencionar a los inmigrantes y migrantes de tránsito, se enfocan en la migración de origen (los mexicanos que radican en el extranjero) y explicitan apoyos para los mexicanos en el exterior y sus familias, disponiendo funciones muy precisas para las direcciones y consejos estatales de atención a migrantes”, (IJAMI, 2018b, p. 14).

Los esfuerzos globales como la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “han priorizado el papel de los gobiernos locales en la generación e implementación de estrategias eficaces para combatir la pobreza, las desigualdades, el cambio climático, así como conflictos sociales y políticos que amenazan el pleno desarrollo de las personas” (IJAMI, 2018a, p. 5), apostándole a la descentralización y a la promoción de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales que articule el diseño institucional federal con las necesidades locales en materia de migración (IJAMI, 2018b).

Sin embargo, es importante reconocer que la creación de un instituto o departamento (como lo es la Dirección de Atención a Personas Migrantes de Jalisco) no garantiza la atención idónea ni una política integral de integración pues las oficinas estatales dependen primeramente de que exista la instrumentación jurídica estatal que les respalde, que les delimite de manera clara sus objetivos y alcances, que les brinde un diseño institucional que les permita atender y cubrir las necesidades de los distintos grupos migratorios y diseñar las herramientas de incidencia que les faculte coordinar acciones y programas con otros sectores y oficinas gubernamentales (IJAMI, 2018b).

Los desafíos que enfrenta el país y el estado de Jalisco ante las transformaciones de las dinámicas migratorias requieren más que nunca de soluciones que integren una perspectiva multi actor y que atiendan de manera integral el fenómeno migratorio y de permanencia y asentamiento de personas sujetas de protección internacional. Ante este contexto, sin normativas, programas,

protocolos o acciones gubernamentales que atiendan puntualmente los procesos de integración de las personas solicitantes, refugiadas, sujetas a protección complementaria y asilo político y sin designación de autoridades competentes y/o de mecanismos de implementación y seguimiento, las personas que buscan permanecer en México se enfrentan ante un camino lleno de obstáculos que no solo dificultarán la integración en las nuevas comunidades de acogida, sino que les hace correr el riesgo de ser excluidos o de caer en un atrapamiento migratorio (FM4 Paso Libre, 2018). Y donde no hay un compromiso político por trabajar en establecer una ruta de atención, la labor e incidencia de las organizaciones de sociedad civil se ve limitada al capital social con el que cuente y a la *buena voluntad* de las autoridades locales y estatales.

Ante estos vacíos y ausencias, este trabajo justifica entonces una intervención que se queda en el plano operativo, sin proponer reformas o la creación y/o desaparición de instituciones, pero que busca responder a la falta de coordinación entre las autoridades estatales involucradas en la atención y protección de la población sujeto de protección internacional, fortaleciendo a las organizaciones de sociedad civil en su labor cotidiana de incidencia, sensibilización y acompañamiento y brindándole un espacio donde las propias personas refugiadas puedan compartir sus experiencias y realidades al hacer vida en territorio tapatío. Asimismo, si bien no es el objetivo general de este trabajo, también se busca visibilizar a través del análisis, la dicotomía contemporánea migratoria que permea en México, dónde las autoridades ya han reconocido en múltiples ocasiones las violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas las personas migrantes a lo largo del territorio nacional pero invariablemente defienden el rasgo hospitalario del mexicano como forma de neutralizar la crudeza de la realidad (Calderón Chelius, 2018).

## Definición del problema

Ya que México es reconocido por ser un país de origen, tránsito retorno y destino de personas en movilidad, para este trabajo es importante definir y delimitar las personas de interés para esta intervención. Rescatando lo establecido en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) del 2014, este trabajo entiende cómo personas sujetas de protección internacional:

1. Solicitantes de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria;
2. Refugiado: Extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal;
3. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
4. Solicitante de Asilo Político: El extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.
5. Asilado: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano. (Artículo 2, LRPCAP, 2014).

A pesar de que México no figura entre los primeros países que reciben y acogen personas refugiadas a nivel internacional, entre la sociedad mexicana pareciera que permea la idea de que el país está ante una emergencia humanitaria, una invasión de “indocumentados” que traerían consigo diferentes problemas como inseguridad, sobre oferta de trabajadores, *dumping* salarial y sobre carga para las instituciones públicas (como instituciones de salud o educativas) (Reporte Índigo, 2018 y El Universal, 2019).

Desde el ámbito legislativo, político, cultural y social aún hay obstáculos que afectan la permanencia e integración de las personas sujetas de protección internacional en las ciudades mexicanas y que repercuten directamente en las agendas de las organizaciones que apoyan a esta población. Si bien es importante cuestionar el tema de las facultades y competencias de las autoridades en materia migratoria también es importante analizar cuantitativamente la relevancia

que tiene el tema para el Estado, vía un análisis del presupuesto asignado versus el presupuesto real que necesita la institución responsable para operar.

Los datos duros presentan un panorama complejo para la población sujeta de protección internacional y las organizaciones de sociedad civil que les acompañan: la COMAR simplemente no es presupuestalmente relevante para el Gobierno Federal (y no lo ha sido desde hace varios años). De acuerdo con la información presentada en los Programas de Egresos de la Federación de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 se puede ver que el presupuesto de la COMAR siempre ha sido menor al del Instituto Nacional de Migración, como se puede ver a continuación.

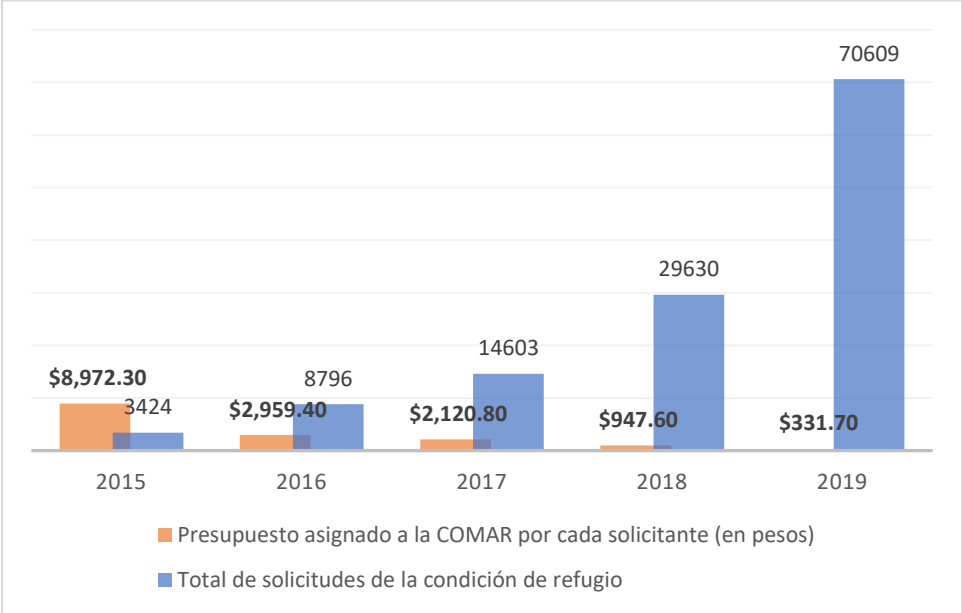
*Tabla 1. Presupuesto en programas que atienden a la población migrante y refugiada (cifras en millones de pesos)*

<b>Ramo/Unidad Administrativa responsable</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Atención a refugiados en el país (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados)	27.15	27.01	23.27	25.4	25.78
Política y servicios migratorios (Instituto Nacional de Migración)	2,299.68	2,097.99	1,838.71	1,670.55	1,731.90

Fuente: Fundar, 2018.

Sin un presupuesto que corresponda a las necesidades de la COMAR, está seguirá replicando el modelo operativo que ha utilizado hasta ahora. Por ejemplo, los tiempos de espera para resolución tardan hasta 1 año (o más), las entrevistas son realizadas por teléfono -o en el peor de los casos por fax-; sin las capacidades para elaborar e implementar programas o acciones específicas intersecretariales e intersectoriales que faciliten el acceso a derechos de la población sujeta internacional (FM4 Paso Libre, 2018) y operando desde los pasillos de la oficina del Instituto Nacional de Migración (INM) en Ciudad de México (Ureste, 2019). Sencillamente el presupuesto que se le ha asignado a la COMAR en los últimos años no le basta para hacerle frente al aumento de solicitudes, como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfica 1: Solicitantes presentadas versus el presupuesto asignado por solicitante en la COMAR



Fuente: elaboración propia con datos del boletín UPMRIP-COMAR para los años 2013-2017, reporte de Asylum Access para los años 2018 y 2018 (2020) y de Paris Pombo (2019).

Como se mencionó previamente, el tema de las facultades es otro elemento clave para este trabajo: si bien el marco normativo actual establece que regular cuestiones migratorias, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional así como durante su tránsito y estancia en el mismo es facultad expresa de las autoridades federales (Ley de Migración, 2011). En terreno y en la cotidianidad las autoridades locales y estatales son las primeras y principales ventanillas de atención a las que suelen acudir las personas sujetas a protección internacional. Esta falta de compromiso por homologar procesos y rutas de atención, así como aclarar las competencias y limitantes diferenciadas entre las autoridades de los diferentes niveles, es uno de los principales obstáculos en la atención y recepción de la población de interés para este trabajo; ni a las autoridades estatales ni a las federales pareciera interesarles sentarse a la mesa para establecer procesos, programas y rutas de atención en conjunto o complementarias y utilizan esta incertidumbre para justificar sus omisiones e inacciones.

Así en papel y en el discurso, México dice mantener su tradición de brindar un abrazo hospitalario a las personas que huyen de su país, garantizando que pueden acceder a los servicios de salud, reciben educación, ejercen su derecho al trabajo lícito, obtienen un documento de identidad que acredite su residencia permanente así como el derecho a solicitar la reunificación

familiar, tal y como lo establece el capítulo I “*de los Derechos y Obligaciones*” (LRPCAPC, 2014). Pero en el terreno y en la cotidianidad, las organizaciones de la sociedad civil y los albergues que trabajan en la promoción y defensa de derechos humanos de las poblaciones migrantes se enfrentan a una realidad muy diferente donde el desconocimiento, la ignorancia o los actos y actitudes discriminatorios del funcionario de ventanilla obstaculizan desde el escalón más bajo el acceso a derechos y servicios, y por ende la integración, de las personas solicitantes y refugiadas en el país.

La elección de esta propuesta de intervención, que parte de los principios de gobernanza, participación ciudadana y de un marco sobre la integración de personas solicitantes y refugiadas, surge tras observar un cambio en los perfiles de atención y, por ende, en las agendas de las organizaciones de sociedad civil presentes en el estado de Jalisco, particularmente desde la experiencia de FM4 Paso Libre y ahora bajo el marco del proyecto PROFIL de la GIZ. Así, el proyecto de intervención propone un mecanismo interinstitucional, intersectorial y multi actor que busca subsanar las deficiencias que la LPAMEJ dejó como legado. Esta propuesta de intervención también se ha conceptualizado como una propuesta operativa y no de incidencia política, ya que el panorama político actual a nivel estatal no pareciera el ideal para promover una reforma a la Ley de Protección y Atención de Migrantes del estado de Jalisco (LPAMEJ), como se verá más adelante.

Así, reconociendo el contexto político actual, se busca que a través de mesas de trabajo los múltiples actores involucrados presentes en el estado puedan trazar una ruta de atención y líneas de acción claras -y homologadas- para facilitar la integración de las personas solicitantes y refugiadas, que para este trabajo se entiende como la posibilidad de acceder a los servicios y derechos que la legislación mexicana ya les garantiza, sin tener la necesidad de contar con el acompañamiento y respaldo de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el estado.

## Metodología

El origen de esta propuesta de intervención comienza con mi propio involucramiento académico en el tema migratorio, en el año 2017, mientras realizaba una estancia de investigación en las Casas del Migrante de Saltillo y Monterrey, que culminó con mi inscripción en un voluntariado de tiempo completo en uno de los albergues presentes en el AMG y en una participación activa en el tema de asistencia humanitaria a personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas.

Para la elaboración de esta propuesta de intervención se utilizó una metodología cualitativa, recuperando la experiencia acumulada como parte del equipo base de una organización de la sociedad civil así como la experiencia del trabajo de campo realizado (entrevistas a personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio, personas refugiadas así como diferentes instancias gubernamentales).

La investigación cualitativa es aquella que produce datos descriptivos que ayudan a visibilizar las propias palabras y las conductas de los sujetos de estudio; es así que el investigador intenta capturar la información sobre las percepciones de los actores involucrados desde adentro, con una visión de *insider*, a través de un riguroso proceso de observación, sistematización y cuestionamiento (Miles y Huberman, 1994). La metodología cualitativa se apoya de diversas técnicas para su implementación y para este documento se utilizó lo que Jean Schensul y Margare LeCompte definirían como “el proceso de aprendizaje a través de la exposición y el involucrarse en el día a día o en las actividades de rutina de los participantes en el escenario del investigador (Schensul y LeCompte, 1999, p. 91) o la observación participante. Los ejercicios de observación se realizaron en tres fases: la primera en la participación como voluntaria de tiempo completo en FM4 Paso Libre, donde era parte de mis responsabilidades brindar asistencia humanitaria a las personas que acudían al albergue; la segunda como parte del equipo base de dicha organización, donde desempeñé tanto tareas en el área de Investigación como de Atención Jurídica y de Vinculación; finalmente, la última fase de observación se lleva a cabo desde el proyecto de Fortalecimiento de la Integración Local (PROFIL) de la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable.

La primera fase, el voluntariado, permitió conocer a profundidad los perfiles, características y necesidades de la población migrante en tránsito por Guadalajara así como a la

población solicitante de la condición de refugiados; existió la oportunidad de realizar acompañamientos médicos a clínicas de salud y salas de urgencia, tratar con el personal de la oficina de Trabajo Social y escuchar a médicos mexicanos regañar a las persona migrantes por “no haber acudido antes a recibir atención médica [ya que su herida o enfermedad había cicatrizado mal o había empeorado y era más complicado atenderles]” sin saber que justamente la persona si había buscado previamente atención médica pero se le había negado por su nacionalidad y por condición migratoria. Tuve la oportunidad de recibir por las noches a las personas solicitantes (que formaban parte del programa de acompañamiento legal) que regresaban al albergue del trabajo, escucharles compartir sobre los horarios precarios, los bajos salarios y los abusos por parte de sus jefes y compañeros de trabajo. Finalmente, el voluntariado permitió conocer las condiciones de vida de las personas solicitantes y refugiadas, en su mayoría centroamericana, que habían decidido interrumpir -o al menos pausar- la búsqueda del sueño americano y habían decidido rehacer vida en el Área Metropolitana de Guadalajara.

La segunda fase fue la continuación de los acercamientos con la población solicitante y refugiada durante sus procesos de integración pero a su vez visibilizó otra agenda importante: la incidencia, vinculación y sensibilización de la comunidad de acogida. Esto permitió profundizar en las estrategias que las personas sujetas a protección internacional utilizaban para establecerse y arraigarse en el AMG y se tuvo la oportunidad para documentar las relaciones sociales que los solicitantes y refugiados iniciaban y mantenían durante su integración y durante las interacciones con empleadores, prestadores de servicios de salud, vecinos del albergue y cuerpos de seguridad municipales. También se puede resaltar que en esta segunda fase empecé a explorar la metodología autoetnografía, o “el conocimiento situado” (Blanco, 2012), pues me resultaba imposible no relacionar mi vida cotidiana y laboral, tanto como investigadora como voluntaria, de los temas que elegí estudiar. De esa manera comencé a incorporar las nociones tradicionales de la etnografía, como trabajo in situ de observación y participación, a mi propia biografía y vivencias (Guerrero Muñoz, 2014) y a mi trabajo de investigación dentro de una organización de la sociedad civil.

La tercera fase, como asesora técnica desde el proyecto PROFIL, permitió profundizar en temas de cooperación para el desarrollo y el aterrizar las agendas globales en los contextos locales. Si bien el contacto directo con la población refugiada es casi nulo, el enfoque del proyecto busca justamente crear espacios de diálogo y cooperación entre los diferentes actores involucrados en la

atención y protección de la población refugiada y fortalecer así la labor de incidencia y sensibilización que ya realizaban las organizaciones de sociedad civil presentes en el estado. Esto ha brindado la oportunidad de tener un acercamiento con las autoridades estatales y municipales para elaborar un diagnóstico de las necesidades y retos a los que se enfrenta el funcionariado público en materia de atención y protección de población solicitante y refugiada.

Finalmente, para este ejercicio resultó ser importante realizar un análisis de contenido o una revisión del arte exhaustiva. Esto permitió contextualizar esta propuesta de intervención en lo establecido en la Agenda 2030, en la apuesta por darle a los gobiernos locales el protagonismo en la generación e implementación de estrategias eficaces para combatir los conflictos sociales y políticos que amenazan el pleno desarrollo de las personas. Para esto se partió de la identificación y análisis de los pactos y acuerdos internacionales a los que se ha suscrito México, así como los resultados en la implementación de los mismos en el contexto nacional legislativo e institucional. Después se analizó la planeación nacional en materia de migración y refugio, para identificar los marcos normativos, las instituciones responsables de su implementación y los actores no gubernamentales presentes en el terreno; este mismo ejercicio se replicó a un nivel local, para visibilizar el contexto al que se enfrentan las poblaciones migrantes y sujetas a protección internacional en el estado tapatío.

Se buscó también realizar una caracterización de la población solicitante y refugiada a nivel nacional, que fue posible gracias a las encuestas realizadas por el ACNUR, la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado y la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) en el 2009, 2011 y 2017. Se visibilizaron algunos elementos sociodemográficos para entender quienes eran estos recién llegados y a qué se enfrentaban en sus procesos de integración en México en materia de integración laboral, acceso a derechos (salud, educación, vivienda y justicia) e integración social. Finalmente, se realizó el mismo ejercicio pero limitándose al estado de Jalisco, para el cual se utilizaron diferentes fuentes de información locales: documentos elaborados por el extinto Instituto Jalisciense de Atención a Migrantes, diversos trabajos de investigación elaborados por las organizaciones de sociedad civil presentes en el terreno (como FM4 Paso Libre y El Refugio) y la misma información recabada en las tres fases de observación participante.

## CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO CONTEXTUAL

En este capítulo se exponen las discrepancias entre lo que México acuerda y reafirma en las esferas internacionales así como ante agencias internacionales como el ACNUR y otros socios estratégicos, mientras que en el terreno y en la cotidianidad las personas solicitantes y refugiadas, y las organizaciones que les acompañan se siguen enfrentando los retos y obstáculos que las autoridades dicen atender.

El capítulo inicia con la presentación de los convenios, pactos y mecanismos internacionales que México ha decidido firmar y ratificar, así como un breve análisis de los resultados alcanzados. A esto le sigue un resumen de la normativa federal en materia de protección internacional así como un análisis de perfil socioeconómico de las personas sujetas a protección internacional y de los desafíos a los que se enfrentan al buscar integrarse en el país. Finalmente, el capítulo concluye con la descripción del contexto estatal jalisciense, presentando los cambios más recientes en la normativa estatal en materia de migración e información cuantitativa que permita visibilizar a Jalisco como un estado de destino para la población migrante y sujeto de protección internacional.

### 1.1 El compromiso internacional: Pactos y Acuerdos

A nivel internacional, la **Convención sobre el Estatuto de Refugiados** fue creada para responder a las desastrosas consecuencias que la Segunda Guerra Mundial dejó detrás y a las miles de personas y víctimas que necesitaban protección. En ella, se determina que un refugiado es aquella persona que, debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país y establece que la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y el acceso a oportunidades laborales son derechos fundamentales de las personas refugiadas (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951). También es uno de los primeros documentos que reconoce el alcance internacional del fenómeno, visibiliza la urgencia y necesidad de trabajar, desde la cooperación internacional, para solucionarlo y resalta la importancia de respetar el principio de no devolución. Si bien la Convención no aborda la

integración de la persona en el país de destino, el artículo 2 del documento, *Obligaciones Generales*, establece que “todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público” (Convención de Ginebra, 1951, p. 3).

La **Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes** aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, expresa la voluntad política de los Estados de proteger los derechos humanos y salvar las vidas de las personas migrantes y refugiadas, así como la responsabilidad compartida que tienen al tratar con estos grupos en movilidad, en particular la cooperación entre los países de origen, tránsito y de destino, pues pretende mejorar la forma en la que la comunidad internacional responde a la llegada de los refugiados y su (larga) estancia en el país de destino. Reconoce las contribuciones positivas que las personas migrantes traen al crecimiento y desarrollo de los países y reafirma la protección de los derechos humanos de la persona independientemente de su condición; también reconoce que las personas refugiadas y migrantes tienen los mismos derechos humanos y libertades universales, a pesar de regirse por marcos jurídicos separados.

Otros elementos que valen la pena resaltar de la Declaración son: la invitación que se extiende al sector privado y a la sociedad civil a que participen en fortalecer los esfuerzos para cumplir con los compromisos asumidos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, p. 4); el compromiso de garantizar una acogida rápida, respetuosa, humana y digna que se centre en la persona y se base en una perspectiva de género (p. 6); la invitación a los Estados de atender las necesidades específicas de las poblaciones en movilidad y de las personas refugiadas (p. 7); el compromiso de combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra las personas migrantes y refugiadas y de mejorar su integración, haciendo énfasis el acceso a la educación, la atención de la salud, la justicia y la enseñanza de idiomas y en la importancia de colaborar con las organizaciones pertinentes de sociedad civil, sector privado y otros interesados (p. 9).

La Declaración también alienta que los Estados adopten medidas que faciliten a las personas refugiadas el acceso a documentos de identidad y al registro civil, reconociendo que éstos son instrumentos esenciales de protección y que facilitan la prestación de servicios (p. 15) y le pide a los Estados firmantes que prioricen el brindar educación primaria y secundaria de calidad y en entornos seguros para todos los niños, niñas y adolescentes refugiados (p. 16) así como apoyar la

formación práctica y profesional (p. 16) y abrir sus mercados laborales a las personas refugiadas (p.17). También es importante resaltar que la Declaración menciona la importancia de alentar y empoderar a los refugiados para que éstos creen redes de apoyo, entre pares y con las comunidades de acogida.

Finalmente, este documento establece que los “países de acogida” deben de conceder documentos migratorios que establezcan una estancia regular, ofrecer la oportunidad de acceder a la educación, servicios de salud y a oportunidades laborales, adoptar medidas que fomenten la autosuficiencia y que busquen soluciones duraderas que consideren tanto a los refugiados como a las comunidades de recepción (p. 22-23). La Declaración fue adoptada por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas.

De esta Declaración surgen dos esfuerzos más: el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) y el **Pacto Mundial para los Refugiados** (2018), que es complementado por la implementación del **Marco de Respuesta Integral para los Refugiados** (2016).

El Pacto Mundial para los Refugiados surge de la voluntad de los Estados por continuar mejorando las respuestas internacionales hacia este fenómeno y se desarrolló a través de un proceso de consulta entre los Estados miembros, organizaciones de sociedad civil, representantes de academia, miembros del sector privado, personas refugiadas y representantes de las comunidades de acogida (ACNUR, 2018). El Pacto busca fomentar la cooperación regional entre los países de origen, tránsito y destino para una mayor responsabilidad compartida en materia de prevención, protección y soluciones duraderas. Tiene cuatro objetivos: aliviar las presiones sobre los países que acogen personas refugiadas; desarrollar la autosuficiencia de los refugiados; ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países; y fomentar las condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen, con condiciones de seguridad y dignidad (Pacto Mundial para los Refugiados, 2018).

El Pacto parte de la repatriación como la solución preferida “en la mayoría de las situaciones de refugiados” (Naciones Unidas, 2018, p. 44) pero también reconoce la alternativa de la integración local. Es una decisión soberana donde los Estados conceden una condición jurídica duradera a la persona que desee permanecer y es un proceso dinámico y recíproco que exige esfuerzos de todas las partes involucradas, “en particular la buena disposición de los refugiados

para adaptarse a la sociedad de acogida y la correspondiente buena disposición de las comunidades e instituciones públicas de acogida para recibir a los refugiados y atender las necesidades de una población diversa”, (Naciones Unidas, 2018, p. 45). El Pacto fomenta que los Estados que apuesten por esta alternativa fortalezcan las capacidades de las instituciones públicas competentes las de sociedad civil y de la misma comunidad receptora, a fin de que se vuelvan un apoyo para los procesos de integración local (por ejemplo, para cuestiones de sensibilización, resolver cuestiones relativas a la documentación y facilitar la formación profesional) y busca fortalecer a estos países con recursos y conocimientos especializados trabajados desde el CRRF y otras iniciativas.

El **Marco de Respuesta Integral para los Refugiados** (CRRF por sus siglas en inglés) tiene como eje central que la integración de las personas refugiadas se debe de facilitar lo más rápido posible. Cuando las personas refugiadas tienen acceso a la educación y al mercado laboral pueden desarrollar sus habilidades y volverse autosuficientes, contribuyendo así a la economía local y al desarrollo de las comunidades que les reciben (ACNUR, 2018). El CRRF busca permitir que los refugiados se beneficien de los servicios que proveen las instituciones públicas y que sean considerados en los planes nacionales de desarrollo, vinculándose así con la promesa de “*No dejar a nadie atrás*” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ACNUR, 2018).

En línea con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes y el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, el **Marco Integral Regional de Protección y Soluciones para las Américas** (MIRPS)<sup>3</sup> es la aplicación regional estratégica (o la aplicación concreta) del Pacto Mundial sobre los Refugiados construida sobre la base de los mecanismos de solidaridad y responsabilidades compartidas de los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá. Tiene como objetivos apoyar a los Estados en la implementación de los compromisos establecidos en el Pacto y en el CRRF, así como identificar y abordar los vacíos remanentes a través de respuestas integradas que involucran un amplio rango de partes interesadas (ACNUR, s/f). En la **Declaración de la Ciudad de México sobre protección internacional, responsabilidad compartida y acciones de solidaridad regional en países MIRPS** del 8 de noviembre del 2019, los países integrantes del MIRPS se comprometieron a

---

<sup>3</sup> En el 2017 Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá adoptaron la Declaración de San Pedro Sula, donde acordaron el MIRPS como el mecanismo de cooperación regional para el fortalecimiento y la promoción de soluciones para personas afectadas por el desplazamiento forzado, abordando las causas y promoviendo contextos estables que garanticen seguridad, desarrollo económico y prosperidad (Coordinación Regional del MIRPS, s/f); El Salvador se une al mecanismo en el 2019 (ACNUR, s/f).

impulsar una respuesta coordinada -con un enfoque regional de corto, mediano y largo plazo- para atender las necesidades de protección de las personas solicitantes y refugiadas, reconociendo la integración como una solución a mediano y largo plazo que debe atenderse desde el fortalecimiento del estado de derecho y de las instituciones nacionales en materia de protección, así como de la creación de programas o proyectos para facilitar el acceso al mercado laboral (Reuniones Regionales MIRPS, 2019).

Entre los logros que se le reconocen a México en el marco de la implementación del MIRPS está el fortalecimiento de la COMAR (mediante la creación de una Dirección de Registro, la apertura de oficinas de representación de la misma en Palenque, Monterrey y Tijuana y la creación de un Plan Nacional de Capacitaciones para el personal de la Comisión); la implementación del Programa de Integración Laboral (mediante el cual se reubican a personas solicitantes y refugiadas desde el sur del país hacia municipios con mayores oportunidades de integración laboral<sup>4</sup>); la reactivación de la Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria<sup>5</sup> en julio de 2020 (COMAR, 2020), donde dependencias del gobierno federal buscan actualizar el plan de acción, conceptualizado en el marco de MIRPS, para atender la recepción y acogida de personas sujetas a protección internacional; la emisión de Clavé Única de Registro de Población CURP temporal para personas migrantes y solicitantes que hayan obtenido un documento de regularización temporal expedido por INM<sup>6</sup> (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020); y la implementación de esfuerzos coordinados con otras oficinas gubernamentales que tengan como objetivo facilitar la integración de las personas refugiadas, como el acceso a servicios de vinculación laboral a través del Servicio Nacional del Empleo (bolsa de trabajo, portal del empleo y al programa “Bécate”) o un convenio entre COMAR y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para

---

<sup>4</sup> El número de personas beneficiadas con este programa fue de 3,833 personas de enero a 15 de octubre 2019 (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020, p. 51).

<sup>5</sup> Inició en el 2018 y esta conformada por la Secretaría de Gobernación, por autoridades de las Subsecretarías de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y de Derechos Humanos; la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; el Registro Nacional de Población, el Instituto Nacional de Migración, la Unidad de Política Migratoria, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Secretarías de Relaciones Exteriores, del Trabajo y Previsión Social, de Educación Pública, y de Salud; además del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores y las comisiones nacionales de Vivienda y Bancaria y de Valores (COMAR, 2018).

<sup>6</sup> Esta iniciativa comenzó en junio de 2018 y para el 30 de septiembre del 2019, un total de 35,119 personas se han beneficiado de la misma (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020, p. 51). De acuerdo con informes del ACNUR, la emisión de un CURP ha facilitado el acceso a “servicios básicos y financieros y programas de acceso al empleo” (MIRPS, ACNUR y OEA, 2018) y, al contar con una fotografía, les permite tener un documento de identificación reconocido.

establecer acciones que garanticen el derecho a la educación de personas solicitantes y refugiadas, (MIRPS, ACNUR y OEA, 2018).

A continuación, se presentarán algunos de los compromisos adquiridos por México en el marco de colaboración del MIRPS y que son de relevancia para este trabajo por tratarse de acciones que buscan -a corto, mediano y largo plazo- facilitar la integración para la población solicitante y refugiada al definir acciones afirmativas necesarias para que éstos puedan acceder a los derechos y garantías que establece la normativa federal.

*Tabla 2: Compromisos nacionales dentro del marco del MIRPS*

<b>Compromisos nacionales de MIRPS (actualizados 2019)</b>	1. Secretaría de Salud y COMAR realizarán acciones encaminadas a asegurar el acceso a servicios de salud para la población solicitante, refugiada y beneficiaria de protección complementaria de manera integral.
	2. Realizar acciones encaminadas a asegurar el acceso a servicios de salud mental para la población solicitante, refugiada y beneficiaria de protección complementaria.
	3. Promover la integración de la población solicitante, refugiada y beneficiaria de protección complementaria, en todas las reformas a la Ley General de Salud, leyes secundarias y disposiciones administrativas, en materia de acceso a servicios de salud y medicamentos para la población sin seguridad social, considerando la documentación expedida por COMAR e INM.
	4. Desde el ámbito de sus competencias, las dependencias promoverán la incorporación de solicitantes, refugiados y beneficiarios de protección complementaria, a instituciones públicas y privadas de capacitación para el trabajo, así como procesos de certificación de habilidades o estándares, para solicitantes, refugiados y beneficiarios de protección complementaria.
	5. Elaboración de campañas de información y sensibilización contra la xenofobia que será difundida a través de televisión, radio y redes sociales para contrarrestar las manifestaciones xenófobas contra las personas migrantes y que requieren protección internacional, incluyendo información sobre los mecanismos para interponer quejas ante CONAPRED por actos discriminatorios cometidos por personas servidoras públicas o particulares.

	<p>6. ACNUR realizará proyectos orientados a la coexistencia pacífica en las principales comunidades de acogida, y fomentará espacios de intercambio y aprendizaje cultural, que favorezca la integración de la población de interés.</p>
	<p>7. COMAR junto con las dependencias participantes en la Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria, promoverá el acceso a servicios y programas públicos a nivel federal y estatal, a través de la revisión de lineamientos y la creación de módulos de integración.</p>
	<p>8. Promover la vinculación laboral de solicitantes, refugiados y beneficiarios de protección complementaria con las ofertas de empleo disponibles en la bolsa de trabajo del Servicio Nacional de Empleo y a través del Programa de Integración Laboral.</p>

Fuente: realización propia con información de (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020)

Si bien los compromisos adquiridos pretenden demostrar una buena voluntad por parte del Estado mexicano hacia las personas sujetas a protección internacional, en un informe realizado por los comités nacionales del MIRPS y el ACNUR (en el que se consultaron a 61 organizaciones de sociedad civil sobre percepciones de los avances y obstáculos en la implementación del MIRPS), 36 organizaciones mexicanas reportaron que las acciones y compromisos descritos en el plan nacional han sido insuficientes y, en algunos casos, hasta inexistentes (ACNUR, 2019). Destacaron que México no se ha asegurado de difundir las acciones y compromisos adoptados en el MIRPS entre las instituciones y oficinas de los tres niveles de gobierno y que el cambio de gobierno federal trajo también cambios en las prioridades, intereses y compromisos asumidos en el gobierno anterior, por lo que temían por la continuidad de los compromisos asumidos y el seguimiento de cumplimiento de éstos. Finalmente denunciaron que las autoridades mexicanas han abandonado las actividades y compromisos adquiridos en el eje de *Necesidades Inmediatas y Persistentes*; no solo los compromisos adquiridos y los esfuerzos por parte de las autoridades han resultado insuficientes ante las necesidades de la población sujeto de protección internacional, sino que hay algunas donde se le delega integralmente la responsabilidad de implementación a organismos internacionales, como en el caso de la integración laboral. Asimismo, los vacíos en la respuesta a las necesidades inmediatas y persistentes de la población solicitante y refugiada son visibles más allá de las autoridades migratorias y de las responsables en brindar protección internacional y permean entre otras instituciones gubernamentales por lo que “no se garantiza una coordinación

efectiva y sustancial para que la población pueda acceder a servicios públicos” (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020, p. 21).

Para las organizaciones de sociedad civil que participaron en este diagnóstico, una de ellas FM4 Paso Libre, es evidente que persiste un sentimiento de desconfianza entre las autoridades mexicanas y la población sujeto de protección internacional y se refleja en la “criminalización de la migración, el lenguaje discriminatorio, en violaciones a derechos humanos” (MIRPS, ACNUR y OEA, 2020, p. 21) y en el rechazo cuando buscan acceder a servicios de salud, educación, a la justicia, entre otros. Asimismo, los funcionarios pertenecientes a las secretarías mencionadas en algunos de los compromisos adquiridos bajo el marco del MIRPS, como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (a través del Servicio Nacional del Empleo) y la Secretaría de Salud, suelen desconocer los documentos de identificación que utilizan las personas solicitantes (visitante por razones humanitarias) y refugiadas (residencia permanente) por lo que el acceso a los servicios descritos en los compromisos suele ser complicado y limitado y, fuera de la CDMX<sup>7</sup>, la vinculación laboral suele recaer en las organizaciones de sociedad civil y en el Programa de Integración Laboral del ACNUR.

Si el MIRPS es la aplicación estratégica, o el cómo operar y tropicalizar el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el CRRF a la esfera nacional, entonces ¿cómo deberían de operar estos compromisos en México y quienes serían los responsables de su implementación? La clave para que los compromisos asumidos en los tratados, acuerdos y en el MIRPS se reflejen en la cotidianidad de las personas que buscan beneficiar es que la misma voluntad política que se expresó al firmar los tratados se refleje en la implementación de estos; pero la implementación depende de la planeación nacional (ya que el marco jurídico internacional se hace operativo mediante el andamiaje institucional que incluye la legislación nacional y las instituciones responsables de implementarla) y es ahí donde los vacíos, negligencias e incertidumbres comienzan a visibilizarse y a cobrarle factura a las organizaciones de sociedad civil y a las poblaciones sujetas a protección internacional a las que atienden.

---

<sup>7</sup> En la Ciudad de México se instaló un módulo de consulta del SNE en las instalaciones de COMAR, buscando dar acceso directo a los servicios proporcionados en un solo lugar (MIRPS, ACNUR y OEA, 2018), lo que no se ha replicado en otros estados u oficinas de COMAR.

## 1.2 Marco normativo en México

La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral (Ley de Migración, 2011) y parte del respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes sin importar su nacionalidad, género, edad y condición migratoria y de buscar la congruencia de manera que el Estado garantice la vigencia de los derechos de que reclama para los mexicanos en el exterior (Ley de Migración, 2011).

Sin embargo, en México no siempre existió una política migratoria que parte del respeto a los derechos humanos de las personas migrantes (aunque algunas organizaciones mantendrían que esto persiste hasta ahora). Con la promulgación de la **Ley General de Población** en 1936 se encendieron las luces sobre la migración irregular, en particular contra los trabajadores inmigrantes que no pudieran comprobar su estancia legal (Senado de la República, 2002). Con la reforma de 1974 se incorpora la criminalización de la migración irregular y establece duras sanciones para quienes infligen la ley; los Artículos 98 y 103 establecen pena de hasta 10 años en prisión, así como multas al extranjero que se internara *ilegalmente* en el país.

Con las reformas a la Ley General de Población en el 2009 y 2010 y con la promulgación de la Ley de Migración en el 2011 las penas para las personas migrantes quedaron como faltas de carácter administrativo. Las reformas a la Ley de Migración, que buscan responder y solucionar la crisis de derechos humanos que empeoró durante el sexenio de Felipe Calderón y su guerra contra el narcotráfico, “introducen una amplia gama de derechos que reconocen a todas las personas independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio, así como la creación de procedimientos y normas que intentan limitar la discrecionalidad de las autoridades migratorias mexicanas” (Morales y Sanromán, 2016). En teoría, la nueva política migratoria establecía una amplia gama de derechos humanos para las personas migrantes, pero en la práctica reforzó una visión de securitización, militarización, contención y deportación, “lo mismo y los mismos” (Hernández López, 2020).

El **Instituto Nacional de Migración** es el órgano descentralizado dentro de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que se encarga de implementar la política migratoria del país con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Ley de Migración y en

su respectivo Reglamento, así como en las normas secundarias y en los programas y acciones concretas que buscan atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes (Artículo 2 de Ley de Migración, 2011). Se encarga de la verificación de documentos migratorios en los puertos de entrada así como en los puestos de control migratorio y en los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo; la gestión de las estaciones migratorias; la realización de aprehensiones, deportaciones y retorno asistido; y la emisión de los documentos de regularización temporal o permanente (Ruiz, Tenison y Weyandt, 2020).

La **Ley de Migración** declara la hospitalidad como uno de los principios en los que se sustenta la política migratoria mexicana, estableciendo que se brindará hospitalidad y solidaridad internacional a las personas que necesiten un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a las condiciones extremas en su país de origen (Artículo 2). También resaltan la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país, con base en el multiculturalismo y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre y cuando no contravengan las leyes del país (Artículo 2).

El Artículo 8 de la Ley de Migración establece que las personas migrantes, sin importar su condición migratoria, podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores privados y públicos, a recibir cualquier tipo de atención médica urgente necesaria para preservar su vida y se enfatiza en que ningún acto administrativo establecerá restricciones a la persona extranjera que sea mayor a las establecidas de manera general para los mexicanos. Finalmente, los Artículos 52 y 54 son lo que esclarecen sobre la condición migratoria de las personas solicitantes y refugiadas y los documentos migratorios que acreditan la misma: el Artículo 52 hace referencia al Visitante por Razones Humanitarias, documento migratorio provisional en tanto no se resuelva su procedimiento de la condición de refugio, y el Artículo 54 es el que establece que se otorgará la condición de Residente Permanente a la persona extranjera que haya sido reconocida como refugiada o persona sujeto de protección complementaria.

En materia de protección internacional es la **Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados**, un organismo descentralizado de la SEGOB, la que tiene como responsabilidad conducir la política en materia de protección internacional, así como gestionar acciones de asistencia para la población

refugiada; pero a diferencia del INM, la COMAR solo está presente en unas cuantas ciudades, como se ha mencionado previamente.

“La COMAR no tiene suficiente personal o recursos para cumplir su mandato. En 2013, la COMAR recibió 1,296 solicitudes de estatuto de refugiado, pero en 2019 recibió 70,302 solicitudes. Para 2020, la agencia predice que el número de solicitudes de refugiados aumentará aún más a 85,000. Si bien el número de solicitudes ha aumentado, el presupuesto de la agencia y los números de personal no han aumentado al mismo ritmo. En el año fiscal 2020, la COMAR solicitó un presupuesto de MX\$124 millones (US \$6.2 millones). Sin embargo, el Congreso de México aprobó un presupuesto de solo MX \$47 millones (US \$2.4 millones), un tercio de lo que se solicitó originalmente” (Ruiz, Tenison y Weyandt, 2020, p. 18).

**La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014)**, promulgada en el 2011, es la normativa federal que establece que toda persona que, debido a temores fundados por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, así como quienes huyen de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, una agresión extranjera, conflictos internos o una situación de violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que agraven el orden público, puede solicitar la condición de refugiado y, de ser reconocido como tal, permanecer en México como residente permanente.

“Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (LRPCAP, 2014).

Quienes inician una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ya sea en una de las oficinas de COMAR, ante el INM, en alguna estación migratoria, acompañado de alguna organización civil o asesorado por alguna agencia internacional, son personas que, de acuerdo con el capítulo I (*de los Derechos y Obligaciones*) de la LRPCAP deberán de recibir las mayores facilidades posibles para el acceso a los derechos y garantías establecidas por la Constitución Política de México en virtud de las condiciones que presentan al salir de su país de origen respecto a los demás extranjeros. Así, la LRPCAP establece que las personas solicitantes y refugiadas tienen derecho a: recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos; recibir servicios de salud; recibir educación (o en su caso, reconocimiento y revalidación de sus estudios); derecho al trabajo; obtener un documento de identidad; y solicitar la reunificación familiar (LRPCAP, 2014).

“Artículo 56. La Secretaría promoverá que las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, así como las instituciones que otorguen apoyos a las personas a que se refiere el artículo 54 de esta Ley, brinden las facilidades a los solicitantes y refugiados para el acceso a los beneficios de sus programas, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

[Transitorios] CUARTO. Las secretarías de Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República realizarán las acciones necesarias para que la implementación del presente Decreto se realice, en su caso, con los recursos aprobados a las mismas, para el ejercicio fiscal que corresponda, por lo que no requerirán recursos adicionales para tales efectos y no incrementarán sus presupuestos regularizables.”

La LRPCAP refuerza lo que ya se ha tocado, que las personas solicitantes y refugiadas tienen derecho a acceder a servicios de educación y a la atención médica y que para esto reciben una Clave Única de Registro de Población Temporal para Extranjeros, mientras esperan la resolución de la COMAR, y una CURP permanente cuando el reconocimiento fue positivo.<sup>8</sup> La expedición de estas constancias, y con ellas la posibilidad de poder acceder a servicios de educación pública, a programas de desarrollo social y a servicios de salud, justamente responden a los compromisos asumidos por México en el marco de colaboración del MIRPS; es la SEGOB, a través de la

---

<sup>8</sup> La diferencia entre ambas recae que la CURP temporal tiene una vigencia de entre 180 y 365 días mientras que la permanente no tiene vigencia; la CURP Temporal se puede solicitar ante el INM cuando la COMAR emita la Constancia de Trámite mientras que la CURP Permanente se otorga una vez que la persona recibe una resolución positiva (RENAPO, 2019).

Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población extranjera -en vías y con posibilidad de regularizarse-, específicamente el derecho a la identidad (RENAPO, 2019). Finalmente, el Artículo 15 establece que la COMAR deberá promover e implementar mecanismos de cooperación con organismos nacionales e internacionales, así como con organizaciones de sociedad civil que participen en la atención de estas poblaciones (Reglamento de LRPCAP, 2012).

Otro documento importante para este trabajo de investigación es el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** (PND), el documento que explica y enumera los objetivos y estrategias prioritarias durante el sexenio y administración en curso. El Plan 2019-2024 establece que “no se busca resolverle a Estados Unidos el problema de la llegada de migrantes, sino garantizarles a éstos los derechos al trabajo, la vivienda, la seguridad, la educación y la salud que el país le ha negado por décadas” (PND, 2019, p. 36).

Con el Plan 2019-2024 el Ejecutivo Federal se compromete a aplicar las medidas necesarias para “garantizar que los extranjeros puedan transitar con seguridad por territorio nacional o afincarse en él (...) es necesario sensibilizar a la población nacional con una campaña de erradicación del racismo, la xenofobia y la paranoia” (PND, 2019, p. 37). El tema migratorio ocupa 3 de las 64 páginas del documento y retrata a México como un espacio receptor y de bienvenida para personas refugiadas y migrantes, desvinculándose de los enfoques migratorios de las administraciones pasadas, y como un actor regional comprometido en la búsqueda y desarrollo de soluciones conjuntas con los países de origen de las personas migrantes, enfatizando la cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe (PND, 2019).

“En lo que respecta al tratamiento de extranjeros migrantes en México –ya sea que se encuentren de paso hacia el país del norte o con propósitos de residencia en el territorio nacional–, la política del gobierno federal ha dado ya un giro en relación con la que había venido poniendo en práctica el régimen anterior. Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad –empezando por la de los propios interesados–, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones”, (Gobierno de México, 2019, p. 37)

Finalmente, vale la pena retomar el **Programa Sectorial de Gobernación (PSG)**,<sup>9</sup> derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y publicado en julio de 2020. El Programa plantea cinco objetivos prioritarios, pero para este trabajo es importante enfocarse en el tercero *Garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana*, en el que se plantea desarrollar estrategias enfocadas a la población migrante, solicitante de la condición de refugiado, refugiados y beneficiarios de protección complementaria y que busca garantizar “una nueva política de población que reivindica a todos los sectores de la población y especialmente a los que históricamente han sido excluidos o discriminados” (PSG, 2020).

“Anteriormente la atención a la migración se enfocó en atender únicamente a una dimensión de la migración sin necesariamente facilitar o promover la integración o reintegración al país. Además, se excluyeron a las personas solicitantes o en condición de refugio y protección complementaria. Por ello, es necesario considerar no sólo la configuración de los flujos migratorios, también su composición, y atender a los grupos que por sus particularidades se encuentran expuestos a condiciones aún más vulnerables en los contextos migratorios” (Programa Sectorial de Gobernación, 2020).

El PSG reconoce que el primer derecho que debe reconocer el Estado es el de la identidad, pues “se convierte en la llave de acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, a la protección y a su inclusión en la vida económica, cultural y política del país” (PSG, 2020) y en el caso de la población sujeto de protección internacional se logra a través del otorgamiento de una CURP, pues es así “que se garantiza el acceso a otros derechos fundamentales que facilitan el desarrollo pleno de las personas que huyen de su país de origen”, (PSG, 2020). En ese tenor, el PSG propone fomentar la implementación de políticas públicas y acciones interinstitucionales para promover el desarrollo de políticas sociales, económicas y culturales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno, para la atención integral de la población en movilidad... pero limita el territorio de incidencia a la frontera sur.

---

<sup>9</sup> La Ley de Planeación, en su artículo 16, fracción III, dispone que a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas que, en su caso, presenten las entidades del sector, los órganos constitucionales autónomos, y los gobiernos de las entidades federativas, así como las que deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesados (Programa Sectorial de Gobernación, 2020)

“Por ello, la respuesta institucional del Estado Mexicano debe ser incluyente, amplia, transversal y multidimensional, de ahí que la nueva política migratoria requiere un alcance intersectorial, basado en *la coordinación entre las entidades del gobierno federal, estatal y municipal, así como las organizaciones de la sociedad civil*, que considere el conjunto de diversidades y escalas de las dinámicas migratorias que se expresan en, desde y hacia México, la consecuencia es que, la migración internacional sea ya un proceso de impacto transversal sobre todas las instituciones del Estado en los tres órdenes de gobierno (...) El conjunto de adecuaciones y reformas necesarias deberán guiarse por dos principios fundamentales establecidos por el Gobierno de México para el periodo 2020-2024 en materia migratoria que son: el respeto irrestricto de los derechos humanos y la promoción del desarrollo social y económico” (Programa Sectorial de Gobernación, 2020).

Pero el discurso del Ejecutivo Federal, así como sus propuestas, no han ido a la par de esta hospitalidad. El 26 de marzo del 2019 se publicaron una serie de reformas que tuvieron como resultado la conformación de la Guardia Nacional y el artículo quinto transitorio de esa reforma le daba al presidente la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública por cinco años (hasta el 2024). Bajo estas reformas el secretario de la Defensa, Luis Crescencio Sandoval, aseguró ante diferentes medios que la Guardia Nacional podría detener a personas sin documentos en zonas fronterizas con el fin de frenar el flujo migratorio y “cuidar las fronteras”, justificando así la movilización de 6,500 elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur (Domínguez, 2019).

El 11 de mayo de 2020, el Congreso presentó un decreto para regular las actividades de las fuerzas armadas, en las que se les faculta para realizar nuevas funciones en materia de seguridad pública: funcionar como primeros respondientes, asegurar bienes, ejecutar órdenes de aprehensión, participar en la prevención del delito y de las faltas administrativas (haciendo énfasis en su presencia y actuar en zonas fronterizas, aduanales y otros recintos fiscales y migratorios) y para realizar detenciones de personas, incluyendo aquellas que son migrantes (Vázquez, 2020).

Si bien esto fue compartido como un esfuerzo del Congreso de la Unión por establecer un nuevo régimen jurídico que le permitiera al Estado hacerle frente y resolver la crisis de seguridad pública que se vive en el país, las organizaciones de sociedad civil, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se pronunciaron en contra pues consideraban que las nuevas reformas no le otorgaba a al Ejército y la Marina el marco jurídico que diera certidumbre a su actuación en materia de seguridad pública y ante civiles, por lo que la Presidenta de la Cámara de Diputados decidió

promover una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ésta fue admitida el mismo año (Cámara de Diputados, 2020).

Otra acción del Ejecutivo Federal que rompe con los compromisos adquiridos por México en materia de responsabilidad compartida y de solidaridad, es la decisión de destinar parte de los recursos de un fondo de cooperación y desarrollo para los países centroamericanos a medidas para contener la migración (Verza, 2020). En el 2011 el gobierno mexicano creó **el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe** (o Fondo México) para contribuir en los países de Centroamérica y el Caribe, fondeando diferentes proyectos que promovieran el desarrollo socioeconómico de los países; pero en el 2019 la administración actual rediseñó el Fondo para atender la crisis migratoria que se vivía en territorio nacional y, ante la presión de Donald Trump, Andrés Manuel López Obrador destinó más de cuatro millones de dólares al Fondo México para rehabilitar centros de detención migratoria, trasladar hacia el sur del país a personas migrantes o solicitantes de refugio devueltos por Estados Unidos y desplegar a miles de efectivos de la Guardia Nacional a las fronteras mexicanas (Verza, 2020).

“[El rediseño del fondo] es una recomposición de la visión migratoria completamente dirigida a la contención que nos deja sin herramientas y sin materia para diseñar estrategias del desarrollo, que era el objetivo inicial del gobierno” (Tonatiuh Guillén en Verza, 2020)

Finalmente, y de vuelta en territorio nacional, el presupuesto asignado a la COMAR para el 2020 vuelve a ser un esfuerzo insuficiente por parte del Estado para atender a la población refugiada y que va en contra del compromiso de fortalecer a la Comisión. Como ya se ha mencionado previamente, el presupuesto asignado a la COMAR no ha sido el presupuesto real que la Comisión necesita para atender las solicitudes presentadas, dar un seguimiento puntual a los casos (incluso dentro de los tiempos que establece la ley), asegurar un trato digno a todas las personas solicitantes, facilitarles su integración en el país mediante la gestión de acciones y programas intersecretariales y sensibilizar a la sociedad mexicana y a las autoridades sobre la permanencia y necesidades de esta población.

“La política en materia migratoria [en México] es clara. El Instituto Nacional de Migración ejerció más de 281 veces los recursos que ejerció la COMAR en 2017. Para ejemplificar esta abismal diferencia presupuestal, el monto ejercido por el INM en la partida destinada a materiales y útiles de oficina, poco más de 23 millones de pesos, es superior a todo el presupuesto aprobado para la COMAR ese año [alrededor de 21 millones de pesos]” (Toral, 2018).

Para el año fiscal 2020 el director de la Comisión solicitó un presupuesto de \$124 millones de pesos pero el Congreso solo aprobó un tercio del presupuesto solicitado, una suma que ronda en los \$47 millones (Ureste, 2019). Si bien la suma es irrisoria, ésta representó una ganancia para la COMAR, que originalmente tenía asignada un presupuesto de \$27 millones de pesos (Ureste, 2019). La COMAR también espera un aumento más de casi \$15 millones, que provendrían de la Comisión de la Frontera Sur y de la transferencia de 34 plazas de funcionarios, quienes también pasarían a formar parte de la Comisión (Ureste, 2019).

Se podría decir que en México las personas sujetas a protección internacional se enfrentan a una serie de vicios institucionales que omiten las obligaciones del Estado mexicano y que justifica la postura discriminatoria que permea en el sistema de selectividad migratoria que perdura en el país; esta cultura de desprotección acepta la migración laboral pero ignora a aquellos que recurren al desplazamiento por el miedo o la violencia (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018) y explicaría por qué el Estado mexicano no tiene en interés en mantener los compromisos que sumarían al bienestar de la población refugiada.

Pero esta dicotomía entre el discurso y las prácticas no es nada nuevo para las organizaciones de sociedad civil y los organismos internacionales; si bien los acuerdos y pactos firmados así como la normativa nacional plantean el compromiso del Estado por garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos humanos de la población sujeto de protección internacional así como facilitar la integración de éstas en el país de destino, en la práctica y en el terreno las organizaciones de sociedad civil llevan un registro detallado de los vacíos que permean en la atención y protección de esta población.

### 1.3 Realidades de las personas solicitantes y refugiadas en México: la (in)hospitalidad mexicana

Si bien México presume ser un país de migrantes, varias fuentes revelan un fuerte sentimiento de desconfianza y racismo hacia la población migrante escondido entre los discursos de hospitalidad y solidaridad. La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) es una herramienta que permite reconocer la magnitud de la discriminación<sup>10</sup> y sus diversas manifestaciones en la vida

---

<sup>10</sup> La ENADIS define discriminación de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del 2003, entendiéndola como toda distinción, exclusión o restricción que, por acción y omisión, tenga por objeto o

cotidiana y es un ejercicio anual que realiza el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la CNDH, la Universidad Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). La ENADIS del 2017 revela que el 42% de las personas nacidas en el extranjero refirió en México se respetan “poco o nada” sus derechos, un 39% de las personas encuestadas afirmó que no le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona nacida en otro país, el 14% no aceptaría que su hijo o hija se casara con una persona nacida en el extranjero, el 56.6% no están de acuerdo que las personas practiquen tradiciones o costumbres distintas a las mexicanas, el 3% de los encuestados justificó el burlarse de alguien en la calle por su color de piel y 23.5% justificó negarle el empleo a personas extranjeras cuando hay desempleo (CONAPRED et al, 2018).

Así mismo, información recabada en una encuesta telefónica realizada por El Universal, muestra que el 48.9% de las personas encuestadas está a favor de impedir el paso de migrantes indocumentados y el 37.8% está en desacuerdo de que México les permita la entrada y les otorgue refugio (El Universal, 2018). Cuando se abordó el tema de los impactos que generaría “la llegada de cientos o miles de indocumentados de Centroamérica”, las respuestas vuelven a tener una connotación negativa: el 39.7% de las personas respondieron que aumentaría la delincuencia, 24% afirmaron que la llegada de cientos o miles les quitarían oportunidades laborales a los mexicanos y al menos 4.4% de las personas que respondieron se declararon a favor de meterlos a la cárcel (El Universal, 2018).

Pero ¿quiénes son estos recién llegados que dividen la opinión de los mexicanos y demuestran que, escondidos detrás de los discursos de solidaridad y hospitalidad, persiste un fuerte rechazo para toda persona migrante que no comparta la nacionalidad mexicana? A continuación se presenta una caracterización sobre los perfiles socioeconómicos de la población sujeto de protección internacional que ha decidido rehacer vida en México así como una presentación breve de los obstáculos a los que se enfrentan durante su integración en las comunidades receptoras.

---

resultado obstaculizar, restringir o menoscabar el reconocimiento o goce de los derechos humanos y libertades (CONAPRED, INEGI, CNDH, UNAM Y CONACYT, 2018).

### *1.3.1 Solicitantes de protección internacional y Refugiados: realidades en el terreno*

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentó este trabajo de investigación e intervención es la poca literatura que existe sobre los procesos de integración de la población sujeta de protección internacional en México. A pesar de esto, este trabajo busca retratar las características y realidades a las que se enfrentan la población de interés para esta propuesta, a fin de identificar los principales obstáculos a los que se enfrenta la población refugiada al acceder a sus derechos e integrarse en las comunidades receptoras.

En el 2009 el ACNUR llevó a cabo el Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México, ENADIS 2009 (Paspalanova, 2009), para conocer si un pequeño grupo de refugiados había logrado -o no- su integración local; el estudio descubrió que la mayoría de las personas refugiadas eran jóvenes, con 29 años, la mayoría casados y con familias numerosas (Paspalanova, 2009).

La encuesta ENADIS 2009 también refleja que la discriminación es parte de la cotidianidad de las personas refugiadas y un impedimento para acceder a sus derechos; de acuerdo con la información recabada, en algunos casos los funcionarios del Registro Civil se habrían negado a inscribir a los hijos de refugiados nacidos en el país, argumentando que el FM3 (documento de identidad que se otorgaba a las personas refugiadas previo a la promulgación de la LRPCAP) no era un documento oficial, e incluso se registraron casos donde la población encuestada indicó haber recibido como respuesta que los hijos de los indocumentados no tendrían derecho de ser registrados (Paspalanova, 2009). En cuanto a la inscripción en las escuelas públicas, las personas encuestadas destacaban tres dificultades: la falta de lugares o espacios disponibles, el no reconocimiento del FM3 y la falta de recursos económicos para cubrir los gastos escolares (Paspalanova, 2009).

Otro de los primeros trabajos que hablan sobre refugiados en México previo de las reformas del 2011 es el resultado de un esfuerzo conjunto de COMAR y el ACNUR que tuvo como resultado la Encuesta sobre la población refugiada en México o ENPORE 2011 (Cobo y Fuerte, 2012). En general, la población refugiada provenía de países de América Latina y el Caribe (resaltando Colombia, Haití y El Salvador) o tenían un origen transcontinental, provenientes de países del continente africano (particularmente de la República Democrática del Congo y Nigeria) así como

de países asiáticos (Pakistán, Sri Lanka e Irán) (Cobo y Fuerte, 2012, p. 25). De las personas encuestadas, el 58.1% eran varones y el 41.9% mujeres (p. 33).

De acuerdo con la ENPORE 2011, la mayoría de las personas encuestadas vivían en una vivienda rentada (84%) mientras que el 3% tenía vivienda propia y otro tanto vivía en albergues o en una vivienda rentada. En cuanto integración laboral, el 47.2% de los encuestados se encontraba empleado (en el sector de servicios 25%, trabajos manuales calificados el 20% y tres de cada diez refugiados desempeñaban un empleo semicalificado), 13.8% se encontraban desempleados y 29.4% estaban estudiando (Cobo y Fuerte, 2012, p. 36). En promedio, la población refugiada obtenía recursos económicos mensuales por \$7,426 pesos mexicanos- los refugiados antiguos de Sudamérica ascendieron a \$13,569 pesos mensuales, seguidos por los refugiados de Islas del Caribe (\$ 3,129), los centroamericanos (\$ 4,319) y finalmente los refugiados africanos (\$ 4,433) (p. 38). Es en sus trabajos donde la población refugiada declaró interactuar con mayor intensidad la sociedad mexicana y 28.1% declararon haberse sentido víctima de discriminación laboral, siendo las más comunes las agresiones verbales (34.2%) y la desconfianza (21.2%), por su nacionalidad (10.5) y por carga laboral excesiva (2.6) (Cobo y Fuerte, 2012).

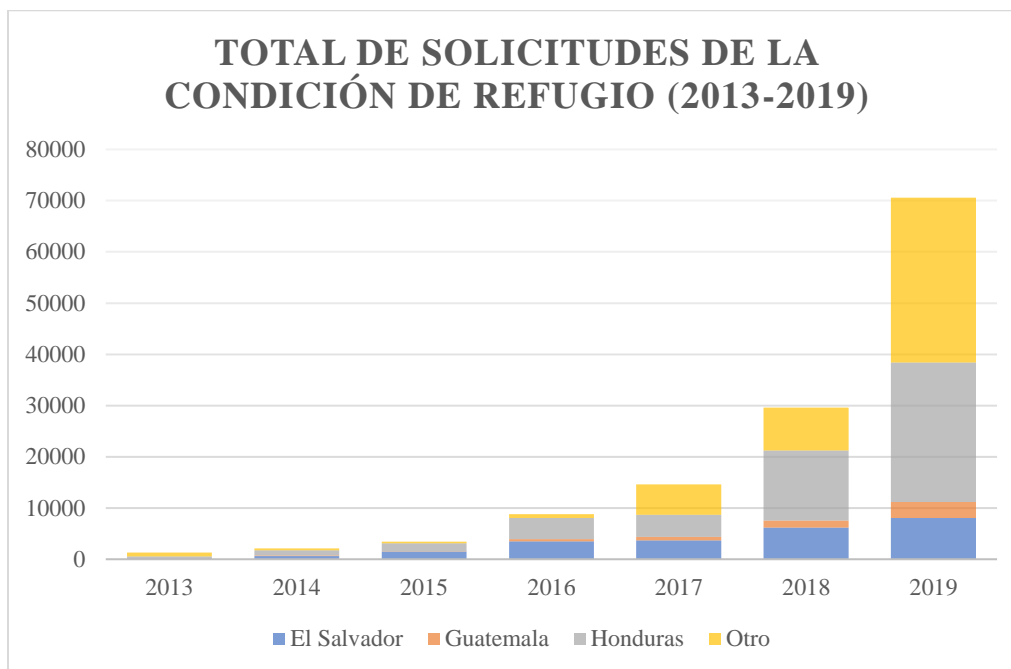
“Por otro lado, los procesos de integración local son asimétricos entre los refugiados. La población tiende a adoptar el idioma y algunas costumbres locales, pero conservan muchas de sus costumbres y formas de comunicación de su país de origen. Los refugiados declaran cierta estabilidad, pero muestran patrones de inserción laboral diferenciados por nacionalidad; mientras algunos logran acceder a trabajos bien remunerados, otro sector más numeroso cuenta con bajos ingresos salariales. Aun cuando la integración de los niños al sistema educativo es evidente, la discriminación por su color de piel y lenguaje es una situación recurrente entre algunos de los refugiados. En general (...) se señala que los refugiados perciben actos discriminatorios en su vida diaria, que van desde el nivel de la renta de la vivienda, en la búsqueda de empleo y en el establecimiento de redes sociales y de amistad” (Cobo y Fuerte, 2012, p.17)

Finalmente, la ENPORE 2011 señala que el 9.5% de los centroamericanos reconocidos como refugiados a partir de 2009 afirmaron percibir cierto grado de discriminación en el trabajo; de las personas que manifestaron sufrir de discriminación en el empleo, 34.2% han recibido agresiones verbales, 21.1% de las personas han sido objeto de desconfianza, el 2.6% de una carga laboral excesiva; por otra parte, el 10.5% mencionó ser a causa de su país origen y el 5.3% por su color de piel (Cobo y Fuerte, 2012). Pese a lo anterior, “aproximadamente siete de cada diez refugiados declararon sentirse felices en México” (Cobo y Fuerte, 2012, p. 46).

La ENPORE 2017, elaborada por COMAR, ACNUR y la Unidad de Política Migratoria Registro e Identidad de Personas (UMPRIP) es una actualización de la Encuesta 2011 y pretende ayudar a que los gobiernos, organizaciones de sociedad civil, academia y el sector privado puedan diseñar e implementar programas y proyectos enfocados en la integración de las personas que han decidido permanecer en el país (Impacto Social Consultores, COMAR, ACNUR, UPRIP, 2018). La ENPORE 2017 encuestó a 3,373 personas que recibieron la condición de refugiado entre enero 2012 y mayo 2017 y el levantamiento de encuestas se realizó en Chiapas, Ciudad de México, Baja California, Estado de México y Tabasco así como en Nuevo León, Coahuila, Quintana Roo, Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sonora, Tamaulipas, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Campeche, Colima, San Luis Potosí y Veracruz (Impacto Social Consultores et al., 2018).

La nacionalidad del 70.4% de las personas refugiadas encuestadas provenían de los países del norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador), seguido por las personas de origen venezolano con un 25.4%; la tendencia para las personas solicitantes encuestadas fue la misma, con 84.6% de las personas de origen centroamericano y 13% de Venezuela (Impacto Social Consultores et al., 2018, p. 24). En cuanto a género, las ENPORE del 2011 y 2017 mantienen una tendencia donde predominan los refugiados varones (con 58.1% en el 2011 y 52.3% en el 2017) que las mujeres (en el 2011 representaban un 41.9% mientras que en el 2017 el porcentaje subió a 47.7%); las encuestas también revelaron que las personas refugiadas eran jóvenes, con un promedio de edad de 26 años (Impacto Social Consultores et al., 2018, p. 26). Respecto a la escolaridad de las personas refugiadas y solicitantes mayores de edad, la mayoría concluyó preparatoria (24.4%), seguido por los que concluyeron primaria (23.1%), secundaria (15.1%) y quienes no terminaron ningún grado de estudio (14.2%) (Impacto Social Consultores et al., 2018, p. 44).

Gráfica 2: Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas ante la COMAR (2013-2019)



Fuente: elaboración propia con información de los boletines de COMAR y UPMRIP de los años 2013-2017 y en base al informe de Asylum Access (2020) para los años 2018 y 2019.

De acuerdo con la ENPORE 2017 las personas encuestadas -mayores de edad-, 48.5% de los refugiados y 16.8% de los solicitantes contaba con un empleo en México, sin hacer la distinción entre empleos formales e informales; la encuesta también resalta que el porcentaje más alto de personas refugiadas empleadas se encontraba en el norte del país, con un porcentaje de 63.8%, mientras que en el centro y en el sur la cifra descendía a 53.5% y 37.1% respectivamente (Impacto Social Consultores et al, 2018, p. 48). La mayoría de las personas refugiadas encuestadas respondieron que habían encontrado su empleo actual por recomendación de un conocido (41.2%), acudiendo directamente al negocio (20.4%), buscando en internet (9.6%), y con ayuda por parte de alguna institución no gubernamental (5.2%) (p. 49).

En cuanto al tipo de trabajos donde se desempeñan las personas refugiadas, más de la mitad se dedicaban a la prestación de servicios, mientras que el 10.5% trabajaba en la compraventa de mercancías, el 12.9% a la construcción, 12.9% al transporte y el 12.3% a otras actividades como la agricultura, la ganadería, la minería y la pesca (p. 51). La ENPORE 2017 destaca que persisten barreras legales y administrativas importantes que le obstaculizan a la población refugiada el

acceso a un trabajo formal, la principal es el desconocimiento de la documentación con la que cuentan, por lo que no resulta sorprendente que solo el 25.7% de los refugiados con un empleo lo ejercen bajo un contrato (p. 53), lo que deja a casi el 74% restante en la informalidad o dependientes de empleos eventuales.

Otro obstáculo al que se enfrenta la población refugiada para acceder a un empleo formal tiene que ver con la integración financiera, o el acceso a productos y servicios financieros como pagos, transferencias, ahorro, seguros y créditos (Banco Mundial, 2016). El 29 de agosto de 2017 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la **Resolución que modifica Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito**, iniciativa que buscaba fortalecer los procedimientos y mecanismos que las instituciones financieras utilizan para identificar a sus clientes para facilitar que las personas extranjeras sujetas a protección internacional pudieran identificarse con los documentos migratorios expedidos por el INM: Residencia permanente y Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (PCR-ACNUR, 2019).

Es importante para este trabajo resaltar que, de nueva cuenta, no porque la situación haya sido atendida en papel significa que en la vida real el problema haya sido solucionado para las personas refugiadas. Las instituciones bancarias siguen negándose a aceptar estos documentos ya que esperan ver las más comunes, las que les suelen llamar *identificaciones oficiales* como la credencial de elector y/o pasaporte; la ENPORE 2017 visibiliza que 80% de las personas refugiadas encuestadas mencionaron haber recibido un trato discriminatorio por parte del personal de los bancos, observándose que “muchas veces, aunque se trate del mismo banco, permitir o no que se abra una cuenta y aceptar o no la tarjeta de residencia permanente como identificación, cambia de una entidad federativa a otra, o bien depende del personal en la sucursal” (Impacto Social Consultores et al., 2018, p.75).

A pesar de la Resolución, y su publicación en el DOF, las organizaciones de sociedad civil continúan siendo testigos de la discrecionalidad con la que las instituciones financieras dan acceso -o no- a los servicios que ofrecen y de la exclusión financiera bajo la que persiste la población sujeta de protección internacional.

“Durante los últimos meses, se ha detectado que a personas de ciertas nacionalidades se les ha negado el servicio bancario, independientemente de los documentos que tengan o del estatus migratorio que

presenten. Esto es considerado como una medida sumamente discriminatoria y que atenta contra los derechos humanos de la persona. Las empresas que tienen convenios con bancos están en condición de solicitarles que faciliten el acceso a dichas cuentas. De la misma manera en la que se otorgan tarjetas de nómina a empleados mexicanos, éstas deben de expedirse a nombre de los empleados de origen extranjero” (PCR-ACNUR, 2019, p. 39).

De acuerdo con Coria y Zamudio (2018), estas omisiones y actos de discriminación, y en ocasiones violación a los derechos humanos, son consecuencias y efectos de la perpetuación de una política migratoria enfocada en la contención; ésta no solo reduce a las personas a categorías estigmatizantes durante el ciclo de detención y deportación, sino que también perpetúa y genera estereotipos y percepciones dentro de las instituciones y en la sociedad mexicana que obstaculizan el acceso a derechos (Coria y Zamudio, 2018) y la integración de éstos en las comunidades receptoras.

En cuestión de vivienda, los principales obstáculos a los que se enfrenta la población refugiada es encontrar una vivienda económicamente accesible y digna y que se encuentre en una zona segura.

“El 75% ha tenido la necesidad de cambiar de vivienda hasta 15 veces por razones de aumento de la renta, término del contrato o venta del departamento, también para alejarse de colonias peligrosas, por necesidad de conseguir una vivienda más grande cuando se lleva a cabo la reunificación familiar, por necesidad de conseguir vivienda más barata por reducción del ingreso, para acercarse al lugar de trabajo, por razones de clima o de salud y, en siete casos, para evitar tratos discriminatorios y abusivos por parte de los vecinos” (Paspalanova, 2009, p.12).

Las personas refugiadas no gozan de estabilidad residencial; viven en pequeños departamentos (con apenas una o dos habitaciones) o rentando cuartos dónde se comparten espacios como el baño, cocina y otros espacios comunes. Para una persona refugiada encontrar una vivienda es casi una odisea: muchos, si no es que la mayoría, no puede cumplir con los requisitos de tener una garantía (meses de renta o depósitos de seguridad por adelantado) o de contar con una figura de aval; suelen sufrir discriminación por parte de los dueños, muchas veces por su nacionalidad; y rentas demasiado altas que no corresponden con las condiciones del inmueble ofrecido (Paspalanova, 2009). Estos mismos obstáculos son retomados por la ENPORE 2017, que señala que la región donde se presentaron más dificultades para rentar una vivienda es en norte de México, donde el

30.4% de los encuestados mencionaron haber sido discriminados por los caseros por su situación económica o nacionalidad (Impacto Social Consultores et al., 2018).

Las personas refugiadas, solicitantes y refugiadas también enfrentan retos y obstáculos diversos cuando buscan el acceso efectivo, oportuno y digno al sistema de atención y protección que reconoce el marco legal nacional e internacional (Coria y Zamudio, 2018); con frecuencia, “sus derechos son coartados por deficiencias normativas, de interpretación e implementación” (p.12) Por ejemplo, la ENPORE 2017 registró que el 48% de los encuestados habían intentado inscribirse o inscribir a un miembro de su familia en alguna escuela o programa de revalidación de estudios, pero de este total solo el 69% lo consiguió; esto se agrava en el caso de los niños, niñas y adolescentes refugiados, pues más de la mitad (67%) no asiste a la escuela por falta de documentos (ACNUR, COMAR y UPMRIP, 2018) o por la misma inestabilidad que conlleva llegar a un país desconocido en las circunstancias que lo hacen. En el tema de salud, muchos de los encuestados refieren que no suelen acudir a los centros de salud pues no cuentan con los recursos económicos para cubrir los gastos médicos o no tienen algún tipo de póliza o seguro, por lo que prefieren automedicarse o acercarse a consultorios privados (Paspalanova, 2009).

En el tema de acceso a la justicia, las autoras de *Inmigrantes y Refugiados: ¿mi casa es tu casa?* hacen énfasis en “la dificultad de la identificación y la ineficacia de las prácticas institucionales de acceso a la justicia llevan a una impunidad casi total de los delitos cometidos” (Coria y Zamudio, 2018, p.13) y comparten que existe poca disposición por parte de las fiscalías y autoridades competentes en contra de esta población y justifican su negligencia -disfrazada de omisiones- argumentando que las víctimas no suelen permanecer en la ciudad/estado dónde presentaron la denuncia pues *solo van de paso*.

Respecto al tema, la ENPORE 2017 registró que a su llegada a México 74 personas refugiadas y 29 solicitantes reportaron haber tenido algún problema; el problema más frecuente al que se enfrentaron las personas sujetas a protección internacional fue el asalto (con un 43.2%), seguido por violación a derechos humanos (12.2%), extorsión (10.8%), secuestro (8.1%) y abuso de autoridad (8.1%) (ACNUR, COMAR y UPMRIP, 2018, p. 40); mientras que la REDODEM refieren que 2,724 personas que llegaron a los albergues parte de la red denunciaron haber sido víctimas o testigos de algún delito, que iban desde robo, lesiones, secuestro, extorsión y abuso de autoridad (REDODEM, 2019), cifra que incrementó en el 2018 con 3777 de las personas

entrevistadas reportando haber sido víctima o testigo de delito (REDODEM, 2019).<sup>11</sup> Sin embargo, el ejercicio de registro y documentación que hacen las organizaciones de sociedad civil no se refleja en sentencias y acceso a justicia para las víctimas:

“No extraña, entonces, que de los 5,824 delitos cometidos contra personas migrantes registrados en cinco estados (Chiapas, Coahuila, Oaxaca, Sonora y Tabasco) y a nivel federal, entre 2014 y 2016, se dictaron sólo 49 sentencias. Así, a pesar de que hay provisiones legales para la protección y trato diferenciado de esta población, la impunidad prevalece” (Coria y Zamudio, 2018, p. 14).

Finalmente, es importante mencionar las características de las relaciones sociales entre la población sujeto de protección internacional y los residentes de las comunidades receptoras pues estas relaciones sociales tienen un peso importante en el desarrollo e integración de las personas refugiadas en las nuevas comunidades. Si bien la ENPORE 2017 muestra un panorama relativamente positivo, con 47.2% de las personas encuestadas respondiendo que se sentían “muy integradas”, vuelve a repetirse la tendencia que las pasadas ENPOREs visibilizaron, con al menos 50.6% de las personas encuestadas afirmando haberse sentido discriminadas en algún momento por una persona mexicana, siendo su nacionalidad, discapacidad física y/u orientación sexual los principales motivos por los que se sintieron rechazados (Impacto Social Consultores et al., 2018). Con respecto a las comunidades receptoras, la percepción sobre los recién llegados estaba bastante polarizada: “53.4% dijo sentir ganas de ayudarlo o algún tipo de empatía; sin embargo, el resto respondió sentir inseguridad, preocupación u otro sentimiento negativo,” (p. 84) e incluso un 21.2% opinó que el gobierno debería de limitar o disminuir la entrada de personas extranjeras al país.

Este breve ejercicio de investigación presentó, de manera general, cuáles son los contextos y las realidades a las que se enfrentan las personas solicitantes y refugiadas al hacer vida en México en la última década. Pero para esta propuesta es importante enfocarse y limitar su intervención al estado de Jalisco, donde el panorama político de los últimos años ha demostrado un complejo escenario para las personas migrantes y sujetas a protección internacional, atrapadas entre un discurso de protección, de falta de seguimiento y coherencia (como consecuencia de la desaparición y creación de instituciones y direcciones con cada cambio de administración) y ante

---

<sup>11</sup> Este trabajo no logró encontrar cifras que retrataran el número de denuncias realizadas por personas sujetas de protección internacional por lo que se decidió tomar como referencia las cifras que la red de albergues REDODEM ha documentado, a fin de tener una visión más completa sobre el tema.

una ley que quedó en letra muerta en la legislación tapatía y no tuvo mayor impacto en la creación de un estado hospitalario para la población en movilidad.

#### 1.4 En el arenal: la (in)visibilidad de la población migrante y sujeto de protección internacional en el contexto local

En el 2016 el Congreso de Jalisco, reconociendo los diferentes matices migratorios que se reflejan en el territorio tapatío, promovió y aprobó la **Ley de Protección y Atención a Migrantes en el Estado de Jalisco** (LPAMEJ)<sup>12</sup>, que buscaba marcar la pauta para que se generaran políticas públicas y programas que atendieran las necesidades de las poblaciones migrantes en sus distintos flujos. Esta propuesta surge de la diputada Juana Ceballos y fue el aprobada y publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de noviembre de ese mismo año (Proceso, 2019).

“[La iniciativa] tiene como finalidad atender de manera integral el fenómeno migratorio en la Entidad, al considerar aspectos como origen, tránsito, destino y retorno de los migrantes (...) En especial ciudadanos originarios de países centroamericanos, cruzan Jalisco en condiciones económicas y físicas complicadas, incluso desesperantes, porque regularmente no cuentan con un lugar dónde dormir, comida qué ingerir y padeciendo enfermedades o perjuicios en su salud (...) esta ley tiene como objetivo reconocer, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de los migrantes y contribuir a aminorar esta problemática social” (Entrevista a Juana Ceballos para NTX, 2016).

Sin embargo esta nueva propuesta legislativa no sólo llamó la atención de actores locales sino que llevó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a interponer una **acción de inconstitucionalidad 11/2016** en la que demandaba la invalidez del artículo 4, del capítulo *De las obligaciones de los Migrantes*, de la LPAMEJ, tras señalar que resultaba violatorio a los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas, pues obligaba a las personas a mostrar la documentación que acreditara su identidad y a proporcionar la información y datos personales que le fueran solicitados por las autoridades jaliscienses; mismas que carecen de la competencia para regular cuestiones migratorias (ingreso, salida, tránsito y permanencia) pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales (Proceso, 2019).

“Artículo 4. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes;

---

<sup>12</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del 2016.

y II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones” (LPAMEJ, 2016).

Esta acción por parte de la Comisión tuvo como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara sobre las facultades que tienen las entidades federativas sobre el control de los flujos migratorio: “el Congreso de Jalisco carece de facultades para legislar estableciendo restricciones en materia de ingreso, salida, tránsito y estancia de extranjeros en el territorio nacional, por lo que determinaron que dicha disposición es inconstitucional,” (Proceso, 2019). La postura de la Suprema Corte retoma el debate sobre las limitantes de las entidades federativas en la atención y protección de las personas en movilidad, como se mencionó al inicio de este trabajo.

La LPAMEJ tiene como objeto reconocer, promover y respetar los derechos de las personas migrantes, sin discriminar o hacer distinciones por sus orígenes o condición migratoria, edad, género, cultura, religión, estado civil, convicción política, situación económica o cualquier otra condición (LPAMEJ, 2016). La LPAMEJ establece que las personas migrantes tienen derecho al respeto irrestricto de sus derechos humanos, acceder a los programas de desarrollo, proyectos y acciones gubernamentales del estado, a los servicios que presta la administración pública estatal y municipal, a un trato digno y respetuoso, a los trámites registrales de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas, al respeto de sus costumbres y tradiciones (con las restricciones que establece la ley) y a las demás que les reconozcan y confieran las normas jurídicas aplicables (artículo 3).

En cuanto al tema de políticas públicas estatales y locales, el artículo 5 establece que el estado y las autoridades locales deben de fomentar la participación ciudadana (con el propósito de fortalecer los programas, acciones y políticas dirigidas a la población migrante); combatir las formas de discriminación hacia la población migrante; impulsar el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo del estado de origen y de destino; considerar en el Plan Estatal -y municipal- de Desarrollo políticas públicas enfocadas en los distintos flujos; y prevenir e impedir la explotación laboral y sexual de los migrantes en el Estado, con enfoque especial hacia mujeres, niñas, niños, adolescentes, menores de edad no acompañados, discapacitados e indígenas (LPAMEJ, 2016).

Finalmente la LPAMEJ establece que la autoridad competente en materia de asistencia a personas migrantes debe impulsar el fortalecimiento de las políticas públicas de la Administración

Pública Estatal y local, fungir como enlace del gobierno estatal ante las instancias municipales, otras órdenes de gobierno y de la sociedad civil en materia de migración; y coordinarse con las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo acciones humanitarias, de asistencia o de protección a migrantes (artículo 4, fracciones II, III y VIII respectivamente).

Si bien la LPAMEJ representó un buen primer paso para visibilizar los obstáculos a los que se enfrentan las personas migrantes en el acceso a derechos y servicios, ésta terminó siendo una iniciativa que se quedó corta ante las dinámicas y realidades migratorias que tenían lugar en el estado y ante las cuales finalmente no pudo hacerles frente: no establecía los mecanismos para lograr los alcances esperados ni materializaba éstos en actividades y responsabilidades específicas en las instituciones públicas estatales. La LPAMEJ simplemente reiteró los derechos que ya se establecían en la Ley de Migración, pero no determinó con claridad las oficinas responsables ni los mecanismos de implementación, pues no ofrecía modificaciones secundarias a la Ley Orgánica de la Fiscalía, la Ley de Salud, la Ley de Educación y del Registro Civil, así como tampoco contempló los cambios en las dinámicas y realidades migratorias a las que se enfrentaba el estado.

Otra iniciativa legislativa se presentó a la par de la LPAMEJ, pero que no obtuvo los votos necesarios para ser aprobada, fue la **Ley de Hospitalidad para Migrantes**. Propuesta por el entonces diputado independiente Pedro Kumamoto, la particularidad de esta iniciativa es que fue trabajada en conjunto con FM4 Paso Libre, una de las organizaciones de sociedad civil presente en el AMG. Esta Ley de Hospitalidad buscaba: añadir al artículo 4 de la Constitución de Jalisco que nadie podría ser discriminado por su condición migratoria; proponía una reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía para garantizar que las personas migrantes y refugiadas pudieran asistir a la Fiscalía a realizar y presentar una denuncia sin temor a ser deportados, criminalizados o revictimizados; reformar la Ley Estatal de Salud para garantizar que las personas migrantes pudieran acceder con facilidad a los servicios de salud básicos; modificar la Ley de Educación estatal para que se abriera la posibilidad de inscribir a los hijos de personas migrantes a los servicios educativos; y finalmente, buscaba garantizar el acceso a oportunidades laborales para personas migrantes (Lara, 2016).

En junio de 2019 el diputado Ismael Espanta promovió una iniciativa de reforma que buscaba atender la incertidumbre de la LPMEJ en temas de salud; la medida, avalada por el pleno del Congreso, modificaba la LMEJ y estipula que a todas las personas migrantes en el estado “se

les debería garantizar el respeto a los servicios de atención médica previstos por el sector público, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables” (Lomelí, 2019). Si bien la salud es un derecho humano que México ha refrendado en esferas internacionales y nacionales, para las organizaciones de sociedad civil que acompañan a la población en movilidad queda claro que no basta con agregar algunas palabras a una ley para garantizar el acceso efectivo a este derecho. Finalmente, esta reforma fue aprobada ese mismo año pero sólo sirvió para sumar al acervo de letra muerta de la legislación tapatía y al de las leyes que no se cumplen pues no se especifica la ruta de implementación ni los actores responsables de hacerlo. En menos de 30 palabras el diputado formuló, presentó y despachó la reforma sin poder atender preguntas claves como: ¿es posible cumplir con esta ley si no hay reformas a los marcos legislativos correspondientes en materia de salud y sus reglamentos?, ¿quién será el responsable de implementar y darle seguimiento a esta reforma: la Dirección de Atención a Migrantes o la Secretaría de Salud? ¿Hay recursos para atender esta reforma o es necesario un reajuste del presupuesto? (Lomelí, 2019) La discusión “no es quitar o dar atención médica a los migrantes, sino proponer y analizar un mecanismo para garantizarles acceso a la salud a ellos y a también a los jaliscienses” (Lomelí, 2019).

Finalmente, el 24 de enero de 2020 la diputada Erika Pérez García convocó a una **Mesa Binacional para la Reforma a la LPAMEJ**, puntualizando que se requerían cambios por la constante evolución del fenómeno y enfocarse con mayor atención a temas de integración (Rivas Uribe, 2020). En este ejercicio consultivo participó la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), oficiales de INM, organizaciones de sociedad civil, academia e integrantes de algunas asociaciones de migrantes. La reforma que proponía la diputada era ambiciosa, pues buscaba “la ampliación y reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes, la transversalidad por parte de la administración pública estatal, con entes encargados de atender esta realidad, y que los ayuntamientos se ajusten a las disposiciones y acuerdos referentes a las políticas públicas para los migrantes,” (Congreso del Estado de Jalisco, 2020). Sin embargo esta ambición no pasó de la mesa de discusión por temas de riñas y división política y el tema quedó relegado de la agenda estatal.

A diferencia de la LPAMEJ, las instituciones estatales responsables de promover y coordinar la prestación de servicios del gobierno estatal a la población migrante han sufrido

cambios sustanciales en los últimos años. El **Instituto Jalisciense para los Migrantes (IJAMI)** fue creado en diciembre del 2015 y cerró sus puertas en el 2018, con la entrada de Enrique Alfaro a la gubernatura y su proyecto de refundación del estado tapatío. El IJAMI era un instituto de carácter de órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo estatal, con autonomía técnica y de gestión, subordinado a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, y tenía como función ejecutar las líneas de acción necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo en materia de migración (IJAMI, s/f). Si bien el Instituto buscaba promover y proponer acciones a favor de las personas migrantes, sus funciones iban enfocadas principalmente a atender a la población jaliscienses en el extranjero (impulsando mecanismos de participación en los asuntos políticos, económicos y sociales del estado con el fin de fortalecer los vínculos con sus lugares de origen), alentando al desarrollo de políticas municipales dirigidas a atender las necesidades de los jaliscienses extranjeros y apoyando las acciones que las dependencias y entidades del gobierno estatal impulsarán en el extranjero para atender la promoción de los intereses de Jalisco (IJAMI, s/f).

Si bien gran parte de las funciones del IJAMI estaban dirigidas a la atención de la comunidad tapatía en el exterior, el Instituto tenía como facultades promover el respeto a los derechos de las personas migrantes (de acuerdo con lo estipulado en la Constitución mexicana, la Constitución política del estado, la Ley de Migración y de los instrumentos internacionales en la materia de los que México sea parte) así como elaborar propuestas en relación con las funciones y objetivo del Instituto (IJAMI, s/f): facilitaba trámites ante los ayuntamientos y registro civil, gestionaba apoyos económicos a personas deportadas, asesoraba a personas migrantes en tránsito, y coordinaba el programa Familias sin Fronteras (Pereira, 2018).

Pero el IJAMI volvía a tambalear cuando se trataba de la migración que tenía como destino final al estado tapatío; sobre la llegada y permanencia de personas migrantes en el estado, las funciones del IJAMI se limitaban a “apoyar la reinserción en la vida local de los jaliscienses en el extranjero que retornan al Estado” (IJAMI, s/f).

“Según el quinto Informe de Gobierno del exgobernador Aristóteles Sandoval Díaz, durante 2017 el IJAMI prestó servicios a 4 mil 482 personas migrantes en retorno; se realizaron 4 mil 72 acciones con recursos del Fideicomiso de Atención a Jaliscienses en el Extranjero; se invirtieron 40 millones 575 mil pesos en obras a través del programa 3x1 para Migrantes, y 120 familias se beneficiaron del programa Familias sin Fronteras (apoyos para reunificación familiar).

Además, el instituto reportó 2 mil 157 solicitudes de apoyo para trámites como los relativos a la obtención o corrección de documentos de identidad, personas migrantes repatriadas, personas migrantes de tránsito y destino en Jalisco, y a jaliscienses en el extranjero y sus familias” (Pereira, 2018).

El 18 de diciembre 2018 se publicó el acuerdo por el que se determina su extinción; el decreto también instruía a la Secretaría de Igualdad Sustantiva y otras dependencias competentes (de nuevo sin delimitar de manera clara, solo agregando la leyenda “según corresponda”) adoptar las medidas jurídicas, administrativas, financieras y operativas necesarias para que los servicios y funciones que había prestado el IJAMI continuaran de manera ininterrumpida (Pereira, 2018). Si bien el IJAMI contaba con autonomía técnica respecto a las Secretarías (por ser un organismo descentralizado) bajo el mando y control de Enrique Alfaro el tema de migración volvió a convertirse un área más de la Secretaría General de Gobierno, materializándose en una **Dirección de Atención a Personas Migrantes** dentro de una subsecretaría de Derechos Humanos.<sup>13</sup>

El gobierno saliente de Aristóteles Sandoval justificó esta medida al apelar que el fenómeno de la migración había adquirido mayor importancia a nivel nacional e internacional por lo que en el contexto estatal se le debía dar la relevancia pertinente, modernizando el andamiaje institucional para que Jalisco y sus autoridades pudieran atender a la migración desde sus múltiples dimensiones (Pereira, 2018). Esto no solo fue representó una revés a lo prometido a la comunidad de jaliscienses en el exterior, a quienes Enrique Alfaro había prometido “una Secretaría de primer nivel para la atención de los migrantes, con tres veces más presupuesto que el instituto [IJAMI]” (Pereira, 2018) sino que levantó las alarmas de las organizaciones de sociedad civil locales dedicadas a la defensoría y acompañamiento de la población migrante y refugiada. No solo preocupaba la falta de claridad de facultades y operación de la Dirección<sup>14</sup> sino que alarmaba que el tema de atención y protección a personas migrantes hubiera sido relegado a una subsecretaría y que ésta mantuviera un enfoque en la atención de la comunidad tapatía en el exterior, demostrando

---

<sup>13</sup> El artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco fija las bases y facultades de la Subsecretaría de Derechos humanos: La Subsecretaría deberá instrumentar y coordinar la política estatal en materia de derechos humanos con un enfoque especial en los grupos en situación de desigualdad y discriminación, entre ellos las personas migrantes (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2018).

<sup>14</sup> Para ejemplificar esto, este trabajo retoma la estrategia intersecretarial que desarrollaron las autoridades estatales para la atención de la caravana migrante en febrero de 2019; fue la Secretaría de Igualdad Sustantiva para Mujeres y Hombres (SISEMH) y la Secretaría de Salud quienes coordinaron un plan de acción para proteger los derechos e integridad de las personas migrantes, mientras que la Dirección ese mantuvo como un auxiliar en estas gestiones (Prensa el Mar, 2019).

nuevamente la falta de interés de las autoridades jaliscienses por la atención, recepción, protección y permanencia de la población migrante extranjera y sujeto de protección internacional.

Otras modificaciones normativas que valen la pena resaltar para este trabajo son: la reforma en el 2013 al artículo 5 del **Código de Asistencia Social**, dónde se reconoce como sujetos de asistencia social prioritaria a “migrantes en estado de vulnerabilidad que transiten por el territorio de la entidad” y establece que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) deberá realizar acciones de apoyo para los migrantes en estado de vulnerabilidad que transitan por el estado, en coordinación con autoridades de los tres niveles (CEDH, 2017); la aprobación de la **Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco** en el 2014, que establece que las autoridades deben ofrecer, en el ámbito de sus competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, entre los que se incluyen a las personas migrantes; y el **Reglamento Interno del Sistema DIF Jalisco** que se establece como la autoridad responsable para implementar las acciones relacionadas con la atención a las personas migrantes mediante la implementación y supervisión de los programas interinstitucionales en albergues y campamentos que favorezcan sus condiciones de vida.

Finalmente, para este trabajo también es importante mencionar el **Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024** (PEDG), documento vinculado con la agenda internacional de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y que establece los pilares de la refundación<sup>15</sup> de Jalisco. En él se hace mención 10 veces al tema de migración o migrantes (y solo se mencionan 2 veces a las personas refugiadas), y parte de que las acciones para la política de desarrollo social en Jalisco serán atendidas e implementadas desde un enfoque de Derechos Humanos e Igualdad Sustantiva, para “impulsar que todas las personas vivan en entornos de equidad, especialmente los grupos históricamente discriminados y en condiciones de vulnerabilidad” (PEDG, 2019, p. 93). Las personas migrantes, así como las personas adultas mayores, personas con discapacidad, los pueblos originarios, personas de la diversidad sexual, y

---

<sup>15</sup> Esto hace referencia al discurso político de Enrique Alfaro, que Jalisco y sus instituciones necesitaban una refundación y no una simple transformación; no se necesitan procesos cómodos de reformas inconexas ni llegar a la violencia, sin generar un nuevo orden institucional y construir una sociedad que respete la ley como principio básico de convivencia (PEGD, 2019). Busca “una sociedad de paz, que rechace y se vuelva impermeable a cualquier tipo de violencia. Una sociedad de libertades, en la que al mismo tiempo se enaltezca el sentido de responsabilidad. Una sociedad igualitaria, donde todos tengan un piso sólido para apoyar sus sueños. Una sociedad solidaria, en la que la tragedia ajena nunca provoque indiferencia” (PEDG, 2019, p. 14).

mujeres, niñas, niños y adolescentes, fueron designadas dentro del PEDG como grupos prioritarios para Jalisco ya que, “debido a ciertas características, se encuentran en una situación en la que sus derechos son susceptibles a ser violados o simplemente no tienen acceso a ellos por falta de información oportuna [...] históricamente se han encontrado en condiciones o situaciones de vulnerabilidad para acceder a servicios jurídicos justos, transparentes, no discriminatorios y responsables” (PEDG, p. 116).

Para atenderles, el PEDG establece como objetivos “desarrollar una agenda robusta de núcleos de derechos, desarrollando redes de gobernanza y participación ciudadana que permitan el crecimiento de comunidades de práctica y promotores especiales de derechos” (p. 200); “garantizar los derechos relacionados con la protección, que incluyen el derecho a la identidad, el registro oportuno, garantizar una vida libre de violencias, generar mecanismos que incidan en la protección especial, así como en temas de emergencias y a migrantes y refugiados” (p. 225) y se busca establecer un proyecto estratégico dirigido a personas migrantes y refugiadas que espera “atender dignamente a todas las personas que transitan y viven en nuestra entidad, con el objeto de acompañar, atender, intervenir, informar, orientar, canalizar y defender sus derechos” (p. 269).

Sin embargo, como este trabajo ha intentado visibilizar en este apartado y lo continuará haciendo en las siguientes páginas, estas ambiciones no se han traducido hasta ahora en políticas públicas, programas o acciones que faciliten la integración de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en el estado, lo que suma al estado de vulnerabilidad en el que se encuentra la población.

Ante la falta de interés y/o capacidad de las autoridades estatales por atender y enfrentar de manera integral las diferentes dimensiones del fenómeno migratorio vuelven a ser las organizaciones de sociedad civil, en colaboración con organismos internacionales como el ACNUR, quienes han desarrollado y establecido modelos de atención, acompañamiento y canalización para satisfacer las necesidades de la población migrante y refugiada, dentro y fuera de sus instalaciones. El siguiente apartado busca retratar el contexto al que se enfrentan las personas solicitantes y refugiadas al arribar y permanecer en Jalisco ante un panorama de desarticulación institucional y poca voluntad y compromiso político.

#### 1.4.1 (Sobre)viviendo la ciudad: la agencia, la resistencia y la resiliencia

El AMG, y Jalisco en general, son espacios familiarizados con el paso de personas migrantes, sean centroamericanas, jornaleros nacionales, personas repatriadas, migración de personas indígenas u otros perfiles en movilidad. Las vías atraviesan la ciudad casi 50 kilómetros y cada trecho, marcado por el paso de estas personas, también refleja un sentimiento diferente hacia su llegada y paso; en el umbral del AMG la población parece sentirse solidaria con el caminar de estos extraños, “piden pero no roban” o “no asaltan, más son los asaltados” (FM4 Paso Libre, 2013, p. 70), en Las Juntas se repiten estas dinámicas y la población percibe a las personas migrantes como acomodadas y tranquilas e incluso algunos de los negocios locales de la zona les ofrecen comida o ropa (FM4 Paso Libre, 2013). De manera casi contradictoria, en Zapopan y particularmente en zonas residenciales de fraccionamientos con bardas altas y seguridad privada, las personas migrantes en tránsito suelen causarles malestar a la comunidad pues “al entrar en la ciudad están invadiendo un espacio que no les pertenece, que lo ensucian y se convierten en una amenaza potencial” (p.117).

Este sentimiento compartido por parte de la ciudadanía también hizo eco en el antiguo gobernador Aristóteles Sandoval; a pesar de haber promovido la LPAMEJ, el gobernador hizo una desafortunada declaración al salir de una reunión de seguridad, misma que le llevó a pedir disculpas en las redes sociales y retractarse. Pero era demasiado tarde, su declaración “había hecho eco entre los residentes de Guadalajara y las autoridades locales: la construcción de una clara frontera simbólica entre los *ciudadanos* y los *otros*” (Morante Aguirre y González, 2016, p. 306).

“Estamos revisando que personal o gente, hondureños o gente sobre todo de Centroamérica, que está en las esquinas. Necesitamos que se denuncie para inmediatamente, con todas las condiciones y con todos sus derechos, regresarlos a su país. Esto en atención a que en algunas zonas, hemos detectado por ejemplo, que quienes asaltan a casas, son de otra nacionalidad, sobre todo centroamericanos o sudamericanos” (Morante Aguirre y González, 2016, p. 306).

Lo que parecieran compartir los pobladores y gobiernos del AMG con la LPAMEJ es la tranquilidad de que, para bien o para mal, la presencia de estas personas será efímera; “no genera sorpresa ni molestia pues sabe [la comunidad del AMG] que la mayoría va de paso”, (FM4 Paso Libre, 2013, p.116). Y si para la comodidad y tranquilidad de los vecinos de la zona la presencia de estas personas no era lo suficientemente fugaz, entonces quedaba la opción de utilizar a las

autoridades locales y a los agentes de INM para realizar operativos en los puntos de la ciudad donde estas personas causaran molestia.

Para él [alcalde de Guadalajara] las demandas ciudadanas en contra de la población migrante son legítimas y debían ser atendidas incrementando la vigilancia sobre las personas migrantes: “[...] Entonces nosotros lo que nos hemos comprometido es que habrá una atención y una presencia en materia policiaca que elimine cualquier riesgo de esa naturaleza”. Por un lado, las demandas de los “ciudadanos” acerca de la “amenaza” que la población migrante representa para su seguridad no son cuestionadas. Por el otro, desde la perspectiva de las autoridades, la sola presencia de las personas migrantes en la ciudad representa un riesgo inherente”, (Morante Aguirre y González, 2016, p. 311).

La renuencia de las autoridades y de sectores de la población local por reconocer la existencia y los derechos de las personas migrantes, así como considerarlas solo como figuras efímeras que desaparecerán cuando el tren parta de la ciudad o como extraños que deben de ser expulsados, terminan por enmarcar cualquier intervención humanitaria como una concesión o caridad y no como un derecho (Morante Aguirre y González, 2016). “Estos tratos diferenciados no sólo se camuflan en la sociedad entre “pares”, sino que se suman, justifican y alimentan la obsesión política por la seguridad (...) En ausencia de su representación política se niegan por tanto sus necesidades”, (CEDH, 2017, p. 12).

Sin embargo, las estadísticas parecieran apuntalar que las dinámicas migratorias del estado están transformándose y que poco a poco Jalisco comienza a dibujarse como un espacio receptor para personas solicitantes y refugiadas. Una forma de cuantificar el número de personas extranjeras que habitan en el estado es analizando el número de Tarjetas de Residente Temporal (TRT) y Permanente (TRP) que se emiten desde las oficinas del Instituto Nacional de Migración (INM), así como la emisión de las Tarjetas de Visitante Temporal por Razones Humanitarias (TVRH): de acuerdo con el antiguo Instituto Jalisciense de Atención a Migrantes (IJAMI) los nacionales de Estados Unidos e India fueron los grupos que se beneficiaron de la emisión de la TRT en los años 2013-2016, mientras que los nacionales de Estados Unidos, Canadá y Colombia se beneficiaron de la expedición de TRP (IJAMI, 2018). El número de TVRH emitidas se ha caracterizado por ser mucho menor en comparación con las TRT y TRP, con apenas 13 tarjetas emitidas en 2014 y 2015, 23 en el 2016 y 66 TVRH en el 2017, y quienes se han visto beneficiados de esta forma de regularización han sido personas de origen venezolano (20), hondureño (16), salvadoreño (10),

guatemalteco (4), colombiano (4), estadounidense (3), nicaragüense (3), canadiense (2), haitiano (2), griego (1) y portugués (1) (IJAMI, 2018).

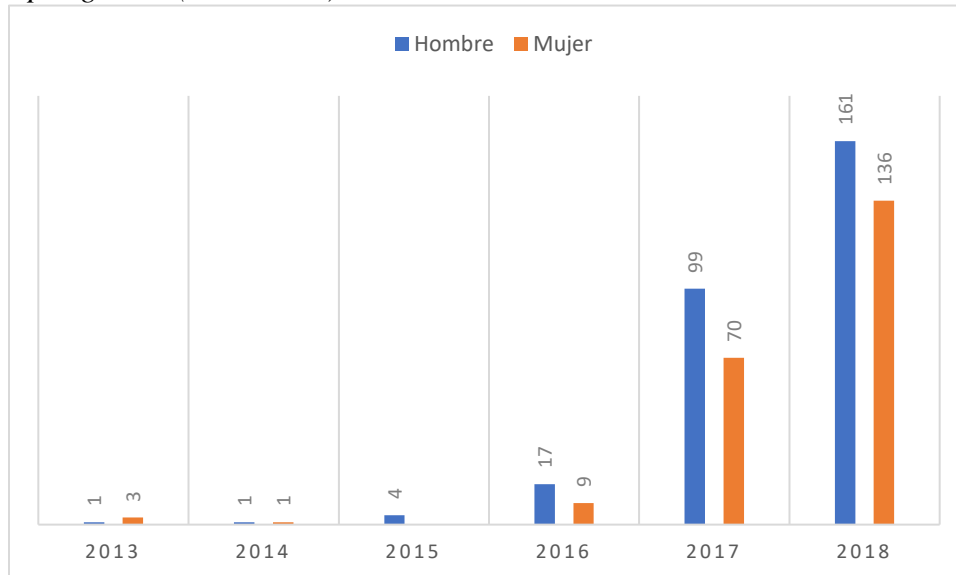
Aun así, estas cifras no visibilizan necesariamente la población objetivo para este estudio, aquella con necesidad de protección internacional. Si bien la autoridad responsable de atender y dar respuesta a las solicitudes de refugio en México es la COMAR, ésta no se encuentra presente en todos los estados de la república por lo que es el INM el responsable de recibir y canalizar cualquier solicitud de refugio que surja de Jalisco a las oficinas centrales de la COMAR en la Ciudad de México, así como prestar el espacio (o en el peor de los casos, el teléfono o fax) donde las entrevistas entre las personas solicitantes y los agentes de protección de la COMAR tienen lugar. Gracias a la labor de documentación de la UPMRIP, así como de organizaciones como Asylum Access, se sabe que desde el 2013 y hasta el 2019 se han documentado 1620 solicitudes de refugio en el estado. También se sabe que son personas jóvenes, quienes tenían un promedio de edad de 38 y 31 años respectivamente (IJAMI et al, 2018).

*Tabla 3: Total de solicitudes de la condición de refugiado en Jalisco, desglosadas por año y por ciudad*

	<b>Total de solicitudes de la condición de refugiado en Jalisco</b>	<b>Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas en Guadalajara</b>	<b>Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas en Puerto Vallarta</b>
<b>2013</b>	4	4	0
<b>2014</b>	2	2	0
<b>2015</b>	4	4	0
<b>2016</b>	26	25	1
<b>2017</b>	169	157	12
<b>2018</b>	297	288	9
<b>2019</b>	1118	nd	nd

Fuente: elaboración propia con información de los boletines de UPMRIP-COMAR de los años 2013-2018 y en base al informe de Asylum Access (2020) para el 2019.

Gráfica 3: Total de solicitudes de la condición de refugiado presentadas ante INM en Jalisco, desglosadas por género (2013-2018).



Fuente: elaboración propia con los Boletines Estadísticos de la UPM-COMAR de los años mencionados.

A pesar de una creciente presencia de extranjeros en el estado, la sociedad tapatía no está del todo abierta a transformarse en un espacio hospitalario para las personas migrantes extranjeras; en el 2013, de acuerdo con datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jalisco se encontraba entre los estados con mayor índice de discriminación y era uno de los nueve estados de la república que no contaba con una ley contra la discriminación (Rello, 2014). Si bien la mayor parte de los actos discriminatorios que eran reportados en Jalisco provenían de los sectores laborales y del sector educativo, la CEDH no dejó de hacer énfasis en que “persisten grupos específicos severamente que por sus diferencias, ven menoscabados varios derechos: las etnias indígenas, los adultos mayores, las personas con discapacidad, *los migrantes* y los individuos de la diversidad sexual” (Rello, 2014).

Por ejemplo, la ENADIS 2017 establece que el 51.7% de los encuestados en Jalisco declararon percibir de manera negativa el que las personas practicaran tradiciones y/o costumbres distintas a las mexicanas (CONACYT et al, 2018). Fue así que se promulgó, aprobó y publicó la **Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación** en el 2015, que entiende como discriminación cuando hay una conducta que demuestre distinción, exclusión o restricción, a causa de alguna característica propia de la persona o grupo, que tenga como consecuencia anular o impedir el ejercicio de un derecho y que reconoce los impactos negativos que estas prácticas pueden tener en la vida de las personas, pues tiene que ver con la pérdida de

derechos y de una desigualdad para acceder a ellos, lo cual puede llevar a la persona al aislamiento y, en el caso de las personas solicitantes, refugiada y migrantes, al atrapamiento migratorio pues vuelven a recurrir a la migración para buscar espacios dónde puedan acceder a mejores condiciones (FM4 Paso Libre, 2018).

Si bien es necesario hacer un análisis sobre marco normativo estatal y recopilar información cuantitativa que visibilice la presencia de la población de interés para este estudio, esta información no permite entender por sí sola las realidades de quienes deciden permanecer y rehacer su vida en el estado tapatío. Quienes conocen de manera cercana los obstáculos a los que se enfrentan las personas solicitantes y refugiadas son las organizaciones de la sociedad civil que han acompañado a las personas desde su llegada, en su proceso de solicitud y ahora en sus procesos de integración y que se han dado a la tarea de documentar estas transformaciones a fin de seguir con su labor de sensibilización e incidencia.

Para obtener un panorama completo también resulta importante conocer las instituciones públicas presentes en el estado y cómo se vinculan al tema de atención a población migrante y refugiada, pues ellas juegan un papel importante como facilitadoras -o no- de la integración de la población de interés. Finalmente, y mientras el debate sobre las facultades y competencias de las autoridades estatales y locales sobre el fenómeno migratorio y de permanencia y asentamiento de personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas continúa, son sus funcionarios de ventanilla la primera instancia a la que acuden los refugiados y que pueden facilitar o negarle el acceso a derechos a la población de interés para este trabajo.

### 1.5 ¿Acoger sin integrar? Diagnóstico de la situación actual

Los efectos de desplazamiento forzado alcanzan e impactan cada vez a un conjunto más amplio de partes interesadas dentro de los gobiernos nacionales, rebasando en su capacidad a los departamentos e instituciones tradicionalmente involucrados en temas relacionados a refugiados, asilo y protección. A la par, la falta de acción por parte de las autoridades federales como la COMAR y la Secretaría de Gobernación (con la complicidad de las autoridades estatales, que prefieren romper u olvidar promesas y compromisos políticos cuando el tema deja de ser beneficioso para la agenda), han evitado que la sociedad y comunidades mexicanas se sensibilicen a los derechos y necesidades de esta población; esta negligencia también es visible en las

instituciones educativas, de salud y financieras, quienes actúan de manera discrecional, sin un modelo federal ni estatal que homologue prácticas, normas y reglamentos, negándoles el acceso a derechos casi *de facto* y obstaculizando los procesos de integración de la población sujeto de protección internacional.

El tema migratorio en Jalisco es uno que involucra a un complejo andamiaje institucional que, de acuerdo con el PEDG, debe priorizar la atención a los grupos prioritarios y entre ellos la población sujeta de protección internacional. A continuación se presenta un breve resumen de los actores con los que se han identificado como estratégicos para la elaboración de este trabajo y para la gestión de la política migratoria en el estado de Jalisco.

*Tabla 4: Instituciones jaliscienses y los servicios ofrecidos para las personas migrantes y refugiadas.*

Institución	Servicios y/o programas ofrecidos para personas migrantes y refugiadas
<p>Instituto Nacional de Migración</p>	<p>Otorgarles a los extranjeros las facilidades necesarias para llevar a cabo procedimientos migratorios que permitan su ingreso y estancia en territorio nacional;</p> <p>Dirección de Programa de Repatriación, que tiene como objetivo promover la reinserción de la población mexicana repatriada desde Estados Unidos. INM y la Dirección Estatal de Enlace del Programa Repatriación coordina a los distintos actores que cuentan con acciones en beneficio de las personas repatriadas para promover su integración en todos los programas sociales, especialmente relativo a acceso a servicios de salud, incluyendo la psicosocial, acceso al empleo, derecho a la identidad, revalidación de estudios, certificación de capacidades y habilidades, acceso a servicios financieros, orientación jurídica (Instituto Nacional de Migración, 2020);</p> <p>Expedición de documentos de regularización migratoria;</p> <p>Funciona como oficina vinculada de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado.</p>
<p>Dirección Estatal de Atención a Migrantes</p>	<p>Diseñar y ejecutar programas, proyectos, acciones, iniciativas y políticas públicas encaminadas a proteger los derechos de las personas migrantes en el estado de Jalisco, así como de las personas de origen jalisciense que se encuentran en el extranjero.</p> <p>En coordinación con el DIF Estatal, algunos clubes de migrantes (en Estados Unidos) y a través de la estrategia “Jalisco Sin Hambre”, la Dirección apoyó a más de 900 familias de escasos recursos en Jamay y Juanacatlán con la entrega de despensas (Prensa Gobierno del Estado, 2020).</p>

	<p>Gracias a diversos acercamientos con la Dirección, se sabe que su trabajo se enfoca en la atención de las peticiones de la comunidad de jaliscienses en el extranjero (ubicados en su mayoría en Estados Unidos) y que no cuentan con el presupuesto para operar programas de asistencia por lo que trabajan desde la visión de transversalizar la agenda migratoria en las agendas del resto de las secretarías y de las oficinas municipales.</p>
<p>Instituto de Formación para el Trabajo [IDEFT]</p>	<p>Proporcionar capacitación para el empleo creando e impartiendo programas y talleres que le permitan a la persona desarrollar otras competencias para su beneficio laboral. Cuenta con la validez y respaldo de la Secretaría de Educación Jalisco y la Secretaría de Educación Pública. La persona debe presentar un documento de identificación oficial, comprobante de domicilio y comprobante de estudios. Algunas organizaciones de sociedad civil han acompañado a personas refugiadas para la inscripción a talleres.</p>
<p>Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos</p>	<p>Busca promover y ofrecer servicios educativos de calidad para jóvenes (mayores de 15 años) y adultos en situación de analfabetismo y rezago educativo.</p> <p>Las personas migrantes, solicitantes y refugiadas pueden acceder a estos programas en cuanto tramiten su CURP. Algunos de los refugiados acompañados por las organizaciones de sociedad civil han retomado sus estudios de secundaria y preparatoria (modalidad semi presencial) y/o buscan revalidar sus estudios a través de exámenes de revalidación.</p>
<p>Hospital Civil</p>	<p>Atención médica de urgencia y canalización a albergues (tienen un convenio con Casa Scalabrini para canalizar a las instalaciones de la organización las personas repatriadas que lleguen al Hospital y necesiten de un lugar donde quedarse).</p>
<p>Consejo Estatal para la Prevención del Sida [COESIDA]</p>	<p>Para acceder a una regularización por razones humanitarias por cuestiones de salud el COESIDA ha expedido oficios que declaran el estado de salud del solicitante como delicado y expone que, de ser devuelto, su vida correría peligro por no poder acceder al tratamiento médico necesario. Sin embargo, si la persona no cuenta con CURP ésta no puede acceder a los retrovirales. Las personas refugiadas con CURP que necesiten tomar retrovirales pueden acudir al COESIDA para recibir el tratamiento sin ningún costo.</p>
<p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF</p>	<p>Asesoría en derecho familiar; atención a población en condiciones de emergencia; atención al maltrato y la violencia en la familia; apoyos asistenciales para cubrir necesidades básicas; atención de la salud psicológica;</p> <p>Responsable del cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados;</p> <p>En algunos municipios como San Juan de los Lagos y Poncitlán, los comedores del DIF abren sus puertas para las personas migrantes (sin importar su condición migratoria);</p> <p>En el AMG, las oficinas del DIF también han apoyado a las personas refugiadas con la entrega de cartas de comprobante de domicilio; junto con FM4 Paso Libre, el DIF también ha colaborado en la vinculación laboral para algunos casos de personas con discapacidad y adultos mayores;</p>

	Durante la contingencia por COVID-19, algunas oficinas locales del Sistema DIF apoyaron en la entrega de despensas y abriendo comedores para la población en condiciones de vulnerabilidad (Gobierno de Guadalajara, 2020).
Instituto de Defensoría Pública Federal	Asesoría jurídica gratuita; asesoría y orientación para iniciar el trámite de reconocimiento de refugiado (pero no dan seguimiento ni acompañamiento a las personas solicitantes ante INM).
Instituto Jalisciense de Salud Mental (SALME)	Se encarga de la programación, supervisión y evaluación de la promoción, prevención, atención, enseñanza e investigación en salud mental en el estado;  Atención en el tema de salud mental (de urgencia); no pueden acceder personas sin documentos de regularización migratoria (CURP). Una vez con los documentos necesarios, las personas pueden acceder a un acompañamiento psicológico/psiquiátrico (tanto de urgencias como un tratamiento de corto y mediano plazo).
Secretaría del Sistema de Asistencia Social	Busca mejorar la condición de vida de los jaliscienses, principalmente de las familias en condiciones de pobreza.  La Ley de Asistencia Social y su Reglamento establecen a las personas migrantes y refugiadas como "población vulnerable" que podría beneficiarse de los programas que se ofrecen a través de la Secretaría.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Promueve el empleo, la capacitación, la productividad y el mejoramiento de las condiciones generales de trabajos para los jaliscienses (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2019). Busca promover la equidad e igualdad laboral entre mujeres y hombres; fomentar el autoempleo; buscar la inclusión de todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2019).  La GIZ, bajo el marco del proyecto PROFIL, busca fortalecer los mecanismos nacionales y estatales de integración laboral por lo que está colaborando de manera cercana con la Secretaría a través del Servicio Nacional del Empleo (SNE). Buscan optimizar la socialización de vacantes con personas en movilidad, el acercamiento del sector privado con el SNE para la difusión de vacantes y facilitar el <i>match</i> entre las personas de interés y los empleadores.
	La SSJE es la encargada de conducir el sistema de salud en Jalisco a través de coordinar los programas de promoción y prevención, fomento y regulación sanitaria, y servicios de salud a la persona. Si bien la Ley de Salud del Estado de Jalisco no hace referencia a "migrante" o "refugiado", el artículo 18 sobre las Atribuciones de SSJ establece "asegurar a todos los grupos en situación de vulnerabilidad el acceso efectivo de todos los servicios de salud mediante la ampliación constante de su cobertura, así como procurar la equidad y atender las necesidades particulares de cada persona" (fracción XV).

<p>Secretaría de Salud de Jalisco</p>	<p>En materia de migración, la SSJ reconoce que Jalisco tiene un intenso movimiento migratorio por lo que se desarrolló un programa específico para atender y promover la salud de los jornaleros agrícolas migrantes “Promoción de la Salud de la Población Migrante”; tiene el objetivo de reforzar los servicios de salud dirigidos a esta población en sus lugares de origen, tránsito, destino y retorno (Secretaría de Salud, 2014).</p> <p>En el informe de la CEDH se reconoció el trabajo de la coordinadora estatal de Promoción de la Salud de la Población Migrante, la doctora María Teresa Flores Isaac, pues resultaba una aliada estratégica para las organizaciones y las personas migrantes y refugiadas: “cuando se presentan casos que requieren atención, y las personas ya asistieron a los servicios y no las quieren atender, las gestiones y canalizaciones que María Teresa ha realizado han sido atendidas en 100 por ciento”, (CEDH, 42). Sin embargo es importante reconocer que al no contar aún con las reglas de operación del INSABI y de cómo colaboraría la SSJ con el sistema federal de bienestar no se tiene certitud de cómo continuará a operar el programa de Promoción de la Salud de la Población Migrante.</p>
<p>Comisión Estatal de Derechos Humanos</p>	<p>Organismo de participación ciudadana, dotado de autonomía respecto a autoridades estatales y locales que interviene ante los actos administrativos, omisiones o posibles violaciones de derechos humanos en el estado. Establece el Grupo de Trabajo Especializado en la Agenda de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas en el 2018, a fin de implementar un modelo de atención que respondiera a los retos que enfrenta la población en movilidad en Jalisco (CEDH, 2020). Trabaja en el acompañamiento de personas interesadas en acceder a procedimientos de regularización migratoria y de solicitud de refugio, apoyando “90 regularizaciones, 70 corresponden a tarjetas por razones humanitarias, 12 Residencias permanentes, 5 residencias temporales y 3 de cambio de domicilio” en el 2019 (CEDH, 2020, p.28).</p>
<p>Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres</p>	<p>A través de la Secretaría se fortalecen las políticas de igualdad de género, derechos humanos y la autonomía de las mujeres en Jalisco y promueve la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas estatales (SISMH, s/f).</p> <p>De octubre a noviembre 2019 la SISMH colaboró con FM4 Paso Libre para desarrollar mesas de trabajo con funcionarios públicos, miembros de organizaciones de sociedad civil defensoras de los derechos de las personas en movilidad y académicos expertos en migración y/o género; el resultado de la sistematización de la información recaudada quedó plasmada en la <i>Estrategia de atención a personas migrantes con perspectiva de género en el estado de Jalisco</i>.</p> <p>Como se mencionó previamente, desde la SISEMH “se coordinó para que los actores involucrados (Secretaría de Salud, INM, DIF, Secretaría de Asistencia Social, El Refugio Casa del Migrante, Comisión Estatal de Derechos Humanos, policías municipales y otras OSCs) ofrecieran un acompañamiento de tránsito a los integrantes de la caravana que transitó por el AMG en febrero 2019, haciendo especial énfasis en el cuidado de sus derechos humano. También se ofreció la información necesaria respecto de la posibilidad de seguir hacia su destino o volver a sus países de origen” (Prensa el Mar, 2019).</p>

Fuente: elaboración propia con información de diferentes fuentes

Asimismo para este trabajo vale la pena resaltar que dentro de los 125 municipios tapatíos, el IJAMI solo consiguió detectar 14 de ellos<sup>16</sup> que contaban con una oficina municipal de atención a migrantes, “lo que refleja la falta de una visión de la migración como eje transversal para el diseño de políticas públicas en las localidades del estado. Este vacío institucional presenta un desafío importante para acercar cualquier programa y estrategia de integración federal o estatal al interior del Estado” (IJAMI, 2018a, p. 10).

No obstante a la gran cantidad de instituciones presentes en Jalisco, y de los alcances socioeconómicos que pretenden lograr, la política migratoria estatal da cuenta de un rezago en torno a la existencia de una política social que permita la recepción, atención e integración. En su informe especial *Los acompañamientos realizados desde la CEDH a personas migrantes internacionales y nacionales, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y refugiada 2019 del 2020*, la CEDH reconoce que el primer obstáculo en la recepción e integración de las personas migrantes son los procesos de regularización migratoria pues las autoridades del INM, quienes reciben y canalizan solicitudes a las oficinas de COMAR de CDMX, suelen actuar de manera discrecional y violenta.

“Un ejemplo es lo que sucede regularmente con los solicitantes de nacionalidad venezolana, los cuales, de manera sistemática, son rechazados al presentar la solicitud ante el INM cuando acuden sin el acompañamiento de una organización, puesto que algunas de las autoridades encargadas de la recepción de los documentos persisten en que los venezolanos no cumplen con las características necesarias para ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado debido a su contexto socioeconómico y educacional, lo cual de ninguna manera logra ser un impedimento jurídico para hacerlo” (CEDH, 2020, p. 35).

La CEDH señala el tiempo de resolución como otro obstáculo importante; si bien la LRPCAP establece un plazo de 45 días hábiles para dar una resolución, en Jalisco (y a nivel nacional) la COMAR no tiene las capacidades para respetar estos plazos, por lo que el procedimiento puede extenderse hasta por más de un año (FM4 Paso Libre, 2018 y CEDH, 2020). El tiempo de espera

---

<sup>16</sup> Entre estos Acatic, Amacueca, Ameca, San Juanito de Escobedo, El Arenal, Atenguillo, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, San Martín de Bolaños, San Martín Hidalgo, Tomatlán, Zapopan, Zapotiltic y Zapotlán el Grande; a estos se les podría sumar Guadalajara [Oficina de Relaciones Internacionales y Atención al Migrante], Tlajomulco de Zúñiga [Dirección de Derechos Humanos y Paz] y San Pedro Tlaquepaque [Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad].

puede tener importante impactos emocionales, mentales y físicos en las personas solicitante, “al vivir con la incertidumbre de estar de manera irregular y permanecer a la expectativa de que el INM los detenga y sean deportados, aunado a una precariedad económica en que la mayoría de los solicitantes viven, lo que termina por afectar la salud psicológica y física de la persona”, (CEDH, 2020, p. 36). Sobre las capacidades (o falta de) de la COMAR para darle seguimiento a la población solicitante en Jalisco, la CEDH señala:

“COMAR no cuenta con las capacidades, ni planes de acción desarrollados para ofrecer soluciones duraderas, de tal manera que materializa su asistencia a los solicitantes por medio de una llamada telefónica y lo culmina al término de esta, pues después de dicha entrevista, no existe ningún otro esfuerzo por parte de la institución de generar vínculos con otras dependencias para garantizar que las personas accedan a derechos, reduciendo exponencialmente la posibilidad de que los solicitantes puedan acceder a estos y satisfacer sus necesidades básicas y fundamentales mientras el trámite sigue su curso, debido a que dichas instituciones por lo general desconocen las características y requerimientos de las personas solicitantes” (CEDH. 2020, p. 38).

El informe de la CEDH también sirve para visibilizar las trabas institucionales que obstaculizan la integración de la población sujeto de protección internacional en Jalisco. En materia de salud la CEDH señala que los documentos que porta la población de interés son desconocidos por el personal de los servicios de salud, pues el éste no cuenta con formación ni capacitaciones sobre derechos humanos y desconocían que el trámite de seguro popular era accesible para las personas migrantes hasta por 90 días (CEDH, 2020, p. 42); en cuestiones del acceso a la identidad, la CEDH señala que la mayoría de los institutos, incluso el registro civil, suelen exigir el pasaporte como documento de identidad o desconocen los documentos de identidad como las constancias de nacionalidad (p. 44).

Respecto a la educación, la CEDH y el ACNUR están de acuerdo que el primer obstáculo suele ser los requisitos exigidos para la inscripción escolar y la revalidación de estudios, pues muchas veces las personas de interés para este trabajo no suelen ser aceptadas en los programas escolares sin una CURP; y, por los tiempos de respuesta de COMAR y de INM, ésta no suele ser accesible sino hasta casi cuatro meses después de iniciado el proceso de solicitud de la condición de refugio (p. 45). Finalmente, respecto al derecho a trabajar, la CEDH identifica que la población sujeta de protección internacional no logra acceder a empleos estables y bien remunerados ya que no tiene acceso a una CURP mientras se encuentra en trámite o porque los empleadores

desconocen su TRP como documento válido, por lo que suelen trabajar por su cuenta o emplearse en lugares donde no tienen acceso a derechos laborales ni a seguridad social (CEDH, 2020, p. 46 y p.47).

Si bien la gestión, sensibilización y documentación de la CEDH y su Grupo de Trabajo Especializado en la Agenda de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas, así como la labor de la SSJ y de la SISMH son esfuerzos importantes desde la agenda estatal por atender a esta población, no dejan de ser esfuerzos relativamente recientes y que surgen a partir de la visibilización y presión social por el tema. Es importante reconocer que el asentamiento de personas migrantes y refugiadas no es un evento que haya sucedido de un día para otro sino que, como demuestra el número de solicitudes de refugio en México y Jalisco, ha sido constante en su crecimiento. Aunado a eso, los procesos de permanencia e integración son complejos y no deberían reducirse a la entrega de un documento de identidad, ya que éstos “demandan reforzar diferentes aspectos que nosotros quizás damos por sentados, como la salud mental, psicoafectiva y psicosocial, así como la habilidad de crear y mantener redes (laborales, sociales, familiares, entre otras)” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 104).

En términos amplios Jalisco es un espacio donde se multiplican las redes de apoyo a esta población; tan solo en el área metropolitana se pueden mencionar la presencia de varias organizaciones de sociedad civil que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos de estos grupos. Estas redes de apoyo son actores sociales claves que facilitan la configuración de redes sociales entre los recién llegados, permitiendo el intercambio de conocimiento, experiencias, bienes y/o dinero. Sin embargo, la permanencia de las personas solicitantes y refugiadas plantea un nuevo reto para estos actores: cuando el apoyo ya no se trata solo de cubrir las necesidades básicas mientras pernoctan en los albergues, ¿cuál es la nueva agenda a seguir?, ¿quiénes y cómo podrían sumar a construir alianzas para acompañar y facilitar los procesos de integración de las personas solicitantes y refugiadas?, ¿ante que normativa federal, estatal y/o municipal se puede apelar para facilitar esto?

Este trabajo de investigación resalta la presencia y el trabajo de tres organizaciones locales, pues son ellas las que han ayudado -a través de la documentación y sensibilización- a construir el acervo sobre el contexto de atención y (des)protección en el estado hacia estas poblaciones y quienes les acompañan en el cotidiano en sus procesos de integración: Dignidad y Justicia en el

Camino A.C. (mejor conocida como FM4 Paso Libre), El Refugio Casa del Migrante y Aldea Arcoíris.

FM4 Paso Libre es una organización sin fines de lucro dedicada a la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas que surge en el 2007 como una iniciativa de un grupo de estudiantes que deciden recrear un modelo de atención humanitaria en el AMG después de haber participado en programas de voluntariado en otras casas del migrante en el país (FM4 Paso Libre, s/f). La organización ha pasado por transformaciones importantes a lo largo de la última década pues pasaron de ser un grupo de voluntarios a una asociación civil en el 2009, se organizaron en un comedor y estancia de día en el 2010 y finalmente se convirtieron en un albergue con capacidad de alojar hasta 100 personas en el 2016 (FM4 Paso Libre, s/f).

Esta organización participó en la Consulta Mundial a Organizaciones del ACNUR en Ginebra, Suiza y ha colaborado en diferentes procesos consultivos y en el proceso oficial para la adopción del Pacto Mundial sobre una migración regular, ordenada y segura (FM4 Paso Libre, s/f), mientras que en el marco estatal promovió la Ley de Hospitalidad en conjunto con Pedro Kumamoto. La organización brinda atención humanitaria a quienes llegan a sus puertas, acompañamiento psicosocial y médico y atención jurídica, todo de manera gratuita.

“Desde FM4 Paso Libre hemos apoyado a 102 solicitantes de la condición de refugio, de 2016 a 2017, la mayoría nacionales de Honduras (58), seguidos por los venezolanos (18) y los salvadoreños (14). Entre ellos, 87 hombres y 15 mujeres han apostado por retomar y rehacer su vida en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Sin embargo, no todos los solicitantes fueron reconocidos; del 2016, 14 solicitudes tuvieron resolución negativa, 4 procesos fueron abandonados y solo 7 solicitantes fueron reconocidos. Los datos del 2017 son aún más inquietantes, 12 personas abandonaron el trámite, a 11 se les negó la condición de refugio, 16 trámites fueron suspendidos, 73 solicitudes siguen pendientes y solo a 3 personas se les otorgó protección complementaria” (IJAMI et al, 2018, p.137).

Si bien la labor de las casas del migrante aún es más conocida por su asistencia humanitaria a la población en tránsito, desde enero del 2018 la agenda de FM4 Paso Libre se modificó junto con las transformaciones de los flujos y lanzó el programa Proyecto de Integración Laboral junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un esfuerzo conjunto para recibir, acoger y arraigar a refugiados centroamericanos en la zona metropolitana. Desde el lanzamiento del Proyecto (enero 2018) hasta marzo de 2019 se han acompañado a 215 personas, la mayoría de los países al norte de Centroamérica; desde sus inicios y hasta el primer trimestre

del 2020, FM4 Paso Libre había atendido a 1,088 personas refugiadas como parte del Proyecto de Integración Laboral: 847 hombres, 236 mujeres y 5 personas trans.

La parroquia de El Refugio lleva años trabajando con la comunidad del Cerro del Cuatro, Tlaquepaque, atendiendo a la población necesitada, repartiendo despensas y medicamentos, ofreciendo comida a quienes llegan a tocar a las puertas sin importar su edad, nacionalidad o condición socioeconómica (Camus y Vega, 2017). La Parroquia ha logrado generar una red de solidaridades con otros actores locales y nacionales, como los Scalabrinianos, el Movimiento Familiar Cristiano, al Grupo Cristo Sacerdote, universidades del AMG y a la misma comunidad católica del Cerro del Cuatro (Camus y Vega, 2017).

En un inicio, las instalaciones del albergue fungían como un espacio de rehabilitación para drogadictos pero la cercanía con las vías hacía que las personas migrantes llegaran a tocar a las puertas de la parroquia, pidiendo asistencia humanitaria y orientación; es así que la Casa del Migrante inicia labores en enero del 2012 y la Casa del Refugiado en el 2016 (Camus y Vega, 2017). La organización se ha ido consolidando con el paso de los años y a partir del 2016 le apostó por la profesionalización de los servicios otorgados: comenzaron los acompañamientos jurídicos y orientaciones a las personas migrantes que buscaban regularizarse y permanecer. Actualmente colaboran con la CEDH, que abrió una oficina de atención a migrantes a un costado del albergue donde se busca ofrecer orientación y asesoría jurídica sobre las vías de regularización y los diferentes trámites migratorios, y se busca acercar a las personas migrantes y refugiadas a los servicios de defensa y garantía de sus derechos (Redacción, 2019).

Finalmente, Casa del Migrante Scalabrini Escuela Aldea Arcoíris (Aldea Arcoíris de ahora en adelante) es una institución sin fines de lucro que busca brindar una estancia segura y preparar a personas solicitantes y connacionales deportadas con talleres y cursos para su integración laboral; los cursos impartidos abarcan diferentes temas como inglés, paquetería básica para computación (Microsoft), reparación de refrigeración y aire acondicionado, reparación de dispositivos móviles, repostería y electrónica (Aldea Arcoíris, s/f). Las personas beneficiarias de estos talleres obtienen una constancia avalada por el Centro de Capacitación para el Trabajo de la Secretaría de Educación (CECATI), documento reconocido a nivel nacional que podría facilitar la integración laboral de las personas migrantes y refugiadas (Aldea Arcoíris, s/f).

Estas tres organizaciones colaboran, de manera directa o indirecta, con el proyecto del ACNUR de Integración Laboral.<sup>17</sup> El proyecto, que contribuye a la implementación de los compromisos en el MIRPS a través de la creación de programas y proyectos para facilitar el acceso al mercado laboral (ACNUR, Organización Internacional del Trabajo y Unión Europea, 2020), consiste en identificar a las personas que podrían regularizarse en México al solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en Chiapas y Tabasco (en su mayoría personas de los países del norte de Centroamérica aunque también se ha apoyado a personas venezolanas y transcontinentales), asesorarlas y orientarlas durante el trámite y reubicarlas una vez que hayan sido reconocidas en espacios donde la integración a las comunidades mexicanas podría ser más fácil pues se piensa que existen mejores oportunidades laborales, como Saltillo, Coahuila, Monterrey, Nuevo León, Guadalajara, Jalisco y Aguascalientes, dónde después las organizaciones de sociedad civil locales y las oficinas de ACNUR *in situ* les ayudan a vincularse con vacantes en los diferentes sectores económicos activos. Desde los inicios de este programa en el 2016 y hasta noviembre de 2019, se han reubicado a 5,130 personas refugiadas de las cuales el 86% ha permanecido en el programa, 10% lo abandonó y 4% decidió irse a Estados Unidos (Agencia Reforma, 2019).

Si bien cada organización tiene su propio reglamento y procesos internos, en general el Proyecto consiste en recibir en los albergues a las personas sujetas a protección internacional, apoyándoles con la búsqueda de trabajo, en la búsqueda de atención médica (salud física y salud mental) y en la creación de redes, entre ellos como con los locales. En FM4 Paso Libre, y dentro del albergue, las personas refugiadas reciben apoyo para la elaboración de su *curriculum vitae* y se les asesora para posibles entrevistas, mientras que de las puertas para afuera la organización ha trabajado en el acercamiento con iniciativa privada para formar en una bolsa de empleadores solidarios, “una red de personas afines a la organización que han manifestado interés en contratar migrantes, solicitantes o refugiados por períodos cortos o largos” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 102).

Mientras tanto, en El Refugio, se considera fundamental para el funcionamiento del albergue la disposición de la comunidad de aceptar e integrar a las personas migrantes y refugiadas

---

<sup>17</sup> FM4 Paso Libre comenzó a recibir personas como parte de este programa de reubicaciones desde enero 2018 mientras que Aldea Arcoíris inició a mediados del 2019. Si bien El Refugio no participa en este programa como socio estratégico del ACNUR en el terreno, las mismas dinámicas del AMG suelen obligar a las personas sujetas de protección internacional a migrar entre albergues, por lo que este trabajo no puede descartar a una organización aunque no sea socio estratégico local del ACNUR o colaboré directamente con él en el programa de reubicaciones.

en actividades laborales como la albañilería, pintura, mudanzas, carpintería, entre otras (Camus y Vega, 2017). El Padre Alberto, director de El Refugio, aprovecha los servicios religiosos para recordarle a la comunidad “si ustedes necesitan un trabajador, que pinte o un albañil o un peón o alguien que les ayude a mover muebles, plantar un terreno, aquí están los migrantes que son muy trabajadores” (Camus y Vega, 2017) y por la labor de vinculación que ha hecho el Padre con la comunidad del Cerro del Cuatro se rescatan experiencias positivas entre las personas que han acudido a la organización en busca de apoyo.

“En las cuestiones laborales, el dejar atrás el campo y la producción agrícola simboliza un ascenso para estas personas porque aún que no sea un salto muy grande en términos salariales, el desgaste físico o “el poner el cuerpo para el trabajo”, no es lo mismo al entrar en los procesos de producción y ensamblaje. El boom de construcción que se está dando en la ciudad, a raíz de la construcción de la nueva línea del tren ligero por ejemplo, les da varias opciones laborales a los que vienen llegando. Los sectores de servicios y de limpieza, que constantemente sufren de rotación de personal, también son otras alternativas que existen en la ciudad. Sin embargo, una de las aspiraciones más presentes entre las personas que hemos recibido es el anhelo del autoempleo y el levantar un negocio propio. Muchos han sido comerciantes toda su vida y es este *expertirse* que les emociona aún más que trabajar dentro de una empresa o fábrica, por lo que es importante acercarlos a programas de ahorro, de créditos y programas gubernamentales de apoyo” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 104).

Sin embargo, estos esfuerzos no logran atender en su totalidad las necesidades de las personas que llegan al AMG en busca de una segunda oportunidad; pese a conseguir papeles de regularización, las tres organizaciones dan constancia de que éstos no suponen una integración a la vida social y continúan las dificultades. Como se mencionó previamente, la mayor parte de las personas sujetas a protección internacional trabajan en empleos informales, lo que concuerda con la tendencia nacional<sup>18</sup> y con los datos de la ENADIS 2017; la regla pareciera ser los trabajos precarios, sin horarios fijos pero extendidos hasta que el patrón así lo exija, y con un salario que no rinde para el costo de vida en el AMG.

Se podría pensar que quienes logran encontrar un empleo están protegidos de caer en el atrapamiento migratorio o de quedar en situación de indigencia, pues lograron completar una de las tareas que más les agobia al llegar al AMG; sin embargo, varias de las personas refugiados en Jalisco han denunciado actitudes discriminatorias en sus empleos, que pueden ser desde eventos o

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el INEGI, hasta el 56.8% de los empleos en el país son informales, lo que propicia un ambiente de vulnerabilidad pues no hay un contrato que proteja a la persona (Cruz Varga, 2018).

acciones pequeñas (como hacer comentarios sobre sus acentos o cuestionarle los motivos por los que huyó de su país de origen) hasta actitudes o acciones que los obligan a abandonar sus empleos y volver a la inestabilidad, corriendo incluso el riesgo de volver a quedar atrapados en una circularidad migratoria al verse obligados a migrar en búsqueda de nuevas oportunidades laborales (FM4 Paso Libre, 2018).

De acuerdo con las organizaciones de sociedad civil como FM4 Paso Libre y El Refugio, otro de los obstáculos más recurrentes a los que se enfrentan la población de interés es el reconocimiento de sus documentos, lo que respalda lo establecido en el informe de la CEDH y contradice los logros reconocidos por organismos internacionales bajo el marco del MIRPS. Muchas veces el desconocimiento y la desinformación de las instituciones públicas y privadas sobre la tarjeta de Estancia de Visitante por Razones Humanitarias y de Residente Permanente que utilizan los solicitantes y refugiados es el primer obstáculo que enfrentan al querer acceder a derechos y servicios. Que se siga sin aceptar sus tarjetas de Residente Permanente como un documento de identificación válido y legal (y que incluso persista la gente que les acusa de falsificar documentos o que les exigen los documentos *oficiales* como pasaportes, credenciales de elector o licencias de conducir estatales) no solo habla sobre el desconocimiento hacia las necesidades de estos recién llegados y los documentos que éstos traen consigo (FM4 Paso Libre, 2018) sino también de la ausencia de las autoridades mexicanas como la COMAR en materia de sensibilización y coordinación interinstitucional.

En materia de vivienda se observa que en Jalisco se repite la tendencia nacional que mencionaba la ENADIS 2017; muchos se han instalado en la zona centro de Guadalajara, dónde encuentran cuartos económicos pero se enfrentan a condiciones duras e indignas, como el hacinamiento, instalaciones viejas, barrios inseguros. Los que no han contado con la suerte de encontrar un cuarto céntrico suelen entonces mudarse para las colonias periféricas, como en Zapopan y Tlajomulco.

“[El mismo] problema de documentación e identidad también se presenta cuando los refugiados se encuentran buscando vivienda; el desconocimiento de la población sobre este documento los lleva a dudar sobre la veracidad del mismo y hemos tenido casos donde han sido rechazados por presentar *documentación falsa*. A la par de esta situación existe otro obstáculo en el camino de buscar una vivienda digna: la figura del aval. Para un refugiado, el llegar a un nuevo país y una nueva ciudad implica desarrollar, desde cero, nuevas redes sociales y laborales por lo que frecuentemente tienen

que asentarse en zonas y colonias populares, dónde la figura de aval no existe o no es uno de los requisitos obligatorios” (FM4 Paso Libre, 2018, p.104).

La atención médica y psicológica es un tema aún más complejo; la desaparición del Seguro Popular vuelve a complicar el acceso a los servicios de salud de esta población pues el trabajo de la organización de socializar y sensibilizar a los funcionarios y trabajadores sociales de las instancias de salud pública locales sobre los derechos de las personas en tránsito, solicitantes de asilo y refugiados quedó como un esfuerzo incipiente e incompleto. En el caso de Jalisco la situación se complica aún más, pues el gobernador decidió que el estado no se adheriría por completo al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), modelo de atención que reemplazó al Seguro Popular y que tiene como objetivo que las personas sin seguridad social puedan acceder a servicios de salud con tan solo presentar su credencial para votar, CURP o acta de nacimiento en los centros de salud o clínicas de ISSSTE e IMSS.

Las instituciones de salud (municipales, estatales y federales) aún no tienen certidumbre de cómo operará el nuevo sistema de salud y advierten que la atención a pacientes podría colapsar en semanas si no se reactiva los flujos de recursos que cubrían los servicios médicos que se otorgaban a los beneficiarios del Seguro Popular (Barrera, 2020). A meses del lanzamiento del INSABI aún permean muchas dudas en lo local sobre cómo se brindará atención médica y medicamentos gratuitos a las personas que no cuenten con seguridad social, por lo que la labor de las organizaciones de sociedad civil pareciera que comenzará desde cero y solo queda lamentarse por los esfuerzos de sensibilización e incidencia perdidos ante las oficinas del extinto Seguro Popular.

El Proyecto de Integración también tambalea cuando se trata de la dimensión social de la integración, la cual requiere de reajustes de posiciones, renegociación de agendas y adaptación a nuevos contextos, tanto por los recién llegados como por las comunidades de acogida. En el caso de Jalisco, el paso de varias caravanas por territorio nacional y por el AMG visibilizó actitudes y discursos dónde se denuncia la presencia de migrantes y refugiados en la ciudad y reproducen prejuicios y estereotipos que pintan a los recién llegados desde una óptica negativa (FM4 Paso Libre, 2018). En la zona inmediata a los albergues suele ser común recibir quejas de los vecinos, que reclaman por el estado descuidado de las vías y por la presencia de extraños (en su mayoría hombres) que descansan en los costados de las vías o en las banquetas frente a sus hogares, por lo

que uno de los retos más grandes que tienen ante sí las organizaciones internacionales y de la sociedad civil que trabajan y acompañan a la población de interés en Jalisco es el de sensibilizar a la sociedad tapatía sobre la existencia de estas poblaciones, así como las diferencias entre cada uno (población en situación de calle, en movilidad y refugiada) ya que, aunque físicamente pueden verse similares -porque portan una mochila o comparten los mismos espacios-, sus necesidades así como la temporalidad de su estancia en la ciudad son diferentes.

Si bien las personas refugiadas han demostrado agencia y resistencia frente a un panorama complejo y retador, ante el abandono institucional la permanencia de las personas refugiadas en las ciudades mexicanas dependerá en gran parte del trabajo de vinculación y sensibilización de las organizaciones que acogen a los recién llegados, de que éstas logren dialogar y transformar a la sociedad receptora en un espacio hospitalario y solidario donde las personas sujetas a protección internacional no sean obligadas a volver a vincularse con “espacios donde la vida por definición es precaria” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 101) por no poder acceder a los derechos y garantías que les otorga la ley.

Una de las fortalezas que este trabajo ha identificado y que beneficiaría a la propuesta de intervención es la fuerte presencia y visibilidad de las organizaciones de sociedad civil que acompañan a la población en movilidad. La existencia y trabajo de otras organizaciones, que si bien no atienden o no se especializan en la población de interés para este trabajo, puede fortalecer esta propuesta de creación de espacios solidarios y hospitalarios para la población en movilidad pues demuestra que ya hay una agenda y un compromiso -desde sociedad civil- por apoyar a estos grupos en sus procesos de integración y por traducir en acciones y sinergias los compromisos y discursos que el Estado mexicano ha ignorado u olvidado.

*Tabla 5: Organizaciones de sociedad civil presentes en Jalisco*

<b>OSC</b>	<b>Descripción</b>
Casa Scalabrini Centro de Pastoral Migratoria	Es un espacio pequeño pues el acompañamiento que plantea la organización es uno de larga estancia, que le permita a la persona permanecer en el lugar hasta que encuentra trabajo y vivienda en el AMG. Suelen recibir personas canalizadas por el Hospital Civil (para apoyarles en su proceso de rehabilitación y brindarles acompañamiento médico) o por el INM (a su llegada a Jalisco dentro del marco del PRIM) (Red Casas del Migrante Scalabrini, s/f).

G.D.L SUR	Acompañamiento a personas repatriadas que han retornado a Jalisco (y particularmente en la AMG) luego de experimentar en Estados Unidos contextos de cárcel, pandillas o adicción a las drogas; como parte de los servicios que brinda está el de albergue y acompañamiento para la integración social y laboral de las personas repatriadas que se acerquen a la organización (Souza, 2019).
Albergue San Vicente de Paul A.C.	<p>Coordinado por la congregación de las Vicentinas, San Vicente de Paul A.C. es un albergue para personas migrantes ubicado en la Venta del Astillero.</p> <p>En una entrevista la directora de la oficina de Inclusión y Migrantes del municipio de Zapopan compartió que se encuentran explorando la posibilidad de desarrollar un programa de atención para niñas, niños y adolescentes no acompañados mexicanos en conjunto con la organización y el DIF Zapopan.</p>
JIU Jóvenes Indígenas Urbanos en el AMG	Colectivo que busca visibilizar a las personas indígenas urbanas de la Zona Metropolitana de Guadalajara a través de iniciativas en conjunto con la sociedad e instituciones para contrarrestar la discriminación y generar soluciones en conjunto. Para el Colectivo, “en las tres dimensiones (educativa, laboral y riqueza material) la condición de hablar una lengua indígena, identificarse dentro de una comunidad indígena, negra o mulata, o tener el color de piel más oscuro resultan en probabilidades menores de avanzar en el sistema educativo, progresar en el ámbito laboral o pasar a la parte más alta de la distribución de la riqueza, por lo que trabajan a favor de una ciudad intercultural que contribuya a la visibilidad de las aportaciones y las problemáticas de los pueblos originarios en el AMG”, (García, Mayo, Vicente y García, 2020)
Amigos Trabajando en los Cruceros A.C.	<p>Organización comunitaria que apoya a las personas y familias en situación de indigencia, sin importar su nacionalidad o condición migratoria. Buscan la integración de las familias en situación de calle y apoyar a que la niñez que se encuentra en esta condición no abandone sus estudios.</p> <p>La labor de la organización es importante para este trabajo pues el atrapamiento migratorio, y el quedar en situación de indigencia, son algunos de los riesgos que corren las personas solicitantes y refugiadas si no logran insertarse en las comunidades de acogida; asimismo, la labor de la A.C. con la población en situación de calle ayuda a visibilizar que los programas de asistencia social a veces no son accesibles ni para los grupos prioritarios de nacionalidad mexicana,<sup>19</sup> por lo que también podrían verse beneficiados de una mayor coordinación entre autoridades y programas.</p>
	La Red Interinstitucional de Equidad de Género y Migración (RIEGM) surge en el 2007 como un esfuerzo por analizar y visibilizar el respeto de los

<sup>19</sup> Durante la pandemia por COVID-19, la organización hizo una llamada a las autoridades estatales para que “voltearán a ver” a las poblaciones que no cumplen con los requisitos para ser beneficiados por los programas de apoyo del gobierno e hicieron un llamado para que no se condicionen los alimentos ni el acceso a otros programas de ayuda [gubernamental] a que la gente presente *documentos oficiales* como el INE, comprobantes de domicilio, etcétera, pues muchas veces la población con la que trabaja la organización no cuenta con estos papeles (Amigos trabajando en los cruceros, 2020).

Red de Género y Migración	derechos humanos de la población en movilidad que llega al estado. Fue una iniciativa del ahora extinto Instituto Jalisciense de las Mujeres (que fue absorbido por la SISMH con la entrada de Alfaro a la gubernatura) que busca desarrollar acciones concretas interinstitucionales que abonen a su objetivo. Está conformada por diferentes organismos, dependencias, organizaciones de sociedad civil y académicos, como el consulado estadounidense, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaria de Salud, Secretaría de Educación, COESIDA, DIF Jalisco, Universidad de Guadalajara, Instituto de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Pedagógica Nacional, FM4 Paso Libre, El Refugio, Casa Scalabrini, entre otros (RIEGM, s/f).
Casa Venezuela Internacional	Casa Venezuela tiene como finalidad proveer a la diáspora venezolana en México, y particularmente en Jalisco, las herramientas necesarias para facilitar su estadía en el extranjero brindando un espacio donde puedan sentir el acompañamiento en situaciones donde lo requieran, para que su adaptación a una nueva cultura sea un tanto más llevadero. Algunos de los servicios que brindan son: asesoría en aspectos legales para trámites de documentos civiles y mercantiles, asesorías en aspectos migratorios, acceso a servicios como la salud, apoyo a mujeres víctimas de trata, entre otros (Casa Venezuela Internacional, s/f).
The Rhizome Center for Migrants	The Rhizome Center es una clínica de asistencia en Guadalajara enfocada en brindar servicios legales posteriores a la deportación a la comunidad que ha vivido ésta. Se enfoca en fortalecer y expandir los recursos legales y de reintegración para deportados y repatriados en riesgo. En junio de 2018, el Centro Rhizome para Migrantes se asoció con Casa Scalabrini para brindar representación legal y asesoramiento a migrantes deportados en riesgo en el refugio de Casa Scalabrini en Guadalajara, México (The Rhizome Center for Migrants, s/f)

Fuente: elaboración propia con información de diferentes fuentes

Ante la falta de una política estatal de atención e integración para los llamados *grupos prioritarios*,<sup>20</sup> la tarea de informar y sensibilizar a la sociedad de acogida y a los funcionarios locales y estatales vuelve a recaer en las organizaciones de la sociedad civil, quienes han tenido que desarrollar y evolucionar sus modelos de atención para que éstos también acompañen a esta población de las puertas de los albergues hacia afuera. Sin embargo, estos esfuerzos quedan cortos ante obstáculos de hecho o de derecho por parte de las instituciones (Coria y Zamudio, 2018) pues la falta de homologación (de normas, reglamentos y protocolos de atención) dentro de los

<sup>20</sup> De acuerdo con la Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, los grupos prioritarios para el gobierno estatal son “aquellas personas que por alguna situación se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Entre estos grupos se incluyen a las personas con discapacidad, personas adultas mayores, las y los jóvenes, la población migrante, la población de la diversidad sexual, las madres adolescentes, los pueblos originarios, etcétera” (Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, 2019, p. 102).

diferentes niveles de gobierno, de sensibilización sobre los derechos entre el funcionariado público y la ausencia de protocolos de atención ante instituciones públicas y privadas, complica la integración de estos grupos poblacionales en las comunidades receptoras. A esto se le puede agregar la falta de continuidad como otro obstáculo: la creación y desaparición de institutos y direcciones así como el cambio y rotación de funcionarios, agendas y objetivos con cada elección municipal, estatal y federal pone en riesgo los avances logrados por los mecanismos de cooperación internacional (bilaterales o multilaterales) y por las organizaciones de sociedad civil.

El desafío es entonces construir una política social que, atenta al contexto migratorio y de permanencia y asentamiento de personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas refugio nacional y estatal, permita eliminar la exclusión estructural de estos grupos prioritarios y que establezca las medidas y acciones que favorezcan la recepción e integración de las personas en movilidad (sin importar su nacionalidad) y sujetas a protección internacional. Jalisco, y México en general, debe de reconocer la complejidad del fenómeno migratorio (con sus causas, efectos e implicaciones) y otorgarle la relevancia necesaria: habilitar secretarías, institutos o direcciones que atiendan el tema de movilidad y refugio y la integración de esta población como eje central y que colaboren con otras secretarías de manera transversal.

Asimismo, estas instituciones necesitan contar con personal calificado para que se puedan desarrollar programas, estrategias y acciones puntuales que tengan como eje central los derechos humanos de esta población; estas instituciones y programas deberán a su vez contar con un presupuesto que les permita operar y hacerle frente a la realidad del fenómeno migratorio y de permanencia y asentamiento de personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas y que refleje el compromiso del Estado mexicano por cumplir con los compromisos internacionales asumidos. La construcción de una política de hospitalidad e integración requerirá la concurrencia, coordinación y colaboración de autoridades en materia migración, de salud, educación, registro e identidad, acceso y procuración de justicia, acceso al empleo, cultura y desarrollo social y el conjunto de estas acciones podrían llevar a la práctica el discurso de derechos humanos que predomina en el Ejecutivo desde hace años pero que está ausente en la cotidianidad de los refugiados centroamericanos en México.

Ante estos vacíos y ausencias y ante la complejidad que representaría transformar la legislación estatal en el contexto político actual, este trabajo propone entonces una intervención

que se queda en el plano operativo, sin proponer reformas o la creación y/o desaparición de instituciones, pero que busca responder a la falta de coordinación entre las autoridades involucradas en la atención y protección de la población sujeto de protección internacional, fortaleciendo a las organizaciones de sociedad civil en su labor cotidiana de incidencia, sensibilización y acompañamiento y brindándole un espacio donde las propias personas refugiadas puedan compartir sus experiencias y realidades al hacer vida en territorio tapatío.

Este trabajo también reconoce los vacíos de información que persisten en torno al contexto de permanencia y asentamiento de personas sujetas de protección internacional. Al desconocer los contextos y realidades a las que se enfrentan día a día las personas solicitantes y refugiadas, las autoridades no pueden saber las necesidades específicas de estas poblaciones y los factores que condicionan o limitan su integración a las ciudades receptoras, por lo que también se justifica así la falta de formulación de políticas públicas o programas que atiendan las necesidades y características de esta población; la propuesta presentada en este trabajo buscará entonces que a través de la coexistencia, el reconocimiento del otro y la voluntad de trabajar en conjunto -y como iguales- se trabaje en la creación de un acervo de información que sirva como herramienta y base para la elaboración de programas, protocolos y acciones en el contexto local tapatío.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

El presente capítulo aborda una investigación acerca de los procesos de integración de la población sujeto de protección internacional en Jalisco a través de dos vertientes. Por un lado, se analiza el estado de arte sobre los procesos y prácticas de integración de esta población, tomando en consideración los trabajos de análisis elaborados por diferentes autores y las definiciones que utiliza la legislación nacional y los organismos internacionales con experiencia en la materia. Por otro lado, como este análisis concluye con una propuesta de intervención que busca involucrar a los diferentes actores presentes en el estado jalisciense, este apartado también analiza las redes de gobernanza y el capital social que estas mismas implican para cumplir con sus objetivos.

### 2.1 Gobernanza y capital social

La gobernanza, o “más allá del gobierno”, es el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado; reconoce que algunas “políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos” (Aguilar en Díaz Mueller, 2009 p. 35)

La gobernanza alude a la creciente capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (como empresas, organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales, etc.) han adquirido en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas y servicios públicos y “da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios” (Díaz Mueller, 2009, p.35). La gobernanza no solo trasciende al Estado (pues éste deja de ser el actor principal) y pone el énfasis en el actuar y la participación de otros actores no gubernamentales, sino que facilita la organización de la acción colectiva para el logro de objetivos comunes y es un proceso mediante el cual se reconoce a los actores no gubernamentales que se encuentran presentes y activos (Aguilar en Díaz Mueller, 2009)

La gobernanza entonces es el nuevo paradigma de gestión pública que reemplaza las estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas; que implica una idea descentralizada de la

dirección social, y en la cotidianidad “exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están dispersos en manos de diferentes actores, para la resolución de los problemas de la comunidad” (Díaz Mueller, 2009, p. 42); y el reconocimiento de la existencia y relevancia de actores no gubernamentales que son competentes en la resolución de problemas y que pueden intervenir en aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave para el éxito o ha visto reducido su margen de maniobra (Díaz Mueller, 2009).

Las redes de gobernanza también son vistas como mecanismos de vigilancia, control y rendición de cuentas de los gobiernos y como coadyuvante en la atención y satisfacción de las demandas sociales, pues permite la apertura, la inclusión y el empoderamiento de los diferentes actores sociales “que toman parte en el proceso de decisión de política pública” (Moreno Romero, 2012, p. 214). Esta participación hace referencia a la posibilidad que tiene cada persona “de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base del respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación y bajo los principios de equidad, rendición de cuentas y la descentralización de la administración (Whittingham Munévar, 2010).

En Jalisco, las redes de gobernanza se entienden como el enfoque apropiado para dar respuesta a esta insuficiencia de los gobiernos, dado que constituye un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del rol directivo, unilateral, vertical y jerárquico del gobierno, a través de nuevas relaciones con la sociedad y abierto a la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Aguilar en Plan Institucional: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 2018-2024, 2019).

“Este modelo busca ser transversal a todos los niveles y dimensiones; es decir, integrar a todas las autoridades del estado en un proyecto de corresponsabilidad con la ciudadanía; que legitime la toma de decisiones conjuntas y que derive en un ejercicio de gobierno efectivo y directo. Por ello, se analizarán las políticas gubernamentales dirigidas a propiciar el trabajo colaborativo que impulse la participación ciudadana; y por ende, la gobernanza, así como la planeación y evaluación de los resultados del desarrollo” (Plan Institucional: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 2018-2024, 2019, p. 18).

En un país democrático, la participación no solo es un efecto esperado, sino que también es deseado por todos los actores involucrados (Moreno Romero, 2012). La participación ciudadana engloba los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas y es el proceso a través del cual “distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Canto Chac, 2008, p. 11). A favor de la participación se identifica que el involucramiento de actores no gubernamentales en la toma de decisiones lleva a: revelar de manera eficiente las preferencias de los actores; genera aprendizajes sociales; fortalece a las instituciones locales y contribuye a mejorar la eficiencia; genera formación de capital social (Canto Chac, 2008).

El capital social, en el marco de la gobernanza, se refiere a las redes, normas y confianza, que constituyen la capacidad requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles; dentro de un medio ambiente socioeconómico cambiante (Whittingham Munévar, 2010). Para Robert Putnam, el capital social es el conjunto de relaciones y asociaciones horizontales que impactan la productividad de una comunidad; estas asociaciones incluyen las redes de acción ciudadana y las normas sociales pero tiene como foco la sociedad civil (Putnam en Whittingham Munévar, 2010).

“Un grupo o comunidad con alta capacidad para actuar como un sistema coherente y cohesivo, será sin duda un mejor actor-interlocutor, en las relaciones de gobernanza; una Sociedad Civil fuerte, es crítica en la búsqueda de formas de gobernanza democráticas” (Whittingham Munévar, 2010, p. 223). El funcionamiento de las redes de gobernanza, como las Mesas de trabajo que propone esta intervención, exigen una carga fuerte de capital social pues no pueden desarrollarse plenamente sin este activo ya que este tipo de redes depende de la disposición de los actores y que permeé un sentimiento de confianza y disposición entre los involucrados para llegar a soluciones conjuntas (México SOS, 2015).

## 2.2 Permanecer y rehacer vida: la integración de personas sujetas de protección internacional en las comunidades de acogida

El proceso de integración de las personas migrantes ha sido objeto de estudio desde hace años. El concepto empleado para hacer referencia al proceso de permanencia y arraigo de las personas

migrantes ha variado a lo largo del tiempo y del espacio, siendo más común el término de “adaptación” si bien existen otras alternativas como inclusión, incorporación, cohesión social (Ares Mateos y Fernández García, 2017). Algunos investigadores plantean que “hay tantas definiciones de integración como personas que escriben del tema”, (Pennix y Martianello en Ares Mateos y Fernández García, 2017, p. 160) mientras que otros exponen que se utiliza casi de manera polisémica, por lo cual es el investigador quien tiene la tarea de puntualizar la definición de este concepto en su trabajo de análisis (Martínez Díaz Covarrubias, 2019).

Si bien existen diferentes visiones sobre lo que se define y se entiende como integración, pareciera que existe un consenso que no puede concebirse como un proceso lineal o automático; ocurre con mayor o mejor facilidad (o incluso puede no llevarse a cabo) de manera diferenciada entre las personas migrantes y refugiadas y esta diferencia entre las experiencias de integración obedece a la capacidad de resiliencia desigual de las personas migrantes y refugiadas ante las situaciones de discriminación, modulado a su vez por la presencia (o ausencia) de otros recursos (presencia de redes familiares y de amistad, edad, género, habilidades y experiencia profesional adquirida) y la presencia de otros tipos de capital social que les empoderan y capacidad de agencia, como organizaciones de sociedad civil y redes de pares (Martínez Díaz Covarrubias, 2019).

Atendiendo estas observaciones, los autores Ares Mateos y Fernández García analizaron las diferentes definiciones de integración desde cuatro ejes. El primer eje se enfoca en la integración como un proceso no estático que fluctúa con el paso del tiempo.

“La integración social, es entendida como un proceso bidireccional, de adaptación mutua y de acomodación, y que afecta al conjunto de la ciudadanía, tanto a los españoles como a los de origen extranjero, es un proceso multidimensional y complejo que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar” (Peci en Ares Mateos y Fernández García, 2017, p. 159).

El segundo eje se centra en aquellas definiciones que ponen el énfasis en las relaciones sociales y definen la integración como el grado de cohesión tanto de las relaciones sociales, “centrada en la relación dialéctica entre grupos o individuos, acentuando las diferencias particulares como elementos distorsionadores y las diferencias entendidas como diversidad y enriquecimiento” (Ares Mateos y Fernández García, 2017, p. 160). El tercer eje abarca las definiciones de integración en las que se prioriza las conexiones entre los recién llegado y la comunidad de acogida, haciendo referencia a la inclusión de los recién llegados dentro de las estructuras sociales ya existentes y la

forma en la que las personas migrantes y refugiadas se conectan al sistema económico, social, legal y cultural de la comunidad de acogida (Giménez en Ares Mateos y Fernández García, 2017).

Finalmente, el cuarto eje entiende la integración como un proceso que se mide con determinadas variables para encontrar el grado de integración de la persona migrante y refugiada en materia laboral, educativa, cultural, política, etc. Algunos autores como Ares Mateos y Fernández García hablan de niveles de integración; la integración sistemática (medida por el estatus ocupacional de la persona), la integración social (medida a través del manejo de la lengua y cultura de la comunidad receptora) y la integración de identidad (medida como un proceso subjetivo que pone de manifiesto la influencia de las estructuras sociales en el sentido de identidad y pertenencia de la persona migrante y refugiada), (Ares Mateos y Fernández García, 2017).

Otros autores, como Arowolo, definen que el proceso de integración implica un proceso nuevo para la persona migrante y refugiada, pues llegan a espacios nuevos donde desconocen las pautas culturales y de comportamiento (Arowolo en Martínez Díaz Covarrubias, 2019), que requiere que las personas desarrollen estrategias, herramientas y las redes necesarias para involucrarse en las dinámicas, contextos y realidades sociales, económicas y culturales en su nueva comunidad de acogida. No se puede simplificar la complejidad que conlleva el proceso en el que las personas crean un sentido de pertenencia después de asentarse en estos espacios desconocidos; no solo se puede hablar de que los recién llegados deben asentarse, acomodarse, adaptarse y aceptar la serie de normas, usos y costumbres de las comunidades de destino, como si fuera un proceso impuesto y automático donde el recién llegado no tiene más opción que someterse a este.

Hablar de integración requiere considerar la historia y el punto de vista de las personas migrantes y refugiadas sobre sus propias experiencias en la comunidad de acogida y no solo limitarse a entender como asumen y se adaptan al “paquete de normas dominantes que se les imponen” (Martínez Díaz Covarrubias, 2019, p. 46). Los procesos de integración serían entonces bidireccionales, donde tanto la comunidad receptora como los recién llegados se adaptan y aceptan la transformación de la composición de sus habitantes.

Así como no hay un consenso en la definición del concepto de integración, existen diferentes propuestas sobre las dimensiones e indicadores que medirían los niveles de integración. En su obra “Quantitative Integration Research in Europe – Data Needs and Data Availability” Heckman, Peucker y Reiter distinguen cuatro dimensiones: la estructural, la cultural, la social y de

identidad. La dimensión estructural habla sobre el contexto y las realidades presentes en las comunidades de acogida que posibilitan la participación del individuo en las comunidades receptoras, como la situación económica (oportunidades laborales), el acceso al sistema de salud y a servicios educativos, la situación habitacional y la participación política (ciudadanía). La dimensión cultural tiene que ver con el aprendizaje de la cultura del país de destino, sobre todo el idioma, mientras que la dimensión social hace referencia a las relaciones sociales de la persona migrante y refugiada dentro y fuera de la comunidad de acogida (amistades, matrimonios, noviazgo, participación en asociaciones y redes transnacionales). Finalmente, la cuarta dimensión es quizás la más completa pues tiene que ver con el sentimiento de pertenencia y de identificación del recién llegado con la comunidad de destino (Heckman, Peucker y Reiter, 2010).

El investigador Vicente Blanco presenta una clasificación similar; reconociendo tres dimensiones de integración: la primera se enfoca en la cobertura de las necesidades primarias del recién llegado (salud, vivienda, laboral, educación, etc); la segunda (cultural) tiene que ver con el grado de asimilación de las creencias, valores y modos de vida de la comunidad de acogida; y la dimensión jurídica tiene que ver con la situación jurídica regular de la persona migrante y refugiada en el país de destino (Blanco en Ares Mateos y Fernández García, 2017).

Finalmente, y para concluir esta sección, vale la pena profundizar porqué es importante estudiar los procesos de integración de las personas migrantes y refugiadas como un proceso diferente al de la asimilación. A diferencia de la asimilación, que se entiende como la adaptación unilateral de las personas migrantes y refugiadas a los valores, cultura, modos y estilo de vida de la sociedad y país de acogida y la gradual desaparición de estas diferencias (Giménez Romero en Ares Mateos y Fernández García, 2017). La integración se refiere entonces al proceso que aspira a la igualdad de las personas en los contextos migratorios y a la garantía de sus derechos (Esser en Martínez Díaz Covarrubias, 2019). Desde un enfoque de ejercicio de derechos, durante los procesos de integración la persona migrante y refugiada debe tener el “derecho a la diferencia” (que se refiere a lo cultural y a su sentido de identidad) y al “derecho a la igualdad” (referente al acceso a la justicia); ambos permiten la construcción de un marco de convivencia social entre los distintos grupos sociales que respete el reconocimiento de los valores, expresiones y organizaciones diversas, y no solo su integración en la economía de las sociedad de destino (Martínez Díaz Covarrubias, 2019). Lejos de dividir y crear conflictos interminables, la integración

como una fusión de diversidades (culturales, identitarias, creencias y valores) unifica a las sociedades y despliega muestras de solidaridad (Martínez Díaz Covarrubias, 2019).

### *2.2.1 La integración como una solución duradera: la visión de las agencias internacionales*

En el mundo, y haciendo énfasis en México y en Jalisco, diversas agencias internacionales se encuentran trabajando a la par de las organizaciones de sociedad civil en la atención y protección de las poblaciones migrantes y refugiadas. Por eso para este trabajo es importante considerar las definiciones, alcances y limitantes de lo que entienden por integración, ya que al trabajar de manera directa con la población sujeto de protección internacional, estas agendas globales tienen repercusiones en la cotidianidad de las personas solicitantes y refugiadas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados trabaja en conjunto con los gobiernos y las organizaciones de sociedad civil para encontrar *soluciones duraderas*; una solución duradera es aquella que logra poner fin a los problemas relacionados con el desplazamiento y que permite a las personas retomar y rehacer sus vidas en un entorno que se presume seguro. Desde el ACNUR se plantean tres soluciones duraderas: repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local (Paspalanova, 2009). Así, el ACNUR entiende como integración local “cuando las personas sujetas a protección internacional reconstruyen su vida en un país donde han encontrado condiciones de seguridad y con el tiempo pueden obtener la residencia permanente o la ciudadanía (naturalización), en cuyo caso dejan de ser refugiados”, (Paspalanova, 2009, p. 3).

“Para que los refugiados puedan permanecer en un país de manera permanente, deben alcanzar gradualmente la autosuficiencia, en lugar de depender de la asistencia humanitaria. Para lograrlo, deben tener acceso al trabajo, la educación, los servicios de salud y otros servicios básicos. Asimismo, deben lograr integrarse en el ámbito social y cultural en las comunidades que les han dado acogida”, (Paspalanova, 2009, p. 3).

Para esta agencia de las Naciones Unidas, la integración local tiene lugar en tres ámbitos: legal (las personas refugiadas tienen acceso a un rango de derechos similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos; eventualmente pueden obtener una residencia permanente y la ciudadanía); económico (con el paso del tiempo, las personas refugiadas dependen menos de la asistencia humanitario o del país de destino y son cada vez más autosuficientes, de manera que no solo pueden ayudarse ellos mismos sino que contribuyen a la economía local); y social y cultural (la

interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad), (ACNUR México, s/f).

La integración local es un componente clave para la protección de refugiados y solicitantes en los países de acogida. Bajo el marco del MIRPS y del Programa de Integración Laboral, el ACNUR reconoce que el aspecto económico de la integración local enfrenta a menudo obstáculos y es uno de los aspectos más importantes para acceder a servicios básicos y sostener a sus familias.

“En México, se han tomado pasos importantes para garantizar el acceso a capacitaciones, programas de empleo y servicios financieros para refugiados, al igual que para mejorar el acceso a educación para tanto refugiados como solicitantes de asilo.

En 2018 se dio inicio al segundo programa más grande de integración local en Guadalajara (estado de Jalisco), en adición al programa ya establecido en Saltillo a mediados del 2016. Mientras que el programa de Saltillo se enfoca en familias refugiadas, el programa de Guadalajara se enfoca en proveer oportunidades de integración para adultos solteros, basados en las ofertas laborales identificadas por FM4, el socio local del ACNUR. 268 refugiados accedieron a los programas de integración local en Guadalajara y Saltillo.

Los candidatos para la integración local están siendo preparados desde el inicio de su procedimiento de asilo. Esta preparación incluye el acceso a capacitación vocacional, inclusión a programas nacionales, validación de la educación primaria y secundaria, la certificación de habilidades y apoyo legal a lo largo del procedimiento de asilo”, (ACNUR, 2019, p. 2)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también plantea una serie de indicadores para medir la integración de la personas migrantes y refugiadas que parten de la integración socioeconómica: 1) la distribución de los ingresos de los hogares y la incidencia de la pobreza; 2) las condiciones materiales y el coste de la vivienda; 3) el estado de salud y el acceso a la atención médica; 4) la educación de los hijos nacidos en el país de origen; 5) los resultados del mercado laboral; 6) las características del trabajo; 7) la participación ciudadana; y 8) la discriminación (Ares Mateos y Fernández García, 2017).

Finalmente, vale la pena resaltar el Migrant Integration Policy Index MIPEX (o el Índice de Políticas de Integración de Migrantes), una herramienta única que busca analizar, comparar y mejorar las políticas públicas dirigidas a la integración de la población migrante y refugiada en 52 países, dispersos en 5 continentes. El MIPEX parte del reconocimiento de 8 dimensiones (movilidad en el mercado laboral, educación, participación, política, acceso a la nacionalidad,

reagrupación familiar, salud, residencia permanente y discriminación) y combina 167 indicadores de políticas que logran estimar el nivel de integración de las personas migrantes y refugiadas y su participación en la sociedad.

El MIPLEX busca ser la herramienta que analice los cambios en dichas políticas y evaluar las fortalezas y debilidades de cada país; así mismo, permite demostrar si las políticas son eficientes e impulsan el bienestar social a partir de la integración de la población migrante (Solano y Huddleston, 2020). El proyecto tiene como objetivo hacer que los datos sobre las políticas sean tanto visibles como utilizables por una variedad extensa de actores involucrados en los temas de integración como funcionarios públicos, investigadores, medios de comunicación, organizaciones internacionales y no gubernamentales, y que sea una herramienta para la evaluación periódica que promueva la transparencia, incremente el conocimiento de las políticas nacionales y su impacto en la población migratoria y sujeto de protección internacional (Solano y Huddleston, 2020). Aunque el MIPLEX no está pensado exclusivamente para la realidad y contexto mexicano, si se podría adaptar y elaborar un modelo de evaluación dirigida al ámbito local que busque adaptar este modelo de evaluación global, así como las experiencias implementándolo, al contexto nacional.

### *2.2.2 La integración en el marco legislativo mexicano: ¿un pendiente más en la agenda migratoria?*

La legislación en materia migratoria y de protección internacional mexicana no profundiza sobre el concepto de integración pero si hay dos documentos mencionados en ese trabajo que rescatan este concepto.

En ese tenor, el **Reglamento de la LRPCAP** define la integración cómo “el proceso mediante el cual los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, desarrollan condiciones de autosuficiencia, acceso al trabajo, educación, servicios de salud, adaptación en el ámbito social y cultural” (Reglamento de LPCAP, artículo 2) y se establece como una de las atribuciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) “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” (Reglamento de LRPCAP, artículo 15); mientras que el capítulo VI, *de la Asistencia Institucional*, de la LRPCAP establece que la Secretaría [de Gobernación] “adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los

refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan”.

Reforzando lo establecido en el artículo 15 sobre integración, el Reglamento de LRCPAP establece también que la COMAR deberá desarrollar acciones orientadas a procurar que las personas refugiadas tengan acceso a los servicios públicos que faciliten su estancia en territorio nacional y su autosuficiencia, por lo que considerará la prestación de servicios de atención médica, la revalidación de estudios, la capacitación para el trabajo, el reconocimiento de capacidades técnicas, programas públicos para la inserción laboral así como programas de asistencia social (Reglamento de LRPCAP, artículo 83, 2012). También deberá realizarles entrevistas a las personas refugiadas para conocer sus necesidades y determinar qué tipo de asistencia institucional se le brindará:

Artículo 69.- El plan de asistencia e integración deberá contener información sobre las disposiciones y criterios para recibir la asistencia institucional. Asimismo, establecerá los apoyos para la atención de las necesidades inmediatas en materia de regularización migratoria, atención médica, aprendizaje del idioma español, alojamiento y subsistencia temporal, acceso a servicios educativos, entre otros. De igual forma, contendrá las acciones que se realizarán para promover su integración al país, en los rubros de revalidación de estudios, capacitación para el trabajo, acceso a programas públicos para apoyos sociales, entre otros,” (Reglamento de la LRPCAP, 2012).

Artículo 71.- Para la elaboración y ejecución del plan de asistencia e integración referido en el artículo anterior, la Coordinación realizará las siguientes acciones: I. Realizar entrevistas entre el refugiado y un servidor público al que le será asignado a su caso, a fin de identificar y atender sus necesidades; (...) IV. Realizar las gestiones ante las instituciones competentes para la debida atención de las necesidades del refugiado,” (Reglamento de la LRPCAP, 2012).

En cuanto a integración, la LPAMEJ jalisciense solo establece que el estado y los municipios deberán generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de los migrantes deportados/repatriados, que les permitan realizarse como individuos y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias y de sus comunidades de origen (artículo 4, fracción VIII) y que se debe establecer en el Plan Estatal de Desarrollo estrategias, objetivos y lineamientos para la formulación de políticas públicas para migrantes de origen, retorno y en tránsito (artículo 6 fracción IV), invisibilizando y dejando de lado a la migración internacional o sujeto de protección internacional que hacen de Jalisco su destino final.

### 2.2.3 Cuando la integración no sucede: exclusión y el atrapamiento migratorio

La integración y la exclusión son realmente dos caras de un mismo fenómeno (Martínez Covarrubias, 2019). La exclusión hace referencia a una gama amplia de factores que incluyen la discriminación institucional y social, el trato diferenciado, el acoso y el rechazo por parte de la comunidad de acogida (Martínez Covarrubias, 2019). Puede ser el resultado de acciones no intencionadas, como el desconocimiento de la validez de los documentos que portan por parte del funcionario de ventanilla que les atiende, o pueden ser muestras directas de rechazo como lo son los malos tratos en los trabajos, las burlas (por su origen, nacionalidad u orientación) o el acoso de los cuerpos policiacos en las calles. La exclusión también puede ser el resultado de no contar con redes sociales sólidas y del aislamiento individual:

“Las redes sociales facilitan la adquisición de pautas culturales, normas y reglas sociales. Si no se tienen, son causantes de situaciones de exclusión social o de aislamiento individual respecto de las dinámicas sociales, pues no es posible saber de qué manera conducirse o actuar en la interacción con otras personas del contexto de recepción. Además, es común que la desinformación sea un obstáculo para que los migrantes puedan obtener empleo, estudiar o tener documentos de identificación. La orientación en cosas prácticas, como opciones de movilidad y transporte, trámites administrativos o conocimiento de normas y reglas sociales e institucionales pueden influir de manera importante en la integración laboral y social”, (Martínez Covarrubias, 2019, p. 161)

En el caso de las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas la ausencia de una integración en las comunidades de acogida pone a estas personas en riesgo de caer en un atrapamiento migratorio; si bien el concepto de atrapados en la movilidad hace referencia a la idea de “desnaturalizar la idea de la persona migrante en tránsito porque el significado de estar en el camino se ha extendido a la espera, a formas suspendidas de existencia en el tránsito, formas precarias o provisionales de asentamiento” (Hess en FM4 Paso Libre, 2018, p. 12) en el caso de esta población, el anclaje de los proyectos de vida a ciertas expectativas en el país de acogida que finalmente no logran cumplirse poco a poco “[se transforma] en una sobrevivencia en los límites de la precariedad, marginación e indiferencia social” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 12).

Es decir, que al no encontrar las condiciones necesarias para su integración en el plano económico, social, laboral, cultural y político y al enfrentarse al aparato burocrático mexicano federal y local, las personas sujetas a protección internacional no logran arraigarse a las ciudades

y vuelven a recurrir a la migración como la alternativa para buscar espacios hospitalarios que les permitan hacer vida.

### **CAPÍTULO III: MESAS DE TRABAJO PARA LA INTEGRACIÓN DE PERSONAS SOLICITANTES Y REFUGIADAS EN JALISCO**

Ante la falta de coordinación entre autoridades estatales y frente a un marco normativo que no logra trazar una ruta clara para atender y proteger a la población sujeta de protección internacional, este proyecto propone convocar y establecer mecanismos y espacios que faciliten el diálogo y la cooperación entre ciudadanos y el Estado; este tipo de ejercicios constituyen una experiencia de participación ciudadana entre personas con y sin cargos públicos, en igualdad de condiciones y se trata de una instancia de toma de decisiones sobre temas que se mantiene cerca de los territorios donde ocurren estos problemas, ya que tienen como objetivo la búsqueda de soluciones locales a problemas sociales locales (México SOS, 2015).

Para esta intervención se busca establecer un canal de diálogo y coordinación entre los diferentes actores implicados en el tema de acogida de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados: las organizaciones de sociedad civil en terreno, autoridades estatales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las agencias internacionales presentes en el estado como ACNUR y GIZ y las mismas personas sujetas a protección internacional que viven y hacen vida en el estado tapatío. El objetivo de este proyecto es facilitar un espacio de encuentro que tenga como fin diseñar una agenda en común para facilitar la integración de las personas solicitantes y refugiadas y trabajar sobre ella de forma sistemática y continua. La importancia de buscar y lograr este esfuerzo articulado entre los actores involucrados (de manera directa o indirecta) en el tema de recepción y acogida de solicitantes y refugiados, recae en la posibilidad de crear sinergias y acciones coordinadas para asegurar un espacio más seguro, hospitalario y solidario entre las personas solicitantes y refugiadas y la población local de Jalisco.

Para esta intervención es importante entender (y delimitar) la integración como “el proceso mediante el cual los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, desarrollan condiciones de autosuficiencia, acceso al trabajo, educación, servicios de salud, adaptación en el ámbito social y cultura” (Reglamento de la LRPCAP, 2011). Es decir, que la persona solicitante y refugiada pueda acceder a sus derechos sin la necesidad de contar con la intermediación de alguna organización de sociedad civil u organismo internacional. Esto implicaría reconocer la bidireccionalidad de los procesos de integración: a la par que se le informa a las personas refugiadas y solicitantes de sus derechos, se debe de trabajar en una ruta de atención así como

talleres de sensibilización en conjunto con los funcionarios públicos, para prepararles a la llegada de esta población a sus instituciones y que el desconocimiento no sea el factor por el cual se le niega el acceso a sus derechos.

### 3.1 Descripción de la intervención

Para esta propuesta de intervención es importante retomar lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su apuesta por la descentralización y la promoción de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucionales que articule el diseño institucional federal con las necesidades locales en materia de migración. Si bien en México la gestión migratoria es una facultad federal, finalmente son las autoridades locales las que se ven involucradas en los procesos de atención e integración de la población solicitante de la condición de refugiado y refugiada a corto, mediano y largo plazo.

Esta propuesta no busca generar una nueva norma o proponer una reforma a la LPAMEJ (por la complejidad y tiempo que requerirían estos procesos legislativos y porque ya hubo un intento a finales del 2019 pero fue detenido por la división política entre partidos y frentes políticos dentro de la legislación estatal), sino que busca proponer un mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional e intersecretarial que facilite el diálogo y la cooperación entre las personas sujetas a protección internacional, las organizaciones de sociedad civil, la academia y las autoridades, buscando que la integración de la población sujeto de protección internacional se refleje como un valor compartido en la agenda tapatía y en las agendas de los participantes de estas Mesas. La propuesta también propone que en la agenda de trabajo se reconozca la necesidad de desarrollar una intervención estratégica y oportuna para atender dignamente a las personas migrantes y refugiadas que habitan en el estado y busca que los actores involucrados en el tema de atención y protección acompañen, atiendan, intervengan, informen, canalicen y respeten los derechos humanos de esta población.

La idea de facilitar espacios de diálogo y mecanismos de coordinación a través de Mesas de trabajo recae en que, a pesar de los avances legislativos nacionales y estatales, su aplicación dista de lo establecido en la legislación. En su informe especial, la CEDH identificó que “debido a la falta de capacitación, información, capacidades (materiales y humanas) y voluntad de las autoridades que intervienen en la atención de las personas en contexto de movilidad, lo cual, deja

a las personas en una situación de desigualdad, vulnerabilidad, pues se viola de manera sistémica y sistemática sus derechos” (CEDH, 2017, p. 51). A la par, organizaciones de sociedad civil como FM4 Paso Libre denuncian que el otorgar un documento de identidad, así como una CURP, no se traduce en la integración de la persona sino que aún “falta encontrar las condiciones para el desarrollo de un proyecto de vida” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 101).

Si bien la COMAR, bajo el marco del MIRPS y siguiendo lo establecido en la LRPCAP, debería de dar seguimiento y ofrecer alternativas para que las personas refugiadas se integren plenamente en la vida social y económica del país, “el hecho es que el reconocimiento se limita a la expedición de una tarjeta que asegura la estancia”, (FM4 Paso Libre, 2018, p.101). No existen programas, protocolos o acciones gubernamentales que den seguimiento y asesoren a las personas refugiadas sobre cómo hacerle frente a su nueva condición ni se han desarrollado las campañas, talleres y capacitaciones -establecidas en el marco de acción del MIRPS- para sensibilizar al sector público y privado sobre la permanencia de esta población.

Hasta ahora la tarea de sensibilización ha recaído tanto la CEDH como en las organizaciones de sociedad civil. El Grupo de Trabajo Especializado en Migración de la CEDH ha comprobado que a través del diálogo algunas situaciones pueden resolverse (CEDH, 2017, p. 51), haciendo referencia que parte de sus actividades era informar a servidores públicos que la atención no se debe de condicionar a la situación migratoria de la persona y reconociendo que “mientras estas prácticas no se institucionalicen, el acceso a derechos está supeditado al funcionario que atiende [a la persona], lo cual se contrapone a la obligación que tiene el Estado de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de todas las personas que se encuentran en territorio nacional” (p. 51).

“Por ello es necesario sensibilizarlos en el tema a partir del diálogo y capacitaciones para que poco a poco se permee la información con el personal operativo, y con ello el actuar de las y los funcionarios públicos y atención que brindan no esté sujeto al acompañamiento que se realiza desde la CEDHJ u organismos de la sociedad civil, sino que se les brinde porque es la obligación que tienen como funcionarios públicos. Los acompañamientos a las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiada son importantes, pues es a través de las gestiones, diálogos, capacitaciones, que se resuelven las situaciones y, aunque las quejas son importantes, las circunstancias de vulnerabilidad a las que se exponen las personas solicitantes y refugiadas no pueden esperar diez meses en resolverse, pues son necesidades básicas, como salud, identidad, educación, y no se puede pedir a las personas esperen tanto tiempo cuando se requiere atención inmediata” (CEDH, 2017, p. 52).

FM4 Paso Libre también comparte sobre su experiencia, partiendo que la llegada y permanencia de las personas refugiadas llevó su modelo de atención “puertas afuera” y esto ha refrendado para la organización que obtener un documento de regularización no garantiza el arraigo de la persona a su nueva ciudad de acogida. El desconocimiento y la desinformación de las instituciones públicas y privadas sobre los documentos que portan las personas solicitantes y refugiadas suele ser el primer obstáculo al acceso a derechos y servicios; muchas autoridades aún piden documentos obsoletos (como la FM3) o exigen documentos “oficiales” como un pasaporte vigente.

Es así que el trabajo de las organizaciones de sociedad civil se duplica y se complejiza: no solo tienen que acompañar a los recién llegados en sus procesos de integración sino que también cargan con la tarea de capacitar a las autoridades sobre la legislación existente (en materia de permanencia ya asentamiento de personas sujetas de protección internacional, atención y protección) así como sensibilizar a la comunidad de acogida sobre la presencia y permanencia de los refugiados, a fin de trabajar espacios seguros donde el desconocimiento y el miedo hacia los recién llegados no lleve al rechazo de los mismos.

Frente a las instituciones pública por ejemplo, para obtener una licencia en la Secretaría de Movilidad estatal o un comprobante de domicilio en la cabecera municipal, aún es necesario que el solicitante de refugio o la persona refugiada vaya acompañado de un miembro de la organización que dialogue con el funcionario y lo sensibilice sobre lo establecido en la ley ha bastado para obtener el documento deseado. Ante entidades privadas esto no es suficiente y el acceso a servicios queda a la discrecionalidad de las personas de ventanilla o de algún gerente.

“Frente a las instituciones públicas, usamos la ley como armadura y el marco legal existente para facilitar la colaboración. Con las entidades privadas, como los bancos, generalmente esto no es suficiente y siempre se mantiene una duda sobre la veracidad del documento” (FM4 Paso Libre, 2018, p. 103).

Tanto la CEDH como las organizaciones de sociedad civil locales denuncian que el acceso a servicios y derechos no debería de estar condicionado a la buena voluntad de los funcionarios o al capital social de la organización, sino que requiere que las autoridades brinden mayor atención -y presupuesto- a las instancias públicas que tienen incidencia en la atención de la población sujeto de protección internacional. El desinterés de las autoridades por el tema migratorio, la rotación de personal, la falta de continuidad que trae consigo la salida y entrada de gobiernos locales y estatales

(con la desaparición y creación de institutos y direcciones) y la falta de un marco jurídico estatal suelen ser algunos de los obstáculos a los que se enfrentan las organizaciones de sociedad civil al buscar sensibilizar y capacitar al sector público y privado, lo que no solo hace que el proceso de sensibilización sea más complejo sino que básicamente duplica la carga de trabajo de éstas pues la sensibilización se queda como una actividad permanente en sus agendas.

Es reconociendo esta falta de institucionalización en los procesos de atención y protección de la población sujeto de protección internacional en Jalisco que surge la propuesta de crear un mecanismo de coordinación que permita operacionalizar en el contexto local lo establecido en la legislación nacional y estatal (así como lo acordado en los pactos y acuerdos internacionales), que visibilice la importancia de incluir la agenda migratoria en los contextos locales y que facilite a la par la labor de sensibilización y capacitación de las organizaciones de sociedad civil como de los organismos internacionales.

Al tener una orientación clara hacia lo local, las Mesas permitirían entonces que se trabajara en soluciones conjuntas para problemas específicos al desarrollar redes de gobernanza entre los involucrados (México SOS, 2015). Inicialmente, las Mesas facilitarían las condiciones para los actores involucrados en la atención de población sujeta de protección internacional interactúen en torno al problema que los convoca, identifiquen los intereses que los movilizan y se revisen las visiones de cada uno en torno a esta cuestión. Las Mesas incluso ofrecen a los funcionarios públicos la oportunidad de mejorar la coordinación e intercambio con otras autoridades, facilitando el encuentro entre secretarías, direcciones y oficinas que de otro modo no contarían con los incentivos ni los medios para colaborar (México SOS, 2015). Asimismo, permitirían que se visibilicen entre los participantes las facultades, responsabilidades, fortalezas y limitantes de los actores involucrados en el contexto de recepción, atención y protección de refugiados y solicitantes, así como los posibles puntos de sinergia entre los involucrados.

A través de estos canales de diálogo y de la interacción de los diferentes actores, las Mesas podrían apoyar al desarrollo y establecimiento de protocolos, instrumentos, estrategias y programas de atención a población migrante y refugiada, transversalizando así la agenda migratoria y de derechos humanos entre el resto de los participantes de las Mesas, facilitando así la labor de incidencia y vinculación de las organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales.

## 3.2 Objetivos

Objetivo general: Generar espacios de diálogo, escucha y construcción de propuestas y rutas de atención con actores de sociedad civil, academia, instancias públicas y personas sujetas a protección internacional para el enriquecimiento mutuo y la mejora de las condiciones de atención y trato hacia las personas solicitantes, refugiadas y sujetas a protección complementaria durante su llegada y permanencia en Jalisco.

Objetivos específicos:

1. Analizar iniciativas, programas o acciones que fomenten la creación de espacios donde las personas solicitantes y refugiadas y la comunidad de acogida puedan convivir y acercarse;
2. Compartir información objetiva y veraz entre los actores involucrados en las Mesas de Trabajo, contextualizando la problemática de la permanencia de personas solicitantes, refugiadas y sujetas a protección complementaria en materia de integración laboral, acceso a salud, acceso a justicia, reconocimiento de documentos de identidad, acceso a vivienda y acceso a instituciones educativas y revalidación de estudios;
3. Documentar y sistematizar los acuerdos y lecciones aprendidas con la finalidad de que sirvan como referencia para la construcción y desarrollo de protocolos y/o reglamentos operativos dentro de las dependencias participantes;
4. Hacer de la integración de personas solicitantes y refugiadas un valor compartido en las agendas de todos los involucrados.

## 3.3 Áreas, procesos o acciones a incidir

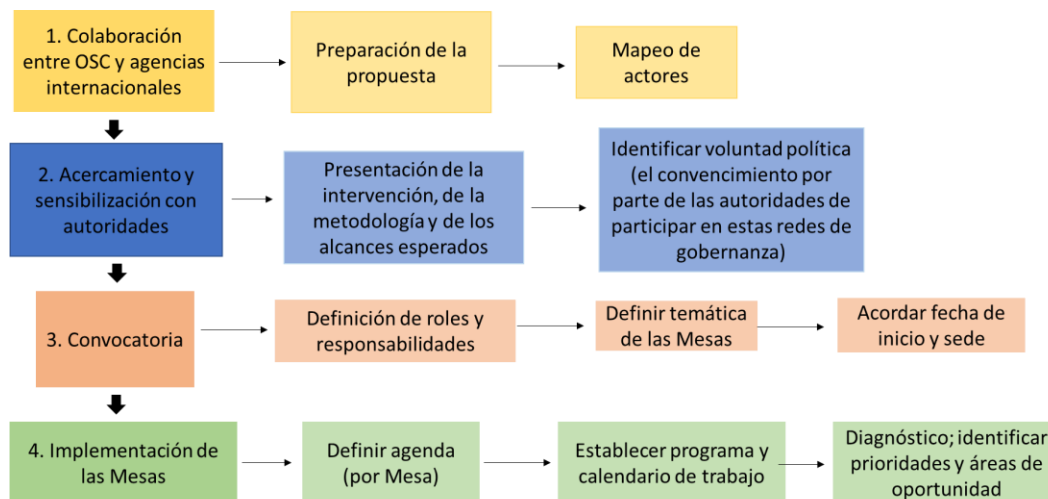
Las “Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas” reunirá a actores de diferentes sectores para la construcción de una agenda en común en materia de atención, protección e integración de población solicitante y refugiada; además, mediante el diálogo y la colaboración se construyen acuerdos y se definen las medidas de acción de alcance local (Jalisco).

A continuación se detallan los pasos propuestos para llevar a cabo este proyecto de intervención, retomando la experiencia previa de las organizaciones de sociedad civil en su labor de incidencia y vinculación. Previo a la puesta en marcha de las Mesas se deberán tomar en cuenta las siguientes acciones:

1. Mapear e identificar a las instancias gubernamentales, organizaciones de sociedad civil, académicos y organismos internacionales que podrían participar y beneficiarse de estas Mesas de trabajo.
  - a. Identificar quienes podrían asumir un papel más participativo en las Mesas (convocantes, facilitadores, secretarios técnicos). Esto dependerá de diferentes factores, como capital social del actor y de sus facultades (y limitantes). Las Mesas de trabajo como ejemplos de redes de gobernanza exigen un gran capital social, por lo que lo ideal sería que se basaran en las redes existentes y no se enfrentaran al desafío de construir las relaciones desde cero.
    - i. ¿Qué se espera de la participación de las autoridades estatales? Que expongan su experiencia y los retos que han enfrentado en la atención y protección de la población de interés para este proyecto; que socialicen las acciones y programas que operan en torno al tema de atención a los grupos prioritarios, en especial en materia de migración y refugio; que el resto de los participantes puedan distinguir facultades de injerencia de cada uno de las oficinas, direcciones y secretarías.
    - ii. Participación de organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y académicos: que se comparta información sobre el contexto migratorio en el estado de Jalisco; que se socialicen las acciones y programas que realizan las asociaciones civiles y los organismos internacionales en torno a la atención a las personas solicitantes y refugiadas; que se identifiquen los retos y obstáculos para la integración de la población sujeto de protección internacional, así como los actores que incurren en estos; identificar esfuerzos previos para articular canales de comunicación y de colaboración con autoridades municipales y estatales.
    - iii. Intervención de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado: que se visibilice la población que habita en el estado y compartan sus historias y experiencias al hacer vida en Jalisco con los responsables de hacer e implementar las políticas públicas en el estado; se les debe de incluir en las discusiones y en el desarrollo de soluciones conjuntas.

- b. Definir las temáticas de las Mesas: esta división de agendas debe de obedecer a las necesidades puntuales de los participantes de las Mesas, teniendo como eje central a las personas sujetas de protección internacional.
  - i. Se debe trazar una ruta de trabajo y colaboración a corto, mediano y largo plazo y establecer mecanismos de seguimiento *ad hoc* a las agendas y acciones acordadas en las Mesas.
2. Establecer un canal o línea de comunicación: ¿cuál sería la logística de las Mesas? Si bien en un inicio se plantearon que éstas fueran presenciales, la pandemia del COVID-19 modificó las formas de trabajo y mostró algunas de las bondades de las herramientas tecnológicas. En ese tenor, algunas Mesas podrían desarrollarse de manera presencial mientras que el seguimiento a acuerdos podría realizarse a través de sesiones virtuales con los actores involucrados. Esto para no sobrecargar las agendas de los participantes de las Mesas y tener así la flexibilidad de adaptarse a las mismas.
3. En conjunto con los actores invitados que hayan aceptado participar, se deberá escoger una fecha y sede para iniciar las “Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas”.
4. Una vez en sesión, se definirá la agenda, se identificarán las prioridades de los participantes y se establecerá el programa de trabajo de las Mesas de trabajo.

*Diagrama 1: Acciones a incidir para la preparación y lanzamiento de las Mesas*



Es importante reconocer que la limitante más importante de este ejercicio de gobernanza y participación ciudadana es que es como un primer paso, la propuesta resulta meramente operativa

a un problema que debería tratarse desde el órgano legislativo del estado y desde el gobierno federal. Es decir, que al ser un espacio civil (sin afiliación política), no es vinculante con sus miembros; los participantes de estas Mesas solo tienen una obligación moral de cumplir y darle seguimiento a los acuerdos. Sin embargo, esta propuesta surge justamente de la necesidad de encontrar una manera de operar lo que México ha pactado en las esferas internacionales y regionales y lo que la LAPMEJ dejó como letra muerta en la legislación jalisciense.

### 3.4 Estrategias de implementación

Para iniciar con la creación de estas redes de gobernanza es necesario mapear, identificar y convocar a los actores que convergen en el estado de Jalisco y que están implicados en el tema migratorio y de permanencia y asentamiento de personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas (de manera directa e indirecta). En el capítulo II se presentaron algunos de los actores presentes en el estado que podrían participar en las Mesas, en este apartado se definirá su participación en las mismas.

Atender la permanencia e integración de las personas solicitantes y refugiadas implica tomar en consideración una variedad de temas (muchos de los cuales si son de competencia para las autoridades locales) como educación, integración económica, bienestar, salud, vivienda, etc. Considerando los diferentes niveles que atraviesa una persona en su proceso de integración, se plantea que esta intervención inicie con tres Mesas: para la integración laboral, para la integración social y para la atención a cuestiones de salud y salud mental. En ese tenor, se dividirá a los actores según sus facultades y la temática de cada Mesa.

#### *3.4.1 Mesa de trabajo para la integración laboral*

Tendrá como objetivo fortalecer los procesos de integración económica y de emprendimiento entre la población solicitante y refugiada. En ese tenor, se diseñarán diferentes acciones para lograrlo y se establecerán responsables para las mismas. Entre algunos de los temas que se podrían tratar en esta mesa están:

1. Identificación de brechas y oportunidades laborales (análisis de oferta y demanda);

2. Desarrollo de una estrategia de acercamiento con el sector privado para conocer el contexto estatal en relación con las necesidades del sector y su apertura hacia la población sujeto de protección internacional;
3. Orientación y asesoría a empresas y actores del sector privado sobre documentación y requisitos para emplear a población solicitante y refugiada. A la par, sensibilizar a empresarios sobre los beneficios de la diversidad cultural y la participación de población sujeta de protección internacional en sus empresas;
4. Fortalecer los mecanismos de vinculación laboral locales (facilitar el *matchmaking* entre la población sujeta de protección internacional y las vacantes ofertadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través del Servicio Nacional del Empleo);
5. Orientar y asesorar a la población sujeta de protección internacional para el desarrollo de habilidades y capacidades (talleres de acceso a créditos o financiamientos, talleres de educación financiera y capacitaciones técnicas);
6. Talleres de sensibilización e información a entidades privadas financieras (acercamiento con bancos y otras instituciones financieras para transformar el concepto de “identificación oficial” para que se acepten y reconozcan las tarjetas de Residente Permanente)

#### *3.4.2 Mesa de trabajo para la integración social*

Es importante reconocer que si bien la integración laboral es quizás el primer paso para arraigar a una persona en su nueva comunidad de acogida, la persona refugiada aún debe poder acceder a las condiciones necesarias para realizarse como individuo y que le permitan sentirse parte de su comunidad de acogida. Si bien el tema de la integración social y cultural es complejo y no se trata de un proceso instantáneo, hay acciones que se podrían llevar a cabo para facilitar la coexistencia entre la población refugiada y las comunidades de acogida:

1. Facilitar actividades y espacios culturales que permitan que la población sujeta de protección internacional y la comunidad de acogida compartan y coexistan, evitando así que lleven vidas paralelas;
2. Simplificar o condonar algunos de los requisitos para acceder a servicios educativos (ejemplo: comprobante de domicilio)

3. Talleres de sensibilización a funcionarios públicos en el sector de educación y registro civil (transformar el concepto de “identificación oficial” para que también se acepten y reconozcan las tarjetas de Visitante Temporal por Razones Humanitarias y Residencia Permanente);
4. Incrementar e incentivar la presencia de la población migrante y refugiada en las actividades culturales y artísticas;
5. Realizar una campaña de sensibilización dirigida a la comunidad de acogida que tenga como objetivo prevenir los estigmas, la discriminación y la violencia contra las personas migrantes y refugiadas;
6. Analizar los programas de asistencia social existentes que busquen atender a los grupos prioritarios (definidos así por el PEDG 2018-2014) y explorar cómo podrían incluirse la población sujeta de protección internacional (ejemplo: que el concepto de “identificación oficial” no se limite a INE o pasaportes, que no exijan comprobante de domicilio, etc.);
7. Facilitar el acceso a la justicia para las personas migrantes y sujetas de protección internacional (talleres de sensibilización a los cuerpos de seguridad estatales y municipales y acompañamiento a víctimas y testigos de delitos).

#### *3.4.3 Mesa para la atención en temas de salud y salud mental*

El objetivo de esta mesa es facilitarle a la población migrante y refugiada el acceso a servicios de salud y salud mental.

1. Identificar los obstáculos y barreras administrativas que impiden el acceso a servicios de salud y salud mental;
2. Incluir a la población migrante y sujeta de protección internacional como grupo objetivo de las campañas de prevención y vacunación así como en las estrategias de atención a crisis humanitaria y de atención a pandemias;
3. Socializar los programas de atención a salud y salud mental activos a los que podrían acceder las personas sujetas de protección internacional;
4. Talleres de sensibilización al personal médico y personas de las oficinas de Trabajo Social de las instituciones de salud públicas;
5. Identificar buenas prácticas entre las organizaciones de sociedad civil e instancias de salud públicas locales.

#### 3.4.4 División de roles

Los participantes deberán dividirse los roles y responsabilidades que ejercerán durante las Mesas.

1. Convocante: sería aquel actor con el mayor poder de convocatoria. Sería el responsable de contactar al resto de los actores presentes en el estado y extenderles una invitación para participar en las Mesas;

Para esta intervención se plantea que quienes convoquen a las Mesas de trabajo sean instituciones con poder de convocatoria, buena vinculación con las instituciones públicas y OSC y que sea un actor visible en la agenda estatal (y con la capacidad institucional de incidir en ella). Es por eso por lo que se propone que sea la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) uno de los convocantes para estas Mesas a la par de la Dirección de Atención a Personas Migrantes.

Una fortaleza de tener a la SISEMH como convocante es que ayudará a transversalizar la perspectiva de género en los acuerdos y acciones tomadas en las Mesas, por lo que la atención prioritaria a niñas, adolescentes y mujeres y personas del colectivo LGBT+ será una de las prioridades desde el inicio de esta intervención. Esto de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece como facultades de la SISEMH:

VI: Asegurar, en coordinación con las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal, la institucionalización de políticas, programas y buenas prácticas, modelos y protocolos con perspectiva de género, que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia;

XX: Promover que el sector privado, en particular el empresarial, contribuya de manera eficaz al financiamiento de emprendimientos de mujeres, particularmente jefas de familia, mujeres jóvenes, mujeres indígenas, mujeres migrantes, adultas mayores y con discapacidad;

XXIX: Realizar campañas orientadas a promover el cambio de patrones socioculturales para el logro de la igualdad de género, la garantía, protección, promoción y respeto a los derechos humanos de las mujeres, particularmente las niñas y las mujeres jóvenes, mujeres indígenas, mujeres migrantes, mujeres con discapacidad, jefas de familia, mujeres lesbianas, mujeres transexuales y todas las mujeres en sus diversidades

(Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2018).

Al tratarse de un tema en materia migratoria y de asentamiento y permanencia de población sujeta de protección internacional se propone que la Dirección de Atención a Migrantes sea co-convocante de esta intervención; a pesar de ser la responsable de implementar acciones y programas en materia de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en el estado, la Dirección es una institución sin los fondos necesarios para operar y con un personal bastante reducido (3 personas), por lo que necesitaría de la SISEMH para convocar a las demás instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y académicos.

2. Secretaría técnica: tendrá como principales funciones la realización de convocatorias y la organización y moderación de las reuniones plenarios. Recaba la información presentada en las sesiones (para que sea accesible y pueda ser presentada en reuniones posteriores), lleva registro de las asistencias y elabora las minutas.

Para este rol se planea convocar a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana pues es la institución pública responsable de transversalizar la gobernanza con enfoque de paz y generar valor social a través de los procesos implementados de planeación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como mecanismos de participación y vinculación con la ciudadanía, promoviendo su incidencia en las decisiones públicas de Jalisco (Plan Institucional: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 2018-2024, 2019):

VI. Diseñar, ejecutar, supervisar, y evaluar los programas de participación ciudadana, gobernanza y cultura de la paz del Estado;

XIII. Promover, apoyar, y gestionar la cultura de la paz en los municipios del Estado, y propiciar la búsqueda de una resolución alternativa de conflictos;

XIV. Promover, apoyar, gestionar, coordinar y realizar estudios, investigaciones y actividades formativas sobre participación ciudadana y gobernanza en el ámbito municipal, así como coadyuvar y gestionar la formación y capacitación de gobernantes, funcionarios y ciudadanos en participación ciudadana, gobernanza y cultura de la paz;

XVII. Diseñar y ejecutar las políticas públicas que incentiven la participación ciudadana y gobernanza del Estado, así como determinar el diseño y aplicación de las metodologías y criterios de evaluación, medición y cumplimiento de la política de participación;

(Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2018).

La Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana tiene como objetivo incrementar las capacidades para la vinculación y colaboración entre gobierno y la ciudadanía (Plan Institucional: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 2018-2024, 2019), lo que la hace un actor clave para la gestión y logística de las Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas.

Sin embargo, en el caso que la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana no cuente con el personal suficiente o capacitado para llevar a cabo las Mesas, a través del Proyecto de Fortalecimiento para la Integración Local (PROFIL) la GIZ podría facilitar la contratación de un equipo de consultores para llevar a cabo estas tareas.

3. Facilitador: da seguimiento a los acuerdos; monitoreo de avances y evaluación de impactos.

Bajo el programa de Fortalecimiento de la Integración Local (PROFIL) el ACNUR y la GIZ podrían cumplir como facilitadores, responsables de darle seguimiento a los acuerdos y acciones adquiridas en las Mesas de trabajo. Bajo el marco de acción del proyecto, una de las líneas de acción es el “Fortalecer las estructuras y políticas de atención en comunidades de acogida a través del desarrollo de sus capacidades

Sobre el seguimiento a los acuerdos, la GIZ y el ACNUR tienen amplia experiencia implementado sistemas de monitoreo sensibles al conflicto. Para la agencia alemana, el monitoreo muestra a las contrapartes, socios y aliados dónde se encuentra el proyecto en un momento dado y si el proyecto va progresando en la dirección deseada. Esto permite a las partes interesadas determinar si se necesitan implementar ajustes e iniciar medidas de mitigación apropiadas al contexto. Para el ACNUR el monitoreo es un proceso continuo que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a las partes interesadas los alcances del proyecto, los avances en los logros de los objetivos y el progreso en el uso de los fondos asignados. A través del monitoreo se busca rendir cuentas ante los participantes de las Mesas, recopilar buenas prácticas y lecciones aprendidas, identificar riesgos, acciones no intencionadas y medidas de mitigación.

El monitoreo debe de contar con indicadores que permitan registrar a las personas beneficiadas de estas intervenciones (tanto el número de personas solicitantes y refugiadas que pudieron acceder a servicios así como los funcionarios que recibieron capacitaciones). Para este

tipo de intervenciones, que busquen visibilizar en número de personas beneficiadas por esta intervención, se deberán desagregar por género, edad, nacionalidad y sector (público o privado). Los indicadores pueden dividirse en resultados (efectos producidos por las intervenciones en condiciones de vida o capacidades de las personas sujetas a protección internacional y en instituciones públicas) y de gestión (productos, bienes o servicios ofrecidos a través de las acciones acordadas en las Mesas).

Algunos de los indicadores que podrían ser tomados en cuenta para darle seguimiento a los impactos y avances de las Mesas (y así evaluar si esta red de gobernanza está cumpliendo con su objetivo) serían:

- (Resultado) Número de normas, programas y protocolos a nivel estatal fortalecidos, adaptados o implementados que favorezcan condiciones para la atención e integración de las personas solicitantes y refugiadas;
- (Gestión) Número de procesos de atención facilitados (ej. Número de acciones acordadas en las Mesas implementadas por los participantes);
- (Gestión) Número de instituciones que mejoraron sus capacidades para la atención de las personas solicitantes y refugiadas;
- (Gestión) Número de mecanismos de coordinación entre actores clave públicos fortalecidos y/o facilitados (ej. Cuántas veces han sesionado las Mesas)
- (Gestión) Número de acciones que involucran a las personas solicitantes y refugiadas
- (Gestión) Número de medidas realizadas/llevadas a cabo para la mejora de capacidades (ej. Número de talleres de capacitación o sensibilización)

El proceso de evaluación de los impactos y avances de las Mesas debe analizar el avance en los resultados esperados e inesperados, examinando la cadena de decisiones y acciones acordadas, los procesos, los factores contextuales, la causalidad y la presentación del ejercicio de los recursos económicos asignados para esta propuesta de intervención. El proceso de evaluación deberá estar diseñado para que los actores puedan identificar los impactos que ha tenido su participación en las Mesas, así como las acciones que se han surgido a partir de ellas, a fin de utilizar ese conocimiento para mejorarlas intervenciones, la prestación de servicios y la sustentabilidad de las intervenciones.

Para el proceso de evaluación es importante contar con un análisis cuantitativo (los indicadores) pero también un análisis cualitativo, por lo que es importante que los facilitadores tengan entrevistas de seguimiento con los actores involucrados en las Mesas, a fin de contar con un análisis cualitativo que complemente la información cuantitativa recabada.

A final del proyecto de intervención (después de 12 meses) se deberán reunir los integrantes de las Mesas y, con base a la evaluación y a los indicadores alcanzados, valorar si el proyecto de intervención debería de continuar; asimismo, debería de evaluarse si las Mesas continúan bajo las mismas Estrategias de Implementación o si debieran de modificarse.

4. Participantes: los participantes apoyarán a la Secretaría Técnica y a los facilitadores con los insumos requeridos y colaborarán en el seguimiento de los acuerdos a los que se llegaron.

Las instituciones a las que se le buscaría extender una invitación para participar en esta propuesta de intervención, a parte de las ya mencionadas en esta sección, serían:

- i. Coordinación General Estratégico de Desarrollo Social;
- ii. Secretaría de Educación;
- iii. Secretaría de Asistencia Social;
- iv. Secretaría de Salud;
- v. Secretaría de Cultura;
- vi. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- vii. Servicio Nacional del Empleo;
- viii. Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- ix. Fiscalía General del Estado;
- x. Sistema DIF;
- xi. Instituto de Formación para el Trabajo;
- xii. Consejo Estatal para la Prevención del Sida;
- xiii. Instituto Jalisciense de Salud Mental;
- xiv. Cámara de Comercio Estatal;
- xv. Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias;
- xvi. Organizaciones de sociedad civil y redes de académicos interesadas (algunas ya mencionadas en la sección del Diagnóstico);

xvii. Otros actores identificados por alguno de los integrantes (ejemplo: diputados y políticos jaliscienses que se autodenominan como diputados migrantes o que estén activos en el tema). En esta categoría también podrían participar instituciones públicas municipales que ya han desarrollado una agenda o programas específicos para atender a la población migrante, a modo de que se socialicen las buenas prácticas y se analice si se pueden replicar a nivel estatal. Por ejemplo, el municipio de Zapopan -a través de la oficina de Inclusión y Migrantes- elaboró una base de datos que busca facilitar el *matchmaking* entre personas migrantes y sujetas a protección internacional y los empleadores del municipio. El municipio de Tlajomulco, a través de la Dirección de Derechos Humanos y Paz, gestionó la instalación de una ventanilla de atención de la Organización Internacional para las Migraciones para comenzar a documentar y sistematizar el fenómeno migratorio en el municipio (a través de las personas que acuden a la ventanilla).

#### *3.4.5 Recursos y presupuesto*

En una primera instancia se planea que la propuesta de intervención de “Mesas de trabajo para la integración de las personas solicitantes y refugiadas” se gestione por 1 año y su renovación dependerá de las decisiones tomadas por los participantes de las Mesas después del análisis de las evaluaciones y los indicadores e impactos alcanzados.

Para este primer año se considera un equipo de tres consultores, un consultor senior y dos juniors, para fortalecer y apoyar a la Secretaría Técnica y al equipo de facilitadores en sus tareas de seguimiento, sistematización y monitoreo. También se estipula un presupuesto para viáticos locales (en caso de que el equipo consultor o de facilitadores requieran trasladarse para asegurar el cumplimiento de sus actividades y responsabilidades) así como material de oficina. Se designó un presupuesto para la compra por un año de alguna licencia, para que la coordinación de las sesiones virtuales no se vea obstaculizadas por cuestiones técnicas. Finalmente, se designó un presupuesto para las capacitaciones técnicas, para el desarrollo de talleres de capacitación y sensibilización. En el marco del proyecto PROFIL, este presupuesto podría aumentarse si los talleres deben impartirse fuera del AMG, para considerar los traslados y el aumento del número de talleres impartidos.

Tabla 6: Presupuesto y recursos asignados a la propuesta de intervención

		<b>Presupuesto (mensual)</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Total</b>
<b>Rubro</b>	Consultor de tiempo completo (para fortalecer y apoyar la labor de la Secretaría Técnica)	\$12,000.00	12	\$144,000.00
	Consultor de medio tiempo (para fortalecer y apoyar la labor de la Secretaría Técnica)	\$6,500.00	12	\$78,000.00
	Consultor de medio tiempo (para fortalecer y apoyar la labor de los facilitadores)	\$6,500.00	12	\$78,000.00
	Viáticos (traslados locales para consultores y facilitadores)	\$3,000.00	12	\$36,000.00
	Papelería e impresiones	\$1,000.00	12	\$12,000.00
	Consultorías técnicas (talleres de capacitación y sensibilización)	\$10,000.00	5	\$50,000.00
	Licencia (plataforma virtual)	\$2,000.00	1	\$2,000.00
	<b>Total</b>	<b>\$41,000.00</b>		<b>\$400,000.00</b>

### 3.5 Evaluación de los resultados esperados

¿Qué se espera de las Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas? Al ser una intervención con un carácter eminentemente práctico, su objetivo manifiesto es contribuir a facilitar espacios de diálogo, escucha y construcción de propuestas y rutas de atención entre actores de sociedad civil, academia, instancias públicas y personas sujetas de protección internacional para el enriquecimiento mutuo y la mejora de las condiciones de atención y trato hacia las personas solicitantes, refugiadas, sujetas de protección complementaria y asiladas durante su llegada y permanencia en Jalisco.

Los participantes, sin importar su rol, deberán evaluar el impacto de las Mesas en la cotidianidad de estos; ¿ha facilitado mi tarea de vinculación y sensibilización? ¿Las personas sujetas a protección internacional pueden acudir solas a buscar algún servicio y se les brinda una atención efectiva o siguen necesitando el acompañamiento y respaldo de las organizaciones de sociedad civil o de otros organismos como la CEDH? ¿El diálogo e intercambio de información

ha derivado en la transformación o creación de protocolos y prácticas entre las instituciones públicas? ¿Cuántas personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas consiguieron un empleo (a lo largo de la implementación de las Mesas)? Los participantes deberán evaluar también si los acuerdos, el monitoreo y el sistema de evaluación ha fortalecido las capacidades de los actores involucrados: ¿cuántas personas se beneficiaron directamente de este proceso de sensibilización (personas que participaron en un programa/taller de sensibilización, número de personas sujetas de protección internacional que pudieron acceder a un servicio)? Es por eso que además de los indicadores generales se deben establecer indicadores *ad hoc* a la temática de cada Mesa.

Por ejemplo, para la Mesa de Integración laboral se podría contabilizar el número de personas sujetas de protección internacional que asistieron a las ferias de empleo realizadas (tanto por sociedad civil como por el Servicio Nacional del Empleo) así como el número de ferias de empleo realizadas, el número de personas solicitantes de la condición de refugio y refugiadas que consiguieron un empleo (en el marco de trabajo de las Mesas), número de empresas contactadas y número de talleres realizados para éstas.

Para la Mesa de Integración Social se podría contabilizar las actividades o espacios culturales facilitados en el marco de acción de las Mesas, el número de talleres de sensibilización, el alcance de las campañas de sensibilización y el número de personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en las actividades realizadas en el marco de acción de esta Mesa. Finalmente, para la Mesa para la atención en temas de salud y salud mental se podría registrar el número de personas sujetas de protección internacional que acudieron a un centro de salud (registro llevado tanto por las organizaciones de sociedad civil, el ANCUR y la oficina de Trabajo Social de los centros de salud).

El seguimiento a acuerdos y la labor de monitoreo resulta crucial en esta intervención: al contar con indicadores de gestión y de resultados y una retroalimentación cualitativa de los actores participantes de cada Mesa se puede tener una visión más completa de los alcances logrados por estos espacios de coordinación y evaluar así su continuidad.

Para la perspectiva de las redes de gobernanza la participación de los diferentes actores, con o sin cargo público, es el elemento clave para generar resultados consistentes en la atención a los problemas sociales que les convocan. El capital social que estos aportan a la red es un elemento

crucial para el funcionamiento exitoso de la misma por lo que para que las Mesas continúen los participantes deberán estar convencidos de que se trata de un mecanismo de coordinación eficiente. Las aportaciones prácticas de esta propuesta de intervención, su contribución a la construcción de espacios hospitalarios y de una visión compartida en materia de integración deberán ser elementos importantes que los participantes deberán considerar al momento de decidir si se decide mantener esta red de gobernanza o si se busca otro medio de organización y coordinación.

Finalmente, se debe reconocer que las Mesas son quizás un primer paso en el fortalecimiento de los actores locales y de los procesos de integración. No dejan de ser espacios donde se podrían limitar a resolver gestiones individuales y/o puntuales sin necesariamente transformar los protocolos de atención dentro de las instituciones públicas. Es necesario que la presión de los organismos internacionales y agencias para el desarrollo vaya en ese tenor y busque la creación de rutas de atención *ad hoc* a las necesidades y características de la población sujeta de protección internacional, sino se corre el riesgo que al terminar las Mesas las organizaciones de sociedad civil se vean obligadas a retomar las gestiones individuales y la tarea de sensibilización.

### 3.6 Plan de trabajo

<b>Proyecto de intervención: Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas</b>				
<b>Objetivo general</b>	Generar espacios de diálogo, escucha y construcción de propuestas y rutas de atención con actores de sociedad civil, academia, instancias públicas y personas sujetas a protección internacional para el enriquecimiento mutuo y la mejora de las condiciones de atención y trato hacia las personas solicitantes, refugiadas y sujetas a protección complementaria durante su llegada y permanencia en Jalisco.			
	<b>Meta</b>	<b>Actividades</b>	<b>Responsable</b>	<b>Cronograma</b>
<b>Objetivo específico</b>	Analizar iniciativas, programas o acciones que fomenten la creación de espacios donde las personas solicitantes y refugiadas y la comunidad de acogida puedan convivir y acercarse.	1. Mapear los diferentes actores que se encuentran en el estado y que tienen injerencia en el tema (directa/indirectamente).  Realizar un directorio con la información conseguida (actores gubernamentales, de la sociedad civil, académicos y personas sujetas a protección internacional).	GIZ y ACNUR	Semana 1
		2. Acercamiento con autoridades, organizaciones de sociedad civil, academia y personas solicitantes y refugiadas. Reuniones (3) para presentar la propuesta de intervención y la metodología.	GIZ y ACNUR	Semana 2 y 3

		3. Acordar un esquema de colaboración para la realización de las Mesas: coordinadores, facilitadores/moderadores, responsable de la minuta, sistematización de datos así como lugar dónde se realizarán las Mesas y quien será quien convoque	GIZ y ACNUR con Convocantes	Semana 3 y 4
		4. Convocar a actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y personas sujetas a protección internacional a participar en las “Mesas de trabajo para la integración de personas solicitantes y refugiadas”.	Convocantes	Semana 5
		5. Definir la agenda, número y frecuencia de reuniones (una vez por mes; con una duración de 1:30hrs) de las Mesas de integración económica, integración social y acceso a servicios de salud y salud mental así como la limitación y definición de los indicadores para el sistema de monitoreo.	Secretaría Técnica y participantes	Semana 4, 5 y 6

<b>Objetivo específico</b>	Compartir información objetiva y veraz entre los actores involucrados en las Mesas de trabajo, contextualizando la problemática de la permanencia de personas solicitantes, refugiadas y sujetas a protección complementaria en materia de integración laboral, acceso a salud, acceso a justicia, reconocimiento de documentos de identidad, acceso a vivienda y acceso a instituciones educativas y revalidación de estudios.	<p>1. Las Mesas funcionan como un espacio donde los actores involucrados (autoridades, académicos, sociedad civil y personas sujetas a protección internacional) pueden compartir experiencias, preocupaciones, facultades y limitantes; esto permitirá identificar las necesidades de las personas solicitantes y refugiadas, los obstáculos a los que se enfrentan los participantes, las áreas de oportunidad para intervenir (tanto para actores gubernamentales como para OSC) y las formas de colaboración.</p> <p>Asimismo, esta actividad permitirá que los actores involucrados puedan detectar puntos de sinergia y llegar a acuerdos.</p>	Secretaría Técnica, Facilitadores y participantes	Frecuencia: 1 sesión por mes
		2.Sistematización de la información	Secretaría Técnica y Facilitadores	Se le dará al equipo de la Secretaría Técnica 15 días después de la sesión para sistematizar

		<p>3. La minuta y los acuerdos serán compartido con el resto de los participantes de las Mesas para su revisión, retroalimentación y comentarios. Se harán las modificaciones correspondientes y los participantes deberán firmar la última versión.</p>	Secretaría Técnica	La información se socializará al menos 1 semana antes de la siguiente sesión
<b>Objetivo específico</b>	<p>Documentar y sistematizar los acuerdos y lecciones aprendidas con la finalidad de que sirvan como referencia para la construcción y desarrollo de protocolos y/o reglamentos operativos dentro de las dependencias participantes</p>	<p>1. Monitoreo: Los acuerdos deberán ser implementados por las partes vinculadas.</p> <p>Se dará seguimiento al cumplimiento de los mismos por parte de los Facilitadores y se irá registrando los avances y obstáculos, a fin de sistematizar las experiencias de los involucrados.</p> <p>Se realizarán entrevistas con los actores involucrados en los acuerdos para documentar datos cualitativos.</p>	Facilitadores	El Monitoreo se realizará al menos cada dos meses.

		<p>2. Revisión de avances en el cumplimiento de los indicadores.</p> <p>Se deberán tomar en cuenta las entrevistas de seguimiento con los participantes de las Mesas y la información cuantitativa documentada por el equipo de facilitadores.</p> <p>Los participantes podrán dar su retroalimentación y hacer sugerencias.</p>	Facilitadores y Participantes	Se revisarán al menos una vez por trimestre.
		<p>3. Los resultados del monitoreo y seguimiento de acuerdos serán compartido con los participantes para que funcione como una ruta de trabajo construida de manera conjunta con OSC y con personas refugiadas y solicitantes.</p> <p>Este será un documento vivo, es decir que seguirá retroalimentándose a como avance el tiempo.</p>	Facilitadores y Participantes	Se presentarán los avances a la mitad del proyecto y al final del mismo

		<p>4. Evaluación de impactos.</p> <p>Los participantes deberán de analizar, en base al análisis de los indicadores alcanzados y los impactos logrados, si las Mesas deberán continuar.</p> <p>Si la decisión de los participantes es positiva este será entonces el espacio para sugerir modificaciones en la organización, en la logística o en los roles y responsabilidades.</p>		Al terminar la propuesta de intervención
<b>Objetivo específico</b>	Hacer de la integración de personas solicitantes y refugiadas un valor compartido en las agendas de todos los involucrados.	1. Talleres de sensibilización y capacitación sobre la importancia de incluir la agenda migratoria en las agendas locales (introducción al fenómeno de asentamiento y permanencia de personas sujetas de protección internacional en Jalisco, reconocimiento de documentos (EVRH y TRP), socializar directorio de organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y autoridades)	Facilitadores y consultores	5 frecuencias durante la duración de la propuesta de intervención

	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12	Mes 13
<b>Objetivo específico 1</b>													
Mapeo de actores	■												
Acercamiento con autoridades, OSC, academia	■	■											
Reuniones para presentar la propuesta	■	■											
Acordar esquema de colaboración (definir roles)		■	■										
Convocar a participantes			■										
Lanzamiento de las Mesas			■	■									
Definir las agendas de las Mesas de integración económica, social y de salud		■	■	■									
<b>Objetivo específico 2</b>													
Sesionan las Mesas			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sistematización			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Socialización de las minutas y acuerdos				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Objetivo específico 3</b>													
Monitoreo (entrevistas con actores involucrados)		■	■		■	■		■	■		■	■	
Revisión de indicadores			■	■			■	■		■	■		■
Presentación de avances				■		■		■		■		■	■
Evaluación de impactos				■		■		■		■		■	■
<b>Objetivo específico 4</b>													
Talleres de sensibilización y capacitaciones						■		■		■		■	

## Reflexiones finales

Si bien la postura de México a nivel internacional es la de un Estado comprometido en la cooperación para el desarrollo, la implementación de soluciones sustentables y duraderas y la corresponsabilidad regional, en el panorama local los compromisos adquiridos a través de los pactos y acuerdos como el MIRPS no logran operacionalizarse en el terreno ya que la planeación nacional pareciera no estar dirigida por la misma voluntad política que asumió dichos compromisos. Precisamente son los compromisos dirigidos a encontrar soluciones duraderas los que parecen tener menor impacto -y prioridad- para el estado mexicano, aquellos que tienen que ver con encontrar las alternativas que implican que una persona sujeta de protección internacional sea capaz de acceder a sus derechos y como resultado sean capaces de reconstruir sus vidas (ACNUR, 2019). Y sin la oportunidad de integrarse y acceder a sus derechos, es posible que para las personas sujetas de protección internacional el ciclo de exclusión o de atrapamiento migratorio se prolongue de manera indefinida en el país de destino.

El reconocimiento que se le expresa al gobierno mexicano a nivel internacional y regional por emitir y facilitar la obtención de un documento de regularización y una CURP como documento de identificación para personas solicitantes, refugiadas, sujetas de protección complementaria y asiladas bajo el marco del MIRPS recae en que se presume que esto facilitaría (y garantizaría) el acceso a servicios estatales de atención a la salud, educación, a oportunidades laborales en el sector formal, inscripción al servicio de administración tributaria así como acceso a servicios financieros. Sin embargo, las organizaciones de sociedad civil que acompañan cotidianamente a la población sujeta de protección internacional en el terreno saben que aún queda un largo camino para asegurar que entre los marcos internacionales de derechos y las políticas nacionales exista una coherencia que permita el acceso a servicios y el respeto a los derechos humanos de las personas sujetas de protección internacional.

Debido al escaso interés por parte del gobierno federal en materia de atención e integración de población refugiada, las agencias internacionales como el ACNUR y la GIZ han adoptado integralmente la responsabilidad de implementación de ciertas acciones pactadas, como es el Proyecto de Integración Laboral y PROFIL. Es así que estas agencias internacionales, con intereses y agenda propia, llegan a los contextos locales (y finalmente a la cotidianidad de la población

refugiada) para trabajar de la mano y fortalecer a los actores y procesos locales. Sin embargo, mientras el marco normativo nacional y local siga sin atender la complejidad del fenómeno migratorio y de protección internacional, la incidencia de las organizaciones de sociedad civil así como de las agencias internacionales no tendrá impactos ni efectos a largo plazo o sustentables. Como bien saben las organizaciones de sociedad civil, la tarea de sensibilización y de capacitación de funcionarios públicos es una tarea continua y desgastante que se ve agravada por el poco interés de las autoridades de los tres niveles, la rotación del personal y/o las elecciones (y el cambio de administraciones que éstas conllevan). Y mientras no exista un marco normativo con el cual la sociedad civil y las agencias internacionales puedan “ampararse”, el acceso a derechos para personas sujetas de protección internacional dependerá de la buena voluntad del funcionario que les recibe.

A lo largo de esta tesis se ha presentado una serie de análisis sobre la integración de las personas sujetas a protección internacional, tanto a nivel teórico como contextual, a fin de enmarcar esta propuesta de intervención en el contexto geográfico, político y socioeconómico tapatío a fin de ofrecer una intervención que este dirigida a fortalecer a los actores presentes en el estado que estén involucrados en el tema de atención a población migrante y refugiada.

Al tomar en cuenta que en Jalisco la LPAMEJ no logra hacerle frente a las dinámicas migratorias presentes en el estado, esta intervención propone facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional e intersecretarial para que las personas sujetas de protección internacional puedan iniciar sus procesos de integración en las comunidades de acogida. No solo se trata de promover iniciativas encaminadas a promover la integración social y laboral de los recién llegados sino también reforzar la coexistencia pacífica y la importancia de crear espacios hospitalarios que beneficien tanto a la comunidad de acogida como a la población solicitante y refugiada. Empero esta propuesta de intervención también es finita y depende en gran parte de la apertura e interés de las autoridades locales, pues otro de los retos a los que se enfrentaría esta propuesta es el darle continuidad a los mecanismos a pesar de los cambios de administración.

Si bien esta propuesta se concibe como un mecanismo de colaboración y coordinación entre actores de diferentes trincheras, tanto instituciones públicas como organizaciones de sociedad civil, académicos y del sector privado, no deja de ser una intervención que se queda en el marco operativo y que bien podría terminar si las instituciones con gran peso político, como la

SISEMH, deciden retirarse (o no participar). A pesar de esto, ha sido concebida así debido a que las divisiones políticas internas entre los diferentes partidos no brindan la apertura necesaria para reformar la LAPMEJ o formular una propuesta de ley que reconozca a Jalisco como lugar de destino para población migrante y refugiada y desarrolle acciones, programas y protocolos puntuales para la atención de éstas así como lleve a la transversalización de la agenda migratoria en las agendas del resto de las instituciones públicas presentes en el estado.

Es precisamente el carácter multi actor de esta intervención su mayor fortaleza y una de sus limitantes más grandes. Para que las Mesas “funcionen”, o que logren su objetivo de construir protocolos y rutas de atención para la población de interés, desde el sector público se debe de asegurar que quién participe en esa intervención sea alguien con el poder de asumir las decisiones y acuerdos a los que se lleguen en las Mesas; de nada sirve si la figura de secretario o director accede a participar si delegará a alguien la responsabilidad de participar (algo que suele pasar con frecuencia) y ésta no tiene la facultad de participar o tomar una decisión en nombre de la institución que representa.

También es importante considerar la heterogeneidad de los actores no gubernamentales (y de sus agendas) que participarían en estas Mesas. Es imposible pensar que los organismos internacionales como el ACNUR o las agencias para el desarrollo como la GIZ son entes neutrales. En México, la contraparte del ACNUR es la COMAR y la de la GIZ la Secretaría de Gobernación (a través de la UPMRIP) por lo que sus agendas (y sus poblaciones de interés) han sido ya construidas, delimitadas y pactadas desde la esfera federal, misma que privilegia un sistema de selectividad migratoria o de “hospitalidad selectiva” (Domenech, 2020). Resulta revelador que el gobierno nacional haya delegado a organismos internacionales y a sociedad civil buena parte de sus compromisos asumidos, como se ha hecho mención previamente, pues desde la esfera federal se sigue privilegiando una postura de “restricción, contención, exclusión” (Hernández López, 2020) mientras que las organizaciones de sociedad civil y los organismos y agencias internacionales se hacen corresponsables de subsanar los vacíos que la agenda del Estado mexicano deja en la política migratoria y de protección internacional y ante las personas migrantes y sujetas de protección internacional que permanecen en territorio nacional.

Y es precisamente el concepto de “hospitalidad selectiva” el que resulta crucial y revelador para evaluar este tipo de intervenciones de manera objetiva y crítica. A lo largo de este documento

se ha presentado varios elementos que permiten visibilizar que la política estatal jalisciense, así como las instituciones responsables de atender la política migratoria en el estado, no han sido capaces de hacerle frente integralmente a las diferentes dinámicas migratorias presentes en territorio tapatío y, finalmente, se debe de reconocer que esta intervención tampoco lo hace. Esta propuesta se concentra en atender a la población extranjera que pudo acceder a un documento de regularización migratoria así como una CURP y RFC, atendiendo inicialmente a la población sujeta de protección internacional pero sin excluir necesariamente a aquellos que se regularizaron por unidad familiar y/o permisos laborales (y que pudieron acceder a una residencia temporal o permanente).

Las Mesas propuestas, y los actores que se involucrarían en ellas, dejarían fuera a todos aquellos que, por ciertas características (como los motivos que tuvieron para migrar o incluso la temporalidad de su estancia en el país) no logran acceder a un documento de identidad que asegure una condición migratoria regular. La gestión migratoria actual, basada en la restricción y selectividad, está propiciando la generación de un grupo bastante numeroso de personas atrapadas en la movilidad que quedan marginadas de las agendas de los diferentes actores, como el ACNUR, la GIZ y las organizaciones de sociedad civil (aunque no de todas), así como de toda posibilidad de una vida digna en sus países de origen y en México (FM4 Paso Libre, 2018).

Una crítica más que se le puede hacer a esta intervención es que, de llevarse a cabo, quizás tampoco logre ser el espacio donde las personas sujetas de protección internacional puedan ser los portavoces de sus experiencias e historias al intentar hacer vida en México y particularmente en Jalisco pues no existen aún en territorio jalisciense el equivalente a los clubes de migrantes tapatíos en Estados Unidos, algo como una sociedad civil migrante<sup>21</sup> (Fox y Gois, 2010). No se trata de hacer lo que las agendas de las agencias internacionales o las autoridades piensan que necesitan las personas sujetas de protección internacional sino escuchar qué es lo que ellas realmente requieren para facilitar sus procesos de permanencia e integración.

El trabajo de investigación que se llevó a cabo para este documento logró identificar a Casa Venezuela Internacional, una organización de base dirigidas por personas venezolanas para

---

<sup>21</sup> Los autores hacen referencia a las organizaciones de base y a instituciones públicas dirigidas por migrantes y a la capacidad de las personas migrantes de auto-representación como una base para construir coaliciones más equilibradas (Fox y Gois, 2010).

atender la diáspora de sus connacionales en México. Ésta podría ser uno de los actores que parcialmente podrían brindar voz y rostro a los procesos de integración de las personas sujetas de protección internacional, reconociendo que la experiencia de las personas venezolanas es muy distinta al de otras nacionalidades (tanto por el perfil de los solicitantes venezolanos como el motivo de su salida). Inicialmente, y para estas Mesas, resulta necesario que las organizaciones de sociedad civil que trabajan con la población sujeta de protección internacional intervenga en representación de la misma pero, a mediano y largo plazo, quizás sería beneficioso que se explorará la idea de impulsar espacios de organización entre la población de interés para este proyecto.<sup>22</sup>

*Propuestas de modificación de políticas públicas para la atención e integración de población sujeta de protección internacional en Jalisco*

Jalisco necesita un marco normativo estatal que atienda las complejidades de los distintos flujos migratorios y que priorice la atención de la población migrante y refugiada que vive en el estado (y no las agendas de los clubs de migrantes y de los jaliscienses en Estados Unidos como es el caso al día de hoy). No se trata de agregar o quitar palabras a la ley existente, sino de realizar un ejercicio de reflexión que pueda responder a cuestionamientos sencillos pero necesarios como ¿cuánto costará?, ¿cómo se va a pagar? y ¿quiénes lo van a pagar? Limitarse a decretar algo como un derecho, como lo que pasó con la última propuesta a la reforma de la LAPMEJ, es simplemente agregarle letra muerta al marco normativo. No resuelve ni garantiza nada.

En ese tenor, el estado tapatío también merece una Dirección de Atención a Personas Migrantes descentralizada, con un presupuesto que le permita operar para atender a los diferentes perfiles en movilidad presentes en el estado y que fortalezca el mismo equipo responsable de implementar la agenda migratoria. Actualmente la Dirección está conformada por tres personas, dos de ellas están enfocadas en la atención de los jaliscienses en el exterior y, sin presupuesto para operar, su actuar se limita a algunos esfuerzos para transversalizar la agenda migratoria en resto de las instituciones públicas jaliscienses. Jalisco debe reconocer que se ha transformado en un

---

<sup>22</sup> Esto retomando que en México la población de personas de origen africano obligadas a permanecer en Tapachula logró un mecanismo de representación que podría considerarse similar a lo que Fox y Grois consideran como una organización civil migrante (aunque también es importante reconocer que el contexto en el que surge era uno muy diferente al que se vive en Jalisco y en el AMG pues uno de sus reclamos era que muchos de ellos estaban de tránsito y no tenían interés a solicitar la condición de refugiado en México y quienes habían decidido permanecer en el país no habían podido acceder al procedimiento por obstáculos impuestos por agentes del INM): la Asamblea de migrantes africanos y africanas en Tapachula (Cáritas San Cristóbal de las Casas, 2019 y El Porvenir, 2019).

lugar de destino para personas extranjeras (migrantes y sujetas de protección internacional) y necesita hacerles frente a estos cambios.

Fuera de las Mesas y del mecanismo de coordinación que se plantea, a lo largo del texto se mencionaron algunas propuestas para modificar las políticas y programas que se revisaron dentro del marco contextual y de diagnóstico de este trabajo de investigación. En general, la atención en instituciones gubernamentales a población migrante y refugiada sigue adoleciendo de un enfoque de derechos humanos. Este trabajo visibilizó que si la persona sujeta de protección internacional no va acompañada -y respaldada- por alguna organización de sociedad civil o agencia internacional, el acceso a sus derechos y a los servicios que requiere no está asegurado, sin importar lo que establece la LRPCAP o la LPAMEJ. Observando esto, pareciera que la urgencia es incorporar más actividades de capacitación y sensibilización para funcionarios públicos pero, como se mencionó previamente, esto suele ser desgastante para las organizaciones de sociedad civil (en quienes recae casi la totalidad de la implementación y seguimiento de esta labor de incidencia) y no resulta una solución que sobreviva los cambios de administraciones.

Algunas de las recomendaciones puntuales que surgieron de este ejercicio de observación participativa y análisis son:

1. A los tres órdenes de gobierno: diseñar políticas públicas que incorporen el reconocimiento de la población sujeta de protección internacional y sus necesidades específicas. Estas deben de considerar la heterogeneidad de la población sujeta de protección internacional (idioma, edad y género por ejemplo).
2. Ampliar la participación presupuestaría en las políticas públicas y programas federales de atención a población sujeta de protección internacional así como a la COMAR, para que ésta pueda llevar a cabo integralmente sus funciones.
3. Ampliar la participación presupuestaría en las políticas públicas y programas estatales de atención a población migrante y sujeta de protección internacional así como a la Dirección de Atención a Personas Migrantes de Jalisco, para que ésta pueda cumplir con sus funciones y facultades y brindar atención integral a la población migrante y sujeta de protección internacional en Jalisco.

4. Transversalizar entre las secretarías e instituciones públicas federales y estatales una agenda de atención a población migrante extranjera y sujeta de protección internacional que señale las características y necesidades específicas de estos a fin de que se desarrollen protocolos de atención *ad hoc* a éstas con objetivos e indicadores claros (no basta nombrarles como parte de los grupos prioritarios dentro del PEDG jalisciense si no se desglosarán programas y actividades específicas para su atención, protección e integración).

5. Analizar, en trabajos posteriores, el papel de los medios de información en la construcción y reproducción de percepciones sobre la población migrante y sujeta de protección internacional y explorar cómo podrían vincularse éstos a los esfuerzos de las organizaciones de sociedad civil, de los organismos internacionales y las agencias de cooperación para el desarrollo para sensibilizar a las comunidades de acogida.

Son muchas las voces desde la sociedad civil, la academia, redes de pares, clubs de migrantes y desde las agencias internacionales que señalan que el fenómeno migratorio y de permanencia y asentamiento de personas sujetas de protección internacional ya no puede quedarse al margen de las agendas públicas, sino que debe ser atendido de forma integral y que debe de transversalizarse dentro de los otros temas de las agendas globales y locales, como la generación de empleo, combate a la pobreza, la desigualdad de género, prevención de violencia, etcétera.

Una verdadera política de integración de personas solicitantes y refugiadas en México debe tener como principio su pertenencia a la comunidad (Martínez Covarrubias, 2019). Tal pertenencia es el reflejo, tanto del respeto a la dignidad humana y el acceso efectivo a derechos, como de medidas y acciones que facilitan la recepción e integración social, económica y cultural de las personas. Tales condiciones no se reúnen aún en la política y práctica migratorias de México por lo que el discurso sobre la hospitalidad mexicana se queda en eso, en palabras que no logran traducirse en acciones solidarias y en el respeto a los derechos humanos de las personas sujetas de protección internacional.

“No existe un indicador más preciso, en el ámbito de los derechos humanos, que la política de asilo y refugio, para clasificar los genuinos sentimientos de un pueblo y la verdadera cara de un régimen político dado” (Luis Ortiz en Cobo y Fuerte, 2012).

## REFERENCIAS

- ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (s/f). Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>
- ACNUR México- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (s/f). Integración local. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/integracion-local.html>
- ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016). Ficha de datos: México. Recuperado el 6 de junio 2019 del sitio web: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico\\_hoja\\_informativa\\_Julio\\_2016\\_ESP.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf)
- ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018). Pacto Mundial sobre los Refugiados. Guía rápida del ACNUR. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/5bbe32564.pdf>
- ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019). De la teoría a la práctica. Un informe de 61 organizaciones de sociedad civil de Belice, Guatemala, Honduras, México y Panamá. MIRPS-ACNUR. Recuperado del sitio web: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/De%20la%20Teori%CC%81a%20a%20la%20Pra%CC%81ctica%20-%20Informe%20de%20OSC%20sobre%20el%20MIRPS%202017-2019.pdf>
- ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2019). Integración local y medios de vida. Pilar 4: oportunidades de soluciones duraderas. MIRPS. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/5c37aa3a4.pdf>
- ACNUR, OIT y Unión Europea- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea (2020). ACNUR, OIT y la Unión Europea promueven la integración de las personas refugiadas y desplazadas mediante el trabajo digno en México y Centroamérica. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/2/5e458f414/acnur-oit-y-la-union-europea-promueven-la-integracion-de-las-personas-refugiadas.html>
- ACNUR, COMAR, UPMRIP- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado y Unidad de Política Migratoria. (2018). ENPORE 2017: Encuesta sobre la Población Refugiada en México. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/5ddff2ca4.pdf>
- Agencia Reforma (2019). Reubican a 4 mil refugiados en México. NVI Noticias. Recuperado del sitio web: <https://www.nvinoticias.com/nota/132107/reubican-4-mil-refugiados-en-mexico>
- Aldea Arcoíris (s/f). ¿Quiénes somos? Impulsando caminos sin fronteras. Casa del Migrante Scalabrini Escuela Aldea Arcoíris. Recuperado del sitio web: <http://casascalabrinigdl.co/>
- AMEXCID- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2018). ¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo? Recuperado del sitio web:

<https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>

Amigos trabajando en los cruceros (13 de mayo 2020). Comunicado “Quienes trabajan en la calle han visto seriamente mermada su forma de subsistencia por la pandemia de COVID-19, urge apoyo solidario”. Facebook. Recuperado del sitio web: <https://www.facebook.com/AmigosTrabajandoEnLosCruceros/photos/a.512538978762100/3682603698422263/>

Anguiano Télles, M. E. y Cruz Piñero, R. (2014). *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte AC.

Animal Político (2016). Inauguran en Los Ángeles, E.E.U.U, un centro para atender a migrantes jaliscienses. Redacción Animal Político. Recuperado del sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2016/06/inauguran-en-los-angeles-eu-un-centro-para-atender-a-migrantes-jaliscienses/>

Asamblea General de las Naciones Unidas (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (A/RES/71/1). Nueva York. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4>

Asylum Access (2020). Hoja informativa del asilo en México. Recuperado del sitio web: <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO.pdf>

Banco Mundial (2016). Inclusión Financiera. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>.

Barrera, J. (2020). GN, migrantes e INSABI exhiben a la CNDH. El Informador. Recuperado del sitio web: <https://www.informador.mx/ideas/GN-migrantes-e-Insabi-exhiben-a-la-CNDH-20200123-0037.html>

Blanco, M. (2012). Autoetnografía: una forma narrativa de generación de conocimientos. *Andamios*. Vol. 9, núm. 19, p. 49-79. Recuperado del sitio web: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v9n19/v9n19a4.pdf>

Calderón Chelius, L. (2012). Cambios en la agenda migratoria: entre el nuevo marco jurídico y las nuevas formas de migración en México. En Ramírez García, T. y Castillo, M. A. (Ed.) *El estado de la migración. México ante los recientes desafíos de la migración internacional* (p. 19-50). Ciudad de México, México: Consejo Nacional de Población. Recuperado del sitio web: [https://imumi.org/attachments/mexico\\_recientes\\_desafios.pdf](https://imumi.org/attachments/mexico_recientes_desafios.pdf)

Calderón Chelius, L. (2019). La Hospitalidad imaginada o cómo podemos construir una ciudad hospitalaria sin exaltar los mitos que nos dieron patria. Sin Fronteras Iap. Recuperado del sitio web: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Hospitalidad-4-1.pdf>

Cámara de Diputados (2020). Comunicado de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión respecto a la controversia constitucional sobre

el Acuerdo del Ejecutivo Federal del 11 de mayo 2020. MESAS. Recuperado del sitio web: <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/mesa/comunicado-de-la-presidenta-de-la-mesa-directiva-de-la-camara-de-diputados-del-h-congreso-de-la-union-respecto-de-la-controversia-constitucional-sobre-el-acuerdo-del-ejecutivo-federal-del-11-de-mayo-de-2020#gsc.tab=0>

Camus Bergareche, M. y Vega Villaseñor, H. (2017). La Parroquia del Refugio: Acogiendo a los migrantes en Guadalajara. Parroquia Nuestra Señora del Refugio; Tlaquepaque, Jalisco, México.

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37. Recuperado del sitio web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es).

Casa Venezuela Internacional (s/f). Misión e Información adicional. Facebook. Recuperado del sitio web: <https://www.facebook.com/casavenezuelainternacional/>

Cáritas San Cristobal de las Casas (2019). Asamblea de migrantes africanos y africanas en Tapachula. Comunicado. Recuperado del sitio web: <https://www.caritasancristobal.org/asamblea-migrantes-africanos-africanas-en-tapachula/>

CEDH- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2017). Diagnóstico y pronunciamiento sobre el respeto, protección y garantía de los derechos de las personas migrantes que se encuentran en una situación irregular. Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos. Recuperado del sitio web: <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/diagnostico%20y%20pronunciamentos/Diagn%C3%B3stico%20migrantes%202017.pdf>

Cobo, S. y Fuerte, P. (2012). Refugiados en México. Perfiles sociodemográficos e integración social. ACNUR, COMAR y UPMRIP. Ciudad de México, México; ISBN: 978-607-9007-23-2

COMAR- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2018). Mesa Interinstitucional sobre Refugiados y Protección Complementaria. Gobierno de México. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/comar/articulos/mesa-interinstitucional-sobre-refugio-y-proteccion-complementaria-152311?idiom=es>

COMAR (2020). Instala y celebra Gobernación primera sesión de ‘Mesa interinstitucional sobre refugio y protección complementaria’. Boletín no. 216/2020. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-no-216-2020?idiom=es>

CONAPRED, INEGI, CNDH, UNAM Y CONACYT- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de México y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2018). Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Principales resultados. Recuperado del sitio web:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf)

Congreso del Estado de Jalisco (2020). Diputada Erika Pérez convoca a mejorar la Ley para atender eficiente y humanamente a los migrantes. Mesas Migrantes. Recuperado del sitio web: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=boletines/diputada-erika-p-rez-convoca-mejorar-la-ley-para-atender-eficiente-y-humanamente-los>

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. (28 de julio 1951).

Coordinación Regional del MIRPS (s/f). Qué es el MIRPS. Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones para abordar el desplazamiento forzado en Centroamérica y México. ACNUR. Recuperado del sitio web: [https://www.acnur.org/es-mx/prot/doc\\_mirps/5f11bb614/que-es-el-mirps.html](https://www.acnur.org/es-mx/prot/doc_mirps/5f11bb614/que-es-el-mirps.html)

Coria, E. y Zamudio, P. (2018). Inmigrantes y refugiados: ¿mi casa es tu casa? Documentos de Política Migratoria. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (MIG). Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Cruz Vargas, J. C. (2018) El 56.8% de los mexicanos laboran en la informalidad: INEGI. Proceso. Recuperado del sitio web: <https://www.proceso.com.mx/519525/el-56-8-de-los-mexicanos-laboran-en-la-informalidad-inegi>

Díaz Mueller, L. (2009). El Concepto de Gobernanza. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado del sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Domenech, E. (2020). “Refugio y refugiados”, en Discrepancias, Encartes, n° 5, marzo 2020.

Domínguez, P. (2019). Guardia Nacional puede detener migrantes en fronteras: Sedena. Milenio Noticias. Recuperado del sitio web: <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-facultada-detener-migrantes-sedena>

El Porvenir (2019). Marchan migrantes africanos en Tapachula. Recuperado del sitio web: <https://elporvenir.mx/nacional/marchan-migrantes-africanos-en-tapachula/12229>

El Universal (2018). Refugio a migrantes divide opiniones entre mexicanos, revela encuesta. NACIÓN. Recuperado del sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/refugio-migrantes-divide-opiniones-entre-mexicanos-revela-encuesta>.

El Universal (2019). Se incrementa percepción negativa sobre migrantes. NACIÓN. Recuperado del sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/opinan-en-encuesta-que-amlo-debe-frenar-migrantes>

Federación de Clubes Jaliscienses (s/f). Quiénes somos. Historia de la Federación. Recuperado del sitio web: <http://fedjalisco.org/about/>

- FM4 Paso Libre (s/f). Nuestra historia. Línea del tiempo. Recuperado del sitio web:  
<https://fm4pasolibre.org/historia/>
- FM4 Paso Libre (2013). Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre. Guadalajara, Jalisco; ISBN: 978-607-8336-02-9
- FM4 Paso Libre (2018). Atrapados en la Movilidad. Nuevas dinámicas de la migración y el refugio en México. Guadalajara, Jalisco: Prometeo Editores. ISBN: 978-607-8490-60-8
- Fox, J. y Gois, W. (2010). La sociedad civil migrante: diez tesis para el debate. *Migr. Desarrollo* [online] vol. 8, n. 15, pg. 81-128. ISSN 1870-7599
- Fundar (2018). Migrantes y Refugiados. Recuperado del sitio web:  
<https://fundar.org.mx/migrantes-y-refugiados/>
- García, A., Mayo, E., Vicente, D. E. y García, I. M. (2020). Vivir la ciudad en colectivo ¡Atención! Mujeres transformando. Clavijero ITESO, mayo-junio 2020. Recuperado del sitio web: <https://clavijero.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/88/2020/08/Clavijero-16-5.pdf>
- Gobierno de Guadalajara (2020). DIF Guadalajara entrega 700 despensas a población vulnerable ante el COVID-19. Recuperado del sitio web: <https://guadalajara.gob.mx/comunicados/dif-guadalajara-entrega-700-despensas-poblacion-vulnerable-covid-19>
- Guerrero Muñoz, J. (2014). El valor de la auto-etnografía como fuente para la investigación social: del método a la narrativa. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*. núm. 3. Recuperado del sitio web:  
<https://revistas.um.es/azarbe/article/view/198691/161851>
- Heckmann, F., Kohler, C., Peucker, M. y Reiter, S. (2010) “Quantitative Integration Research in Europe– Data needs and Data Availability”. PROMINSTAT. Recuperado del sitio web:  
[https://www.academia.edu/6300330/Quantitative\\_Integration\\_Research\\_in\\_Europe\\_Data\\_Needs\\_and\\_Data\\_Availability](https://www.academia.edu/6300330/Quantitative_Integration_Research_in_Europe_Data_Needs_and_Data_Availability)
- Hernández López, R. A. (2020). “Siempre lo mismo y los mismos”. A propósito de la migración y desplazamiento forzado desde Centroamérica y la respuesta de México a dichos fenómenos. Nexos. Recuperado del sitio web:  
<https://migracion.nexos.com.mx/2020/12/siempre-lo-mismo-y-los-mismos-a-proposito-de-la-migracion-y-desplazamiento-forzado-desde-centroamerica-y-la-respuesta-de-mexico-a-dichos-fenomenos/>
- IIEG- Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco. (2017). Alcanza el Área Metropolitana de Guadalajara habitantes. Población Jalisco 2017. Recuperado del sitio web: <https://iieg.gob.mx/strategos/alcanza-area-metropolitana-de-guadalajara-los-5-millones-de-habitantes/>

- IJAMI- Instituto Jalisciense para Migrantes (s/f). Funciones del Instituto Jalisciense para los Migrantes. Red de Portales del Gobierno del Estado. Recuperado del sitio web: <https://soyde.jalisco.gob.mx/objetivos>
- IJAMI- Instituto Jalisciense para Migrantes (2018a). Estructura y programas de atención a migrantes en los municipios del Estado de Jalisco. El papel de los gobiernos subnacionales en la política migratoria en México. Recuperado del sitio web: [https://soyde.jalisco.gob.mx/sites/default/files/estructura\\_y\\_programas\\_de\\_atencion\\_a\\_migrantes\\_en\\_los\\_municipios\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco\\_2.pdf](https://soyde.jalisco.gob.mx/sites/default/files/estructura_y_programas_de_atencion_a_migrantes_en_los_municipios_del_estado_de_jalisco_2.pdf)
- IJAMI- Instituto Jalisciense para Migrantes (2018b). Rumbo a la descentralización de la atención en integración de migrantes en México. El papel de los gobiernos subnacionales en la política migratoria en México. Recuperado del sitio web: [https://soyde.jalisco.gob.mx/sites/default/files/rumbo\\_a\\_una\\_descentralizacion\\_de\\_la\\_atencion\\_e\\_integracion\\_de\\_migrantes\\_en\\_mexico\\_1.pdf](https://soyde.jalisco.gob.mx/sites/default/files/rumbo_a_una_descentralizacion_de_la_atencion_e_integracion_de_migrantes_en_mexico_1.pdf)
- IJAMI, FM4 Paso Libre e IIEG- Jalisco, un estado migrante. Anuario de migración de origen, destino, tránsito y retorno en Jalisco 2018. Guadalajara, Jalisco. Recuperado del sitio web: <https://soyde.jalisco.gob.mx/publicaciones/jalisco-un-estado-migrante-1er-anuario-de-migracion-de-origen-destino-transito-y>
- INM- Instituto Nacional de Migración (2020). Programa de Repatriación. Acciones y Programas. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>
- Lara, V. (2016) ¿Qué pretende la Ley de Hospitalidad al Migrante en Jalisco? Hipertextual. Recuperado del sitio web: <https://hipertextual.com/2016/03/ley-de-hospitalidad-al-migrante>
- Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación. Periódico Oficial del Estado de Jalisco NÚMERO 25654/LX/15 (17 de diciembre 2015).
- Ley de Salud del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. NÚMERO 27193/LXII/18 (6 de diciembre 2018).
- LPAMEJ- Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco NÚMERO 25910/LXI/16 (17 de noviembre 2016).
- LRAPCAP- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Diario Oficial de la Federación (27 de enero 2011).
- Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación DOF30-10-2014 (7 de enero 1974).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco NÚMERO 27213/LXII/18 (5 de diciembre 2018).
- Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco NÚMERO 24831/LX/14 (27 de febrero 2014).

- Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación DOF 13-04-2020 (25 de mayo 2011).
- Lomelí, J. (2019). Una reforma migrante al estilo Jalisco. El Informador. Recuperado del sitio web: <https://www.informador.mx/ideas/Una-reforma-migrante-al-estilo-Jalisco-20190619-0053.html>
- Maldonado, C., Martínez, J. y Martínez, R. (2018). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf)
- Martínez Covarrubias, S. (2019). “MOJADO EN MI PROPIA TIERRA”: INTEGRACIÓN Y EXCLUSIÓN DE PERSONAS MIGRANTES DE RETORNO EN DOS CONTEXTOS DE RECEPCIÓN; SAN GABRIEL Y GUADALAJARA (JALISCO). Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco; agosto de 2019.
- México SOS. (2015). Sistematización y guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia. Prevención Social de la Violencia. México nos mueve la paz, SEGOB, USAID y México SOS. Recuperado del sitio web: [http://www.mexicosos.org/descargas/dossier/archivo\\_sos/sistematizacion\\_y\\_guia\\_de\\_msj.pdf](http://www.mexicosos.org/descargas/dossier/archivo_sos/sistematizacion_y_guia_de_msj.pdf)
- Miles, M.B. y Huberman, A.M (1994) Qualitative data analysis: An expanded sourcebook (2ª.ed).Thousand Oaks, CA:Sage.
- MIPEX – Integration Policy Index 2020. Recuperado del sitio web: <https://mipex.eu/what-is-mipex>
- MIRPS, ACNUR y OEA- Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización de Estados Americanos (2018). Informe regional de seguimiento 2017-2018. Recuperado del sitio web: <https://www.acnur.org/5be46de64.pdf>
- MIRPS, ACNUR y OEA- Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Organización de Estados Americanos (2020). II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones MIRPS 2019. Recuperado del sitio web: [https://www.acnur.org/5dc5be2c4#\\_ga=2.258495823.491092344.1598814565-478645116.1598814565](https://www.acnur.org/5dc5be2c4#_ga=2.258495823.491092344.1598814565-478645116.1598814565)
- Morales Vega, L. y Sanromán Aranda, R. (2016) Derechos Humanos y Seguridad Nacional en México. Programa Frontera Sur a cuatro años de la Ley de Migración. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 16, pp. 1-22.
- Morante Aguirre, M. y González, L. E. (2016). Migrantes en tránsito por Jalisco: violaciones a derechos humanos y la movilización de la “sociedad civil”. En Moloeznik, M. P. y Rodríguez Sumano, A. (Ed.) Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas (p. 299-315). Guadalajara, Jalisco, México; Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de

- Jalisco. ISBN: 978-607-9490-19-5. Recuperado del sitio web:  
[https://www.academia.edu/26875183/Morante\\_A\\_Mariana\\_y\\_Gonz%C3%A1lez\\_A\\_Luis\\_Enrique\\_2016\\_Migrantes\\_en\\_tr%C3%A1nsito\\_por\\_Jalisco\\_violaciones\\_a\\_derechos\\_humanos\\_y\\_la\\_movilizaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_sociedad\\_civil\\_En\\_Marcos\\_Pablo\\_Moloeznik\\_y\\_Abelardo\\_Rodr%C3%ADguez\\_S%C3%A1mano\\_Coordinadores\\_Seguridad\\_y\\_Justicia\\_en\\_Jalisco\\_Escenarios\\_y\\_Propuestas\\_UdeG\\_CASEDE](https://www.academia.edu/26875183/Morante_A_Mariana_y_Gonz%C3%A1lez_A_Luis_Enrique_2016_Migrantes_en_tr%C3%A1nsito_por_Jalisco_violaciones_a_derechos_humanos_y_la_movilizaci%C3%B3n_de_la_sociedad_civil_En_Marcos_Pablo_Moloeznik_y_Abelardo_Rodr%C3%ADguez_S%C3%A1mano_Coordinadores_Seguridad_y_Justicia_en_Jalisco_Escenarios_y_Propuestas_UdeG_CASEDE)
- Moreno Romero, A. (2011). *Gobernanza. Teorías y prácticas colectivas*. POLIS. Anthropos-UAM Iztapalapa; Barcelona, España. Recuperado del sitio web:  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n2/v8n2a8.pdf>
- Naciones Unidas (2018). *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas. Recuperado del sitio web:  
[https://www.acnur.org/5c782d124#\\_ga=2.182943203.491092344.1598814565-478645116.1598814565](https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.182943203.491092344.1598814565-478645116.1598814565)
- NTX (2016). Congreso de Jalisco recibe iniciativa para protección a migrantes. *El Informador*. Recuperado del sitio web: <https://www.informador.mx/Jalisco/Congreso-de-Jalisco-recibe-iniciativa-para-proteccion-a-migrantes-20160405-0010.html>
- Paspalanova, M. (2009). *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*. Oficina del ACNUR en México. Recuperado del sitio web:  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26522.pdf>
- PCR-ACNUR- Programa Casa Refugiados y ACNUR (2019). *Guía Mexicana para la contratación de refugiados y solicitantes*. Tent. Recuperado del sitio web:  
[https://www.tent.org/wp-content/uploads/2019/07/Tent\\_Mexico-Hiring-Guide\\_Web.pdf](https://www.tent.org/wp-content/uploads/2019/07/Tent_Mexico-Hiring-Guide_Web.pdf)
- Pereira, D. (2018). Concretan extinción del Instituto de Migrantes. *El Diario NTR*. Recuperado del sitio web: [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=115232](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=115232)
- Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2020, Visión 2030 (2019). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Recuperado del sitio web:  
<https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/09-05-viii%20Plan%20Estatal%20de%20Gobernanza%20y%20Desarrollo%202018-2024.pdf>
- Plan Institucional: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 2018-2024. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. (octubre de 2019)
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (2019). Ciudad de México, México. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado del sitio web: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Prensa del Mar (2019). Se suma Gobierno de Jalisco a atención de la caravana migrante. *Red de Portales del Gobierno del Estado*. Recuperado del sitio web:  
<https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/84956>

- Prensa Gobierno del Estado (2020). Unen esfuerzos DIF Jalisco y grupos de migrantes radicados en Estados Unidos para apoyo de despensas de Jalisco Sin Hambre. Red de Portales del Gobierno de Jalisco. Recuperado del sitio web:  
<https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/105930>
- Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024 (2020). Ciudad de México, México. Diario Oficial de la Federación. Recuperado del sitio web:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563303/PSG\\_2020\\_-\\_2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563303/PSG_2020_-_2024.pdf)
- Red Casas del Migrante Scalabrini (s/f). Casa Scalabrini, Casa del migrante en Guadalajara. Recuperado del sitio web: <https://www.migrantes.com.mx/guadalajara>
- Redacción. (2019). Abre Derechos Humanos oficia de atención a migrantes en el Cerro del Cuatro. Líder Informativo. Recuperado del sitio web: <https://lider919.com/abre-derechos-humanos-oficina-de-atencion-a-migrantes-en-el-cerro-del-cuatro/>
- REDODEM-Red de Documentación de la Organizaciones Defensoras de Migrantes. (2019). Procesos migratorios en México: nuevos rostros, mismas dinámicas. Recuperado del sitio web: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/09/REDODEM-Informe-2018.pdf>
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Diario Oficial de la Federación DOF 21-02-2012 (21 de febrero 2012).
- Reglamento Interno Sistema DIF Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco (10 de diciembre 2014).
- Rello, Ma. (2014). Jalisco, entre los estados con mayor discriminación. Milenio. Recuperado del sitio web: <https://www.milenio.com/estados/jalisco-entre-los-estados-con-mayor-discriminacion>
- RENAPO- Registro Nacional de Población (2019). Preguntas frecuentes sobre la Clave Única d Registro de Población Temporal para Extranjeros. Acciones y Programas. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/segob%7Crenapo/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-sobre-la-clave-unica-de-registro-de-poblacion-temporal-para-extranjeros>
- Reporte índigo. (2018.) ¿Caravana migrante disparó xenofobia de algunos mexicanos? Ellos piensan que sí. Recuperado del sitio web:  
<https://www.reporteindigo.com/reporte/caravana-migrante-disparo-xenofobia-algunos-mexicanos-piensan/>
- Reuniones Regionales MIRPS (2019). Declaración de la Ciudad de México sobre protección internacional, responsabilidad compartida y acciones de solidaridad regional en países MIRPS. Ciudad de México. Recuperado del sitio web:  
<https://www.refworld.org.es/docid/5dc5e5744.html>
- RIEGM- Red Interinstitucional de Equidad de Género y Migración (s/f). Red Interinstitucional de Equidad de Género y Migración Jalisco. Recuperado del sitio web:

<https://imujeres.imembrillos.gob.mx/red-interinstitucional-de-equidad-de-genero-y-migracion-jalisco/>

- Rivas Uribe, R. (2020). Debe cambiar estrategia federal ante crisis migratoria en la frontera sur: CEDH. El Informador. Recuperado del sitio web:  
<https://www.informador.mx/jalisco/Debe-cambiar-estrategia-federal-ante-crisis-migratoria-en-la-frontera-sur-CEDHJ-20200124-0106.html>
- Schensul, S.L., Schensul, J., y LeCompte, M. (1999). Essential ethnographic methods: Observations, interviews, and questionnaires, Book 2, Ethnographer's Toolkit. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (s/f). ¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos? Red de Portales del Gobierno de Jalisco. Recuperado del sitio web:  
<https://igualdad.jalisco.gob.mx/nosotras>
- Secretaría de Salud (2014). Promueve SSJ salud de migrantes. Comunicación Social y Prensa. Recuperado del sitio web: <https://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/5996>
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2019), Acerca de la Secretaría ¿Qué hacemos? Recuperado del sitio web: <https://stps.jalisco.gob.mx/acerca/que-hacemos>
- Senado de la República (2002). Rasgos de la migración de mexicanos a los Estados Unidos. *Boletín informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, México*, 2(5). Recuperado del sitio web:  
[http://www.senado.gob.mx/library/archivo\\_historico/contenido/boletines/boletin\\_18.pdf](http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/contenido/boletines/boletin_18.pdf)
- Solano, G. y Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020. ISBN: 978-84-92511-83-9. Recuperado del sitio web: <https://www.mipex.eu/>
- Souza, D. (2019). GDL SUR: Una casa de vida para los homies deportados en Guadalajara. ZonaDocs. Recuperado del sitio web: <https://www.zonadocs.mx/2019/08/20/gdl-sur-una-casa-de-vida-para-los-homies-deportados-en-guadalajara/>
- The Rhizome Center for Migrants (s/f). Our Mission. The Mexico Project. Recuperado del sitio web: <https://www.rhizomecenter.org/about/our-mission/>
- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2013. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413013/COMAR\\_2013.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413013/COMAR_2013.pdf)
- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2014. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web:  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413012/COMAR\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413012/COMAR_2014.pdf)

- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2015. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413014/COMAR\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413014/COMAR_2015.pdf)
- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2016. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413015/COMAR\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/413015/COMAR_2016.pdf)
- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2017. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427548/COMAR2017.pdf>
- UPMRIP-COMAR Unidad de Política Migratoria y Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (2018). Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2018. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación. Recuperado del sitio web: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427549/COMAR2018.pdf>
- Ureste, M. (2019). Comisión de Refugiados pide 124 mdp y solo le dieron 47, aunque hay récord de solicitudes de asilo. Animal Político. Recuperado del sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/comision-refugiados-presupuesto-solicitudes-asilo/>
- Toral, M. (2018). ¿Tradición de asilo y refugio?: el nulo compromiso presupuestal con los refugiados. Nexos y Mexicanos contra la Corrupción. Recuperado del sitio web: <https://contralacorrupcion.mx/aislo-y-refugio/>
- Vargas Valle, E. (2019). La integración social de los migrantes y sus mecanismos mediadores (video). Recuperado el 5 de junio 2019 del sitio web: <https://campusvirtual.colef.mx/posgrados/course/view.php?id=98&section=6>
- Verza, Ma. (2020) México usó fondos para Centroamérica para contener migración. AP NEWS. Recuperado del sitio web: <https://apnews.com/5463f16b2af0109d89d2fd1449369d16>
- Vázquez, D. (2020). Nuevas facultades a los militares: ¿por qué ahora? Cuestiones. Recuperado del sitio web: <https://cuestiones.com/opinion/nuevas-facultades-a-los-militares-por-que-ahora/>

Whittingham Munévar, MA. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? Revista Análisis Internacional, no. 2, p. 2019-236. Recuperado del sitio web: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>

La autora es Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad de Monterrey en la ciudad de Monterrey. Colaboró en la organización de sociedad civil Dignidad y Justicia en el Camino A.C como voluntaria y coordinadora del área de Investigación. Formó parte de la segunda edición del proyecto Germina, una iniciativa tapatía que buscaba apoyar a defensores de derechos humanos y activistas del AMG con un proyecto que recopiló los testimonios de las personas solicitantes de la condición de refugio y refugiadas que habían decidido permanecer y hacer vida en Guadalajara. Ha colaborado en diversos proyectos de investigación con El Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Jalisciense para Migrantes. Actualmente forma parte del proyecto PROFIL “Fortalecimiento de la Integración Local” de la GIZ México y es miembro de la asamblea de asociados de Hospitalidad y Solidaridad A.C.

Correo electrónico: [alejandra.buitron@hotmail.com](mailto:alejandra.buitron@hotmail.com)

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

Forma de citar: Buitrón Cabello, A. (2020). “Mesas de Trabajo para la construcción de espacios hospitalarios y solidarios para la población solicitante de la condición de refugio y refugiada”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, México. No pp. 141