

El desarrollo del ACNUR en el Estado mexicano: retos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio

Recibido: 23 junio 2022 Aceptado: 09 enero 2023

Erika Marlene Cruz Escobar¹
Nadia Jessica Romero Luna²

Resumen:

La protección de los derechos de las personas sujetas de protección internacional es un objetivo que compete tanto a los Estados como a las organizaciones, por lo que es imperativo hablar de cooperación entre ambos actores, sin embargo, este trabajo conjunto no siempre encuentra fácil consenso, como se analizará en este texto, en particular, el vínculo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Estado mexicano.

Palabras clave: metaorganizaciones, cooperación, régimen de protección, solicitantes de refugio, ACNUR

Abstract:

The protection of the rights of people subject to international protection is an objective that competes with both States and organizations; therefore, it is imperative to talk about cooperation between both actors. However, this joint work does not always find an easy consensus, how it will be analyzed in this text the link between the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Mexican State.

Key Words: meta-organizations, cooperation, protection regime, Asylum-seekers, International protection of refugee, UNHCR

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar las complejidades y retos que enfrenta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para operar en México, debido al choque o contradicciones entre los

¹ Egresada de la maestría en Estudios sobre Migración de la Universidad Iberoamericana, nacionalidad: salvadoreña, ORCID: 0000-0001-7390-2417, email: marleneescobar.rrii@gmail.com

² Estudiante de la Maestría en Estudios sobre Migración de la Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-5929-3245, email: lunasaltimbanki@gmail.com

objetivos de la organización y las políticas estatales, que muchas veces permea en la operación de este tipo de organismos.

Estos retos, ubicados en el desarrollo de este texto, se refieren a cuestiones operativas y normativas que enfrenta la ACNUR en la protección internacional de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en México³, frente a la aplicación de las normativas operan en el país, pues ahí se detectan una serie de contradicciones que más adelante se desarrollan.

Vale señalar que el estudio toma relevancia por la relación que con el tiempo se ha vuelto más estrecha entre ACNUR y México, país que ha pasado de ser de tránsito a posicionarse como un país de destino, por lo que las solicitudes para acceder al reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria han aumentado en los últimos años, esto a pesar de situaciones adversas que incluían el cierre de fronteras, como lo ha sido la pandemia por COVID-19. Sin embargo, se ha detectado que, la ayuda que puede ofrecer la organización se vuelve limitada al enfrentar la propia normatividad y operatividad mexicana, tema que es objeto de análisis en este texto.

En este contexto, la pregunta realizada por las autoras para el desarrollo de este texto es: ¿Cuáles son los retos operativos y normativos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio en México? Para buscar respuesta, se hizo una revisión bibliográfica retomando aspectos históricos que explican la situación actual en materia de retos dentro del régimen de protección internacional para refugiados, solicitantes de refugiado y protección internacional, además de utilizar los siguientes abordajes teóricos: el liberalismo y las meta-organizaciones.

El texto se divide en los siguientes apartados, un abordaje teórico y metodológico, un contexto histórico del ACNUR, una contextualización de situación país para México, finalmente un apartado de conclusiones y recomendaciones.

Teoría y Metodología

Para comenzar a analizar cómo funciona una organización como ACNUR frente a las políticas de gobierno de cada nación, consideramos indispensable abordar conceptos como metaorganizaciones (al considerar que esta organización puede entrar en este concepto) y soberanía (que corresponde a las decisiones estatales),

³ En adelante se hará referencia a *solicitantes de refugio*

los cuales se desarrollarán a continuación para ayudar a explicar así los retos que se observan en la operación del ACNUR en México.

Para abordar lo que es una metaorganización, se retoma el texto *The Paradox of Organizing States: A Meta-Organization Perspective on International Organizations* (Göran Ahrne, Uppsala University, Dieter Kerwer, Ludwig-Maximilians (2016), en donde se da cuenta de una paradoja que resulta interesante y pertinente el caso que se analiza: tratar de crear una meta-organización respetando la autonomía e intereses de los miembros.

Sucede que acuerdo con los autores, esta situación plantea dificultades y retos sobre la toma de decisiones, pero a la vez plantea que las Organizaciones Internacionales (OI) tengan impacto en el tiempo. Vale recordar que dentro de una meta-organización hay otras organizaciones que pueden ser Estados, organizaciones y empresas y dentro de esa diversidad de actores, cada una, en teoría, debe ejercer su autonomía; sin embargo, no se puede dejar de lado que esta autonomía implica precisamente la libertad de ejercer visiones políticas independientes, lo cual podría generar un choque entre la convivencia de la agenda de cada actor, en su coordinación y, por tanto, la acción organizacional. Ese diálogo supone precisamente la paradoja a la que se hace referencia anteriormente y se refleja principalmente en las dificultades que pueden tener los actores para lograr acuerdos globales, como lo son el Pacto Mundial para los Refugiados, para el cual no se logró un acuerdo que lo convirtiera en un instrumento vinculante y cada Estado tuvo la autonomía de decidir de acuerdo con sus intereses y legislación interna si se adhería al pacto o no.

El reto de la autonomía

Uno de los elementos clave dentro de la teoría de la meta-organizaciones es que sus actores se caracterizan por su autonomía, ya sean actores de la sociedad civil, privada o estatales, como se mencionó anteriormente, eso plantea una paradoja: “actores autónomos con actores autónomos como miembros” (Ahrne, et al, 2016, p. 6). Vale señalar que, desde este texto se aborda el concepto de autonomía como “la potencial capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos en la sociedad” (Sánchez León, 2009).

Esta característica puede presentar una serie de retos para la misma organización, por ejemplo, si se habla de la autonomía que puedan tener al defender su agenda frente a los actores que la financien o en el despliegue de los programas que tengan

en los países donde tengan presencia, los cuales pueden enfrentar dificultades frente al contexto legislativo de los mismos, por ejemplo.

Esta perspectiva resulta clave y por tanto es retomada para el siguiente texto, pues permite analizar los retos que enfrenta la ACNUR en México ante el planteamiento de soberanía, como se desarrollará en los siguientes apartados, pues si una organización miembro no tiene autonomía frente a una meta organización, se vuelve irrelevante para sus propios miembros. Sin embargo, también se espera que una meta-organización tenga un poder de decisión autónomo y se vuelve irrelevante sin un grado mínimo de autonomía. Así, los miembros y la meta-organización son víctimas de una paradoja (Göran Ahrne, et al, 2016). Los integrantes deben ser actores autónomos, aunque pertenecientes a una organización autónoma; y la meta-organización debe ser un actor autónomo, aunque sus miembros sean autónomos. En la práctica, esta paradoja hace que la meta-organización y sus miembros compitan por la autonomía, lo que lleva a graves e intrincados problemas en la actuación de sus miembros (Ahrne, et al, 2016, p. 8).

Para efectos de este texto, se analiza esta paradoja en el caso de la ACNUR y los retos que se enfrentan en su operatividad en México, debido a la operatividad de las propias normas estatales, pero antes, en el siguiente apartado se presenta el contexto histórico del que parte este análisis.

La necesidad de un organismo internacional

La historia pone en evidencia lo necesaria que es una figura de protección internacional, al revisar episodios históricos-sociales previos a la Primera Guerra Mundial, la respuesta posterior a esta y la institucionalización que se mantiene en la actualidad como resultado de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Ante estos cambios, hay una característica en común para las últimas dos etapas planteadas: la existencia de un organismo internacional especializado que pertenece a una organización con alcance global.

El primer esfuerzo que trató de tener un alcance global - aunque no logró la participación esperada- fue la consolidación de la Sociedad de Naciones (SDN) que surge en 1919 a partir del Tratado de Versalles y cuyo objetivo principal fue promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad (Naciones Unidas, s. f.). A nivel de estructura esta se conformaba por la Asamblea de todos los países miembros; el Consejo, compuesto por cuatro miembros permanentes: Francia, Italia, Reino Unido y Japón, vencedores de la guerra, y otros cuatro no permanentes elegidos por la Asamblea renovados cada tres años; y el Secretariado

(EOM, 2021). Por otro lado, la SDN tiene como valor agregado el haber fomentado la creación de otros organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte Permanente de Justicia Internacional y el Alto Comisionado para los Refugiados, antecedentes de la Corte Internacional de Justicia y el ACNUR respectivamente.

El primer Alto Comisionado para los Refugiados de la SDN fue Fridjof Nansen, quien desempeñó el cargo entre 1920 a 1930. Nansen realizó grandes actuaciones en favor de los refugiados de la época, su aporte más trascendental fue el Pasaporte Nansen considerado el primer documento con reconocimiento oficial para la protección de personas refugiadas, este documento fue producto de identificar una de las grandes problemáticas de los posibles solicitantes de protección internacional y que se mantiene en nuestros días: la falta de documentación.

La figura del Alto Comisionado para los Refugiados de la SDN fue en respuesta a los diferentes acontecimientos en Europa donde surgían conflictos fronterizos en los nuevos países como resultados de los acuerdos de paz en los que se delimitaban territorios sumado a los desplazados en Rusia al caer la monarquía zarista y la posterior toma del poder de los bolcheviques. Los datos estiman que para el periodo de 1914 a 1922 existían entre 4 y 5 millones de refugiados (Machado Cajide, 2013)

La capacidad de incidencia del Alto Comisionado para los Refugiados logró alcanzar los siguientes acuerdos, lo que además dio muestra de la estrecha relación de trabajo que existe entre los Estados y Organismos Internacionales del periodo entre guerras:

- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos en julio de 1922
- Plan para la expedición de certificados de identidad a los refugiados armenios de 1924
- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los Refugiados rusos y armenios de 1926
- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los Refugiados rusos y armenios de 1928

El surgimiento del ACNUR con la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó un 14 de diciembre de 1950 a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, inicialmente con un mandato de tres años para completar su labor y luego disolverse. Posteriormente, en 1951 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados que es el fundamento jurídico para ayudar a los refugiados y el estatuto básico para orientar la labor del ACNUR

En dicho estatuto se establecen los lineamientos de operación del ACNUR, entre ellos, que tendrá un carácter enteramente apolítico; será humanitario y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados (ONU, 1950). En un principio el mandato fue destinado a intervenciones a Europa, sin embargo, pero con el paso su mandato se extendió, en paralelo jurídicamente se estaba creando el régimen de protección internacional para solicitantes de refugio que fundamenta la existencia a nivel de alcance e incidencia que ha tenido el ACNUR hasta la actualidad.

El principal instrumento jurídico y base del régimen de protección internacional para solicitantes sería la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual aporta la definición estandarizada sobre refugiado y a partir de la cual se guían las acciones de ACNUR.

En su Artículo 1, Literal A, inciso 2, establece que serán refugiados aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Organización de las Naciones Unidas, 1951).

Pero además en el literal B, inciso 1, se reconoce que los refugiados proceden de diferentes partes del mundo y a causa de diferentes situaciones:

A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

A) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

B) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar" (Organización de las Naciones Unidas, 1951).

En este contexto, las operaciones desarrolladas por el ACNUR han tenido un alcance global en diferentes periodos posteriores a su fundación: el primero inicia en 1951 hasta finales de la década de los sesenta, limitándose al contexto europeo facilitando los procesos de los solicitantes de protección internacional a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, así como sucesos posteriores como la intervención de la ex Unión Soviética en Hungría. El segundo parte de 1970, donde el foco de atención es África, esto a consecuencia del proceso de descolonización en ese continente y que en casos emblemáticos como los de Ruanda y Burundi donde sucedieron guerras civiles con graves vulneraciones a los Derechos Humanos generando masivos desplazamientos y posteriores refugiados en países vecinos y fuera del continente (Palma Mora, 2001).

Una de las reformas al régimen internacional de protección impulsadas por ACNUR fue la entrada en vigencia del Protocolo al Estatuto de los Refugiados de 1967, en el cual se hace la reflexión que la Convención de 1951 sólo se aplica a los refugiados que ostentaban tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, dado los nuevos acontecimientos los nuevos solicitantes de refugio podían quedar sin respaldo jurídico que avalara su situación, el Protocolo de 1967 en su artículo 1, establece que se omitirán las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ...", en lo que respecta a la definición de refugiado de la Convención, quitando restricción de temporalidad y ubicación geográfica.

Por otro lado, ACNUR también ha tenido intervenciones en el continente asiático, entre 1970 y 1980, principalmente a los refugiados de origen vietnamita, de donde surgen al menos tres flujos migratorios que se extendieron hasta 1979, las condiciones de salida de los vietnamitas eran precarias y únicamente China permitía el ingreso generando incertidumbre, ACNUR entonces promovió dos conferencias relativas a refugiados indochinos la primera en 1979 y la segunda en 1989, los puntos esenciales, que tienen aplicabilidad global hoy en día son los siguientes:

- El país de primer asilo tenía la obligación de darlo temporalmente,
- El de origen debía frenar las salidas ilegales,
Se debían promover las salidas ordenadas y el reasentamiento en
terceras naciones.
Se deben instituir procedimientos regionales para conceder el estatuto

de refugiado y la repatriación de las personas que fueran rechazadas (Palma Mora, 2001).

En el continente americano durante la década de los 80 y 90, la atención fue para los millones de centroamericanos que fueron desplazados debido a los conflictos internos y la crisis sociopolítica que vivieron Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. Aquí nuevamente hay un punto de inflexión, ya que al mezclarse más características que no eran las de la Convención de 1951, no todas las personas alcanzaron protección internacional, ante ello nuevamente ACNUR interviene y es uno de los promotores de la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento no vinculante pero novedoso para la época, ya que establece otras características a la definición de refugiado:

Aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1998, pág. 3).

De esta forma, se establece la importancia de ACNUR y su antecesor en la SDN, que va respondiendo a las situaciones de conflictos armados y otras vulneraciones a derechos humanos que generan grandes flujos de solicitantes de refugio y protección internacional, porque además va promoviendo la mejora constante de los marcos normativos vinculantes y no vinculantes que forman parte del régimen de protección internacional para solicitantes de refugio, algo que no se lograría si no existiera esa colaboración multinivel con otros actores como los Estados y la sociedad civil.

En la actualidad ACNUR tiene presencia en 133 países, es decir tiene misiones en el 70% de los países reconocidos, el tema de interés para el presente artículo son las operaciones que se llevan a cabo en México, lo cual se desarrollará a continuación.

¿Cómo llega ACNUR a México?

Como se expuso anteriormente, la ACNUR ha potenciado su relación con México en los últimos tiempos, sin embargo, no se trata de una presencia nueva, pues esta organización tiene presencia en México de larga data, acompañado los cambios en materia de refugio que el Estado mexicano ha realizado, sin embargo la relación

Estado - Organismo internacional se encuentra en una constante evolución que a veces puede llegar a generar roces debido a los intereses internos del país -una situación que puede verse replicada en otra nación, es decir, no se pretende señalar que se trate de un caso único-.

Es a partir del siglo XIX que la ACNUR reconoce una serie de momentos claves para explicar su presencia en México. El primero está relacionado con el intento de los indios Kikapú, provenientes de Wisconsin, Estados Unidos de América, de establecerse en el estado de Coahuila; posteriormente, en 1930 con el ofrecimiento de refugio a población española que huían del fascismo, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Cuarenta años después ocurre otro momento clave: la llegada de personas de Centroamérica debido a las dictaduras durante la década de los setenta, principalmente de Guatemala y es en los años ochenta cuando se realizan acuerdos de cooperación entre la ACNUR y organizaciones civiles que proporcionaron vivienda, ayuda alimentaria y servicios sociales a la población refugiada guatemalteca en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo (Ramírez, Silva, pág. 4, 2020).

Fue hasta el año 1982 que esta colaboración del ACNUR con el Estado Mexicano se institucionaliza a partir de la firma del convenio para que la Agencia desempeñe las funciones establecidas en su estatuto, dicha firma entra en vigor en febrero de 1983, sin embargo fue hasta el año 2000 que el Estado mexicano suscribió la Convención de refugiados de 1951 y su Protocolo del 67, de esta forma ACNUR deja de ser el ejecutor de la elegibilidad en los procesos del reconocimiento de la condición de refugiado y pasa a ser un socio estratégico que acompañaría al Estado mexicano hasta la actualidad (Ramírez, Silva, 2020).

La intervención de ACNUR en territorio mexicano se distribuye de la siguiente manera:

- Oficina País: Ciudad de México
- Sub- Oficinas: Monterrey, Tuxtla Gutiérrez
- Oficinas de terreno: Tapachula, Ciudad Juárez y Tijuana
- Unidades de terreno: Tenosique, Palenque, Acayucan, Guadalajara, Aguascalientes, Saltillo
- Presencia en otros Estados: Cancún, Puebla, Querétaro, León, San Luis Potosí, Mexicali, Torreón, Irapuato, Guanajuato

Según el informe *Tendencias Globales 2021 (ACNUR, 2022)* México se ubica como el tercer país con mayores solicitudes de refugio en el mundo principalmente de países de Centroamérica y el Caribe, con un total de 131,400, por lo que la institución afirma que ha aumentado sus acciones para atender y a apoyar a las personas migrantes solicitantes.

Es importante tener en cuenta la evolución de estos mecanismos jurídicos en materia de protección internacional para comprender de mejor manera la actualidad del ACNUR, pero también vale decir que se reconoce que, a pesar de que estos fueron parte de las gestiones del entonces Alto Comisionado para los Refugiados y los Estados, una particularidad fue que las acciones fueron respuestas a diversos contextos creando grupos y categorías de refugiados sin alcanzar una definición estandarizada de refugiado por lo que no se podía aplicar alguna directriz a otras personas - había un carácter eurocentrista- y, por lo tanto, las acciones de los Estados estaban sujetas a discrecionalidad dificultando las acciones del Alto Comisionado para los Refugiados. Aun así, estos acuerdos y procedimientos son relevantes porque son los que sientan las bases para el trabajo actual de ACNUR.

¿Cómo opera el ACNUR?

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene como finalidad “salvaguardar los derechos y el bienestar de las personas que se han visto obligadas a huir de sus países” (ACNUR,2022). Asimismo, busca asegurar la protección de las personas que han huido de sus países y por último las duraciones duraderas “que fomentan la integración en el país a partir de alianzas con socios y comunidades de acogida” (ACNUR,2022).

Respecto a la población de interés, el ACNUR tiene establecidas quienes serán personas de la competencia del ACNUR de acuerdo con su estatuto, serán refugiados, solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y desplazados internos.

En su estatuto constitutivo, se establecen cuáles serán las acciones a través de las cuales el ACNUR garantizará la protección a su población de interés:

A. Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

- B. Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- C. Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- D. Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- E. Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- F. Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
- G. Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- H. Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- I. Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados (Organización de las Naciones Unidas, 1950).

En este sentido, ACNUR por mandato trabaja de manera coordinada con los Estados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Otras organizaciones internacionales y con otras agencias que forman parte de la ONU.

A nivel de Estado, las principales áreas de colaboración que se entienden de dos formas, del Estado para con el ACNUR y viceversa, en primer lugar, hay que recordar que los Estados colaboran como financiadores ya que ACNUR pertenece al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y en terreno ACNUR brinda asesoría técnica para que el Estado cumpla con sus compromisos de proteger a los refugiados, además de asistencia financiera y material para ayudar a los países que reciben flujos masivos de solicitantes de protección internacional

Respecto a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) - nacionales e internacionales -, ACNUR trabaja con más de 900 socios implementadores alrededor del mundo, en los que se distribuye alrededor del 40% del presupuesto

para que se ejecuten proyectos de protección para la población de interés. Esta cooperación se encuentra regulada en otros instrumentos como los Principios de Asociación de la Plataforma Humanitaria Mundial, adicionalmente estas ONG también participan en rondas de consulta para generar un mejor trabajo con enfoque de derechos humanos.

Otras organizaciones internacionales y organizaciones regionales, destaca el Comité Internacional de la Cruz Roja y sus instituciones derivadas - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), el CICR tiene como mandato ayudar a todas las víctimas de guerra, incluyendo los conflictos internos, y para asegurar el respeto al derecho internacional humanitario. Esta rama del Derecho regula las formas de lucha en los conflictos, entre otras medidas, ofreciendo protección a los civiles. A nivel de organizaciones regionales, destacan la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos, con las cuales, como se mencionó en el contexto histórico ha trabajado para crear y mejorar directrices para la atención de personas con necesidad de protección internacional.

Entre las agencias de la ONU con las que colabora de manera más frecuente se encuentran: La Oficina de la Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA), Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (ACNUR, 2005).

Finalmente, una de las aportaciones prácticas del ACNUR para facilitar el acceso a mecanismos de protección internacional es la publicación de directrices de elegibilidad para diferentes países, esto en respuesta a la evolución constante de los flujos migratorios que traen inmersas personas que pueden ser sujetas de protección internacional.

Algunas de las actividades realizadas en México han sido:

- Monitoreo de puntos fronterizos, estaciones migratorias y albergues de migrantes.
- Identificación y canalización de casos al procedimiento de la condición de refugiado.

- Cabildeo para armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales de protección de los refugiados, apátridas y otras personas de nuestro interés.
- Capacitación de funcionarios (INM, Policía, gobiernos federal y estatal).
- Apoyo técnico en protección internacional y el vínculo con las víctimas de trata, niños y niñas no acompañados, apatridia o falta de nacionalidad.
- Apoyo a los gobiernos locales y la sociedad civil para facilitar la integración de las personas refugiadas en el país (ACNUR, s. f.).

Principales programas en México:

- Asistencia Legal y Material a Refugiados implementado por Sin Fronteras IAP en Ciudad de México.
- Apoyo a la integración socioeconómica de refugiados y solicitantes de asilo implementado por Programa Casa Refugiados, AC en Ciudad de México.
- Detección y Asistencia temporal de solicitantes de la condición de refugiado, refugiados, beneficiarios de protección complementaria y apátridas implementado por Casa del Migrante Scalabrini, A.C. - Albergue Belén en Tapachula, Chiapas (ACNUR, s. f.).

Con esas actividades podemos observar dos aspectos fundamentales, en primer lugar, que ACNUR trata de darle cumplimiento a su mandato y, en segundo lugar, la coordinación y participación tanto con el Estado como con otras organizaciones de la sociedad civil.

Situación actual en México en materia de protección internacional a solicitantes de refugio

El Estado mexicano es firmante de los tratados internacionales en materia de protección a solicitantes de refugio, además cuenta con su respectiva institucionalidad, siendo el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), a nivel jurídico las actuaciones se rigen por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Migración, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los respectivos reglamentos de ambas leyes. En la década de los

años 90, lo relativo a la materia se regulaba en la Ley General de Población de 1990 y su reglamento.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, como IAP Sin Fronteras en su informe Evolución y Retos del Asilo en México 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas (2016) sostienen que una de las principales retos para la implementación de la protección internacional en México es la capacidad institucional del Estado mismo, ya que no hay una concordancia entre la cantidad de solicitudes a procesar - que los mismos datos emitidos por las autoridades dan cuenta del aumento año con año- con la asignación de recursos humanos, tecnológicos y financieros que tienen tanto el INM como COMAR.

Adicionalmente, hay otras observaciones tales como, la falta de implementación de otras leyes de manera transversal, como las vinculadas a la atención a niñas, niños y adolescentes (lo relacionado a la no detención), o el enfoque de género - que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político contempla para el reconocimiento de la condición de refugiado - para el caso de mujeres y personas LGBTTI que pueden tener necesidades especiales de protección (Sin Fronteras IAP, 2016).

En 2018, con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se prometía un cambio en esa política migratoria que se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado Migración, solución de raíz, basado en el respeto pleno de los derechos humanos a partir de un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente y con perspectiva de género. Para dar cumplimiento a esos fundamentos, la nueva política se sostiene sobre siete pilares que conjugan su implementación y gestión: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible (Secretaría de Gobierno, 2014, P.48).

Esta estrategia del gobierno de López Obrador operó únicamente siete meses, pues se enfrentó a los cambios políticos en Estados Unidos y la presión del entonces presidente Donald Trump, quien desde su llegada a la Casa Blanca en 2017 se mostró con duras políticas antiinmigrantes, como lo fue a propuesta de ampliar el muro fronterizo, que, si bien nunca concretó, se volvió una amenaza constante durante sus cuatro años de Gobierno (Política Online, 2018).

Tabla 1: Solicitudes por país para acceder al reconocimiento de la condición de refugiado ante COMAR a septiembre de 2021.

PAÍS	CANTIDAD DE SOLICITUDES
Honduras	31,894
Haití	26,007
Cuba	7,683
El Salvador	5,170
Venezuela	4,670
Chile	3,591
Guatemala	3,564
Nicaragua	2,460
Brasil	1,691
Colombia	907
Otros países	2,677
Total	90,314

Fuente: Boletín Estadístico COMAR - septiembre 2021

En general se pueden plantear las siguientes problemáticas para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o acceder a protección complementaria en México:

- El negar el acceso a territorio - requisito indispensable para solicitar el reconocimiento como refugiado- o negar la información e inicio del trámite en frontera

- Ausencia de garantías esenciales del Estado de Derecho
- Securitización y Militarización de ambas fronteras, dando facultades que no le competen a la Guardia Nacional, como lo es la detención de personas migrantes que se encuentren de manera irregular en territorio mexicano.
- Restricciones formales para solicitar el refugio (acceso a información oportuna y digna)
- Privación de la libertad por razones migratorias
- Abuso de la discrecionalidad estatal
- Devoluciones en frontera, retornos, expulsiones,
- Interpretaciones restrictivas del derecho - Otras instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya ha emitido lineamientos para garantizar el derecho a solicitar refugio, el Estado mexicano acepta su competencia
- Uso de acuerdos bilaterales - el caso del MPP, y la correlación de los acuerdos de Tercer País Seguro, que fueron impulsados en la administración Trump
- Narrativa sesgada sobre la migración irregular y la protección, criminalizando tanto a los migrantes, como a las organizaciones que atienden a esta población.

Al respecto, la investigadora Fernández de la Reguera, afirma que en el país “no se cumple con las condiciones mínimas para garantizar los derechos humanos de aquellas personas que transitan por el territorio en busca de una oportunidad” (2019, pág. .30). En consonancia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) considera que los derechos más vulnerados a las personas migrantes que pueden ser sujetos de protección internacional, los derechos que más se ven afectados son: a la seguridad jurídica (faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones); a la protección de la salud (omitir proporcionar atención médica); al trato digno (acciones y omisiones que transgreden los derechos de las y los migrantes y sus familiares) a la integridad y seguridad personal (trato cruel, inhumano o degradante); a la igualdad (omitir prestar atención médica); derecho de petición (omitir dar respuesta a la petición formulada por cualquier persona en ejercicio de su derecho) y el derecho a la libertad (detención arbitraria).

No hay que olvidar que México es un país de tránsito y destino, respecto al tránsito, atravesar México representa uno de los mayores retos para las personas migrantes. Ese territorio, al que los propios migrantes han llamado una “frontera vertical”, es considerada como una de las más peligrosas del mundo por la serie de crímenes institucionales y no institucionales, al que son expuestos quienes migran. Durante los últimos diez años, las cifras registradas por el INM se incrementaron a más del doble, pues se pasó de 128.4 mil eventos a casi 296.8 mil entre 2010 a 2017. Si bien se observa un predominio masculino, la presencia de las mujeres migrantes aumentó entre 2010 y 2017, de 22.4 a 30.5% (Unidad de Política migratoria, 2018). Este flujo migratorio se compone mayormente por personas provenientes de Honduras, Guatemala y El Salvador, a las cuales se les han sumado personas de Haití.

Por otro lado, también hay que considerar, que además de quienes solicitan refugio en territorio mexicano, hay un número importante de personas cuya intención es solicitar asilo en Estados Unidos y se encuentran esperando poder cruzar la frontera para iniciar su proceso. Esta población incluye a quienes fueron devueltos a México bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), quienes se encuentran en las listas de espera (metering) aguardando su turno para cruzar y también quienes transitan con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos, pero aún no están incluidos en ninguno de estos dos conteos (Gil Everaert, 2021).

Ante toda la dificultad derivada de factores tanto internos como externos, es de suma importancia comprender las implicaciones y la necesidad del trabajo conjunto entre el Estado mexicano y el ACNUR, en una relación fundamentada en un convenio pero que no siempre es lineal y por ende puede ser perfectible, además de las alianzas que se establecen con la sociedad civil - casas, comedores y albergues -, ellos son los que tienen más peso en la atención humanitaria a migrantes y solicitantes refugio, pese a los limitados recursos, fueron los que se reinventaron ante situaciones como la pandemia por COVID-19 en las que las autoridades optaron por paralizar todos los procesos administrativos en curso.

Marco teórico-conceptual: las meta organizaciones, el liberalismo y la soberanía ¿Cómo convergen?

Una vez abordada la evolución que ha tenido la presencia de ACNUR en México, en el siguiente apartado se desarrolla un análisis sobre los retos operativos y normativos del ACNUR en México, teniendo como base la teoría meta organizacional -expuesta anteriormente- y la autonomía, enfocando ya el análisis en los vacíos operativos de ACNUR que se ubican en los proyectos que implementa

en México, así como la autonomía como instrumento limitante ante las normas Federales de México

Como se explicó anteriormente, para comprender el actuar de un organismo internacional como el ACNUR, que con el pasar del tiempo ha adquirido más incidencia en lo relativo a los marcos normativos que protegen a su población de interés, partimos de conceptos como liberalismo, meta-organizaciones, en contraste con la soberanía y autonomía que ejercen los Estados.

Este análisis no podría completarse sin abordar la lectura desde el liberalismo que permite explicar que los retos de la protección internacional con la intervención del Estado Mexicano y la operación del ACNUR, se entienden como problemas de cooperación (Nye, Krasner). En este sentido, las relaciones entre estos actores son entendidos como mecanismos de cooperación y a favor del fortalecimiento del régimen de protección a solicitantes de refugio, ya que, las instituciones internacionales funcionan como un contrato entre partes dispuestas a invertir en una colaboración a largo plazo ante un tema de interés en la comunidad internacional (Merker, 2021, 28).

Además, esta perspectiva liberal opera en distintos niveles de análisis (individual, estado y sistema internacional) y sostiene que el carácter de un régimen político, la naturaleza de las relaciones económicas y la participación en organizaciones internacionales afectan el comportamiento externo de los estados (Merker, 2021, 34), por lo que, el vínculo entre la operación del ACNUR y el gobierno mexicano en materia de refugio permite un análisis profundo de la institucionalidad.

Ante esa relación de cooperación, Carrillo Salcedo (2007), establece tres supuestos que explican el origen, funcionamiento y mantenimiento a largo plazo de las relaciones de los Estados con Organizaciones Internacionales:

- Una pluralidad de Estados soberanos e independientes;
- Un entramado muy diverso de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales en el que aparecen problemas que los Estados no pueden resolver por sí solos;
- La conciencia de la necesidad de medios y mecanismos institucionalizados que organicen y regulen las actividades colectivas de los Estados.

Por otro lado, desde la perspectiva teórica de las meta-organizaciones, se conceptualiza la tensión existente entre las OI y los gobiernos. (Ahrne y Burnsson, 2008). Las metaorganizaciones son organizaciones que tienen como miembros a

otras organizaciones. A diferencia de organizaciones que se componen por miembros unitarios (como un club deportivo), las metaorganizaciones se componen por miembros colectivos, y ello les confiere características particulares que las distinguen del resto de las organizaciones (Ahrney Brunsson, 2008).

Los ejemplos por excelencia son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), todas las cuales tienen Estados como miembros. Para Ahrne y Brunsson (2008), las meta-organizaciones implican un orden social decidido colectivamente, cuyos miembros voluntariamente se han adherido a ésta y, por tanto, no han sido reclutados para crear dicha organización, son libres de dejarla en cualquier momento.

Otros autores como Gulati y colaboradores (2012,573) consideran que las meta-organizaciones son organizaciones cuyos agentes son también organizaciones legalmente autónomas y no están vinculadas a través de relaciones de empleo. Por lo que una de las finalidades de una meta organización, más allá de un acuerdo de formación formal, también es la de crear redes sin ser limitadas por una autoridad central. En este aspecto es importante considerar que en lo relativo a la protección de solicitantes de refugio y quienes ya ostentan dicho reconocimiento convergen una cantidad de actores multinivel, desde las comunidades de acogida, sociedad civil, gobiernos locales y nacionales, pasando por organizaciones no gubernamentales internacionales hasta llegar a los organismos internacionales siempre creando un red por un fin en común pero sin ceder su autonomía técnica, financiera e ideológica pero con la suficientes convergencia para convertirse en socios implementadores o lanzar iniciativas como pares.

Las meta-organizaciones están involucradas en gran parte de la elaboración de reglas (Góran Ahrne, 2005, 528) justamente como la ONU a través del ACNUR ha creado un régimen de protección internacional para solicitantes de refugio.

Justamente, Ahrne y Burnsson (2008) dan una definición teórica que se acopla más al rol que desempeña ACNUR a nivel global, como una “organización paraguas” ya que está integrada por miembros colectivos -Estados-, con los que se coordina, pero con los que también entra en tensión y conflicto, pues los mismos Estados tienen diversidad de intereses y no es fácil alcanzar un interés común.

De hecho, las acciones coordinadas de ACNUR tienen efecto inmediato en los Estados y sus territorios, donde se ejerce la soberanía, un principio reconocido en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2, inciso 1 que establece que la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus

Miembros (Carta ONU, 1945). De esta forma, los Estados deciden cómo abordar las diferentes problemáticas tanto internas como las que van conformando la agenda de la política internacional y tienen la libertad de elegir una vía - unilateral, bilateral, multilateral- para resolver dichas problemáticas, además de que no todos los acuerdos alcanzados tienen un carácter vinculante, tal cual fue el caso del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados del 2018.

Berkowitz y Dumez (2016) establecen que tanto Gulati et al (2012) como Ahrne y Burnsson (2008) coinciden en que el propósito principal de una metaorganización es organizar la acción colectiva, de forma se genere un orden en las acciones que se desarrollan en los diferentes niveles de incidencia y en este caso el ACNUR funge con el rol de organismo líder del campo organizacional en materia de protección a solicitantes de refugio y quienes ya cuentan con el reconocimiento así como otras figuras de protección internacional. Sin embargo, la tensión entre las metaorganizaciones y sus miembros es una situación permanente, pues tanto la organización como sus integrantes cuentan con autonomía.

Autonomía ¿Quién la ejerce y como limita las operaciones?

La autonomía, como se precisó en el apartado teórico-conceptual, se debe entender como una unidad de análisis que responde a las metas organizaciones, la autonomía se interpreta como la capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales, es decir, la posibilidad de dar apertura a la operación de diferentes actores sociales u Organizaciones Internacionales lo cual puede generar rivalidades entre los actores que convergen, porque la materialización de esta autonomía se refleja en el principio de Soberanía, entendido como “el derecho legal inalienable, exclusivo y supremo de ejercer poder dentro del área de su poder. El ejercicio de los poderes soberanos en la esfera nacional comprende los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con relación a las personas físicas y morales” (Kaiser, 2010, pág. 85) de modo que existe una relación en la que el Estado debe cumplir normas internacionales que ha aceptado cumplir de acuerdo a los tratados y convenios internacionales que ha ratificado, adicional a la competencia de Organismos Internacionales a los que se ha sometido voluntariamente pero a la vez este conjunto de entes supranacionales no pueden inferir en los asuntos internos.

Dado lo anterior, se optan por mecanismos de trabajo basados en la cooperación mutua y los intereses comunes, tal como se establece en el liberalismo, haciendo más fácil la toma de decisiones, aunado a otras estrategias, por ejemplo organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC),

la UE o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han aceptado nuevos miembros, “además, cada vez es más difícil para los estados ignorar la elaboración de normas de los Organismos Internacionales Gubernamentales (OIG), cada vez más atenuadas por la “legalización” (Goldstein et al., 2001; Brüttsch y Lehmkuhl 2007; Deitelhoff 2009) y la “judicialización” (Alter 2001; Zangl 2008). Además, las OIG han comenzado a dirigir sus decisiones no solo a los estados en su conjunto, sino también directamente a los actores sociales dentro de los estados. En consecuencia, se argumenta, los OIG se han vuelto más intrusivas (ver Zürn 2004)” (Ahrne, et al, 2016, p. 6).

No obstante, de estas opciones que plantean facilitar sobrepasar estos retos, los autores también reconocen que una de las consecuencias de esta paradoja es que en algún momento los miembros de una organización “deben ceder regularmente parte de su autonomía a la organización, permitiendo que la organización tome decisiones que afectan lo que los miembros pueden y deben hacer” (Ahrne, et al, 2016, p. 8).

En este sentido, en la relación ACNUR- Estado mexicano, se puede observar que la agencia está constantemente monitoreando y emitiendo su opinión ante las acciones que toma el Estado mexicano para garantizar el acceso a protección internacional, pero en algunos casos no es suficiente e incluso pueden ser contrarias a las normas suscritas por el mismo Estado, tal fue el caso de la renovación de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), que parte de un acuerdo de carácter bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos a lo cual ACNUR emitió una postura afirmando que “ACNUR nunca participó en la implementación de los MPP y no apoyará el restablecimiento de esta política, estamos dispuestos a trabajar con todas las autoridades pertinentes para garantizar que las medidas y políticas de gestión de fronteras y de asilo se ajusten al derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos” (ACNUR, 2021).

De esta manera, aunque se respete la autonomía de ambas partes, existirán los roces, ya que, para el contexto analizado, es imposible negar el impacto y la presión que ejerce la política exterior estadounidense, lo que va generando un retroceso en lo relativo a garantizar el acceso a solicitar refugio, sin embargo hay que aclarar que estas situaciones no significan que la relación se rompe sino, que ACNUR, como organismo líder, busca otros mecanismos - a través de diversas vías-, como pueden ser la implementación de programas y proyectos con otros socios, el diálogo con los Estados. De esa manera, se muestra un reto operativo para ACNUR.

Por otro lado, el Estado mexicano tiene la autonomía de buscar las formas pertinentes para trabajar su política migratoria de manera individual, bilateral o regional, muestra de ello es la reciente participación en la IX Cumbre de las Américas - que tuvo lugar en junio del 2022-, en donde una de los temas tratados fue la migración, y que tuvo como resultado la “Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección” que tiene como principal fin “detener las formas peligrosas e ilegales en las que está migrando la gente en la región” así como el compromiso de proteger la seguridad y la dignidad de todos los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, independientemente de su calidad migratoria, y a respetar sus derechos humanos y libertades fundamentales, y de la cual los compromisos más destacables son:

- a) Promover la estabilidad y la asistencia para las comunidades de destino, origen, tránsito y regreso
- b) Promover vías regulares de migración y protección internacional
- c) Promover una gestión humana de la migración
- d) Promover una respuesta de emergencia coordinada
- e) Enfoque común para reducir y gestionar la migración irregular (White House, 2022)

Una de las contradicciones de esta apuesta regional, es que ha sido liderada por los Estados Unidos, país que utiliza la política exterior como mecanismo de presión hacia los otros Estados. Por otro lado, la misma declaración evoca otros mecanismos regionales y globales de gobernanza migratoria como Pacto Mundial sobre los Refugiados, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) - liderado por ACNUR-, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) - ambas auspiciadas por la OIM-. , además de no incluir la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua, países que registran alto número de personas saliendo por diversos motivos.

Ante los ejemplos expuestos anteriormente, se concluye que la autonomía de los Estados para tratar sus temas de interés, - en este caso la migración y la protección de solicitantes de refugio- representa un reto para el rol asignado al ACNUR ya que las formas de abordarlos, no siempre va a figurar bajo los mecanismos establecidos en los instrumentos globales, y al verse influenciados por la política exterior pueden ser formas excluyentes de abordar problemáticas de carácter regional.

Aunque tampoco hay que dejar de lado la perspectiva que brindan Ahrne y Brunsson (2008), para quienes las meta-organizaciones implican un orden social decidido colectivamente, cuyos miembros voluntariamente se han adherido a ésta y por tanto no han sido reclutados para crear dicha organización, son libres de dejarla en cualquier momento, en este aspecto es importante considerar que en lo relativo a la protección de solicitantes de refugio y quienes ya ostentan dicho reconocimiento convergen una cantidad de actores multinivel, desde las comunidades de acogida, sociedad civil, gobiernos locales y nacionales, pasando por organizaciones no gubernamentales internacionales hasta llegar a los organismos internacionales siempre creando un red por un fin en común pero sin ceder su autonomía técnica, financiera e ideológica pero con la suficientes convergencia para convertirse en socios implementadores o lanzar iniciativas como pares.

En el caso mexicano, ACNUR funge como parte de esa red, sin embargo, vinculado a los aspectos anteriormente mencionados, es el Estado el hace uso de su autonomía para determinar los lineamientos de la identificación, atención y gestión de los casos de solicitantes de refugio o protección complementaria con su propia institucionalidad a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) dependencia a la que reportan el INM y la COMAR, apoyándose en la red de actores mencionados con anterioridad. Una de las principales críticas es ese esquema es que se ha priorizado la militarización de las fronteras tanto norte como sur con el uso de la Guardia Nacional y que el gobierno mexicano en turno mantiene un rol de contención en su política migratoria además de considerar los flujos migratorios - que van en incremento año con año- un riesgo para la soberanía y seguridad nacional.

En ese escenario planteado, ACNUR pasa a un rol de asistencia técnica pues no puede sobrepasar los límites del principio de no intervención en asuntos internos, y como se describió en el apartado de las principales actividades que realiza en territorio mexicano, la influencia que puede tener es de acompañamiento a la sociedad civil en los procesos de reformas en materia migratoria y la implementación de estas. Como fue el caso de las reformas a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político con las que se busca asegurar que la niñez migrante sea protegida ante acciones como la deportación y se respeten el principio del interés superior de la niña, niño y adolescente.

Acciones como estas, muestran la relación desde dos puntos de vista - cómo se han planteado en el texto- esa relación de trabajo coordinado, de apoyo, técnico y

financiero, porque la reforma mencionada fue celebrada además por otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) pero también muestran el comportamiento individual que tiene cada Estado, y los procesos que internamente se realizan a fin de cumplir con los estándares que el Derecho Internacional les obliga de acuerdo a los cuerpos normativos ratificados.

Conclusiones y recomendaciones

Como se observó a lo largo del texto, la relación entre ACNUR y México es de larga data, sin embargo, la operatividad de la organización para atender situaciones de refugio se complejiza al enfrentarse a las propias normativas y regulaciones en México, lo cual forma parte de la propia autonomía que tiene el país para definir, en este caso, su política migratoria. Eso genera un choque entre ambas visiones que puede dificultar el desarrollo de objetivos de la organización. De esta forma, se cumple la paradoja expuesta por Ahrne (2016), las dificultades para tomar acuerdos globales pese a los intereses comunes, evidenciando como para las organizaciones puede resultar retador su propia operación en respeto de la autonomía e intereses de los miembros, en este caso, los Estados.

Sin embargo, también se reconoce, dado los años de trabajo en conjunto, que es posible que este tipo de organizaciones tengan injerencia en los países con los que colaboran. En este caso, se destaca el papel que ACNUR ha tenido en la construcción del régimen de protección: ha sido una entidad internacional especializada, que teóricamente puede encajar bajo el concepto de organización paraguas, pues desde su fundación ha liderado todos los esfuerzos a nivel global para garantizar el acceso a la figura de protección internacional conocida como refugio.

Si bien es cierto, en el presente texto se destacó más la relación con el Estado, no hay que dejar de mencionar el trabajo articulado, teniendo al ACNUR como agencia líder en coordinación con la sociedad civil, en particular con la que trabaja en territorio mexicano atendiendo a la población migrante y solicitante de refugio, con las cuales ACNUR respeta su autonomía e independencia pero que la convergencia en el tema en común sobre la atención a la misma población de interés ha hecho que se modifiquen mecanismos de financiamiento así como la apertura a espacios de incidencia en todo nivel.

Así, los retos operativos que afronta el ACNUR para garantizar la protección internacional de las personas solicitantes de refugio en México pasan por comprender la relación Estado -Organismo Internacional, en el presente texto se utilizaron dos posturas teóricas, el liberalismo y las metas-organizaciones, de esta forma se debe comprender que el ACNUR y el Estado mexicano, tienen una relación de trabajo conjunto fundamentada en la cooperación, y la asistencia técnica y financiera a fin de garantizar los estándares de protección internacional para las personas de interés de ACNUR en territorio mexicano pero a la vez esta relación, no limita en ningún sentido la autonomía, la autoridad y la soberanía del Estado mexicano.

Justamente el principal reto a superar es la armonización entre la autonomía reflejada en el principio de soberanía que tienen todos los Estados para crear los mecanismos internos que garanticen el acceso a protección internacional para quienes los necesiten, y la competencia de un organismo internacional como el ACNUR, considerando que este último no tiene como finalidad socavar la figura del Estado pero tiene por mandato y dado que México se ha adherido tanto a los cuerpos normativos internacionales vigente como al convenio de colaboración con la agencia, todo lo relacionado a refugio y protección complementaria pasará por un monitoreo y acompañamiento a fin de que realmente se cumplan estas directrices.

Finalmente, como recomendación, el Estado mexicano debe iniciar el proceso de revisar su política migratoria, que además de tratar de disminuir los efectos de la política exterior estadounidense aproveche la colaboración no solo con el ACNUR sino con todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas involucradas en la atención de solicitantes de refugio, quienes ya están reconocidos como tal y quienes puedan acceder a una protección complementaria.

Referencias Bibliográficas

ACNUR. (s. f.). ACNUR México. <https://www.acnur.org/mexico.html>

ACNUR (2022). Informe Tendencias Globales 2021.
<https://www.acnur.org/tendencias-globales.html>

Ahrne, Göran, Brunsson, Nils, & Kerwer, Dieter. 2016. The paradox of organizing states: A meta-organization perspective on international organizations. *Journal of international organizations studies*, 7(1), 5-24.

- Carrillo Salcedo, J. A. (2007). Soberanía de los Estados y Organización Internacional: una tensión dialéctica. In *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (pp. 403-411). Ministerio de Justicia.
- CNDH. (s.f.). Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes. Obtenido de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>
- Declaración de Cartagena sobre los refugiados. (1998). Bogotá. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- Kaiser, S. A. (2010). El Ejercicio de la soberanía de los Estados. In M. Becerra Ramírez, & Müller Uhlenbrock, K. T. C. (2010). *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*. (Primera ed., pp. 85-105). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/11700/el-ejercicio-de-la-soberania-de-los-estados.pdf?sequence=7&isAllowed=y>
- Machado Cajide, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados. 1(1), 85-105.
- Merke, F. (2021). Liberalismo. En *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio González, pp. 24-34). Universidad Iberoamericana.
- ONU. (1950). ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (p. 4). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2005.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra, Suiza <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf>
- Palma Mora, M. (2001). La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria. *Migraciones internacionales*, 1(1), 145-151.
- Ramírez, Silva, A. (2020). Cuatro décadas de colaboración ACNUR- COMAR. Observatorio del Colegio de la Frontera Norte (COLEF). <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2020/12/Colaboracion-ACNUR-COMAR-1.pdf>

Secretaría de Gobierno. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Especial de Migración (Plan Nacional de Desarrollo; p. 142). Secretaría de Gobernación.

Sánchez León, P. (2009). Autonomía del Estado. En R. Reyes Sánchez, *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Madrid: Plaza y Valdés: Universidad Complutense de Madrid.
<https://www.theoria.eu/dictionary/A/autonomiaestado.pdf>

Unidad de Política migratoria. (2018). Nueva política migratoria del Gobierno de México.
http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

White House. (2022). Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles.
<https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/#:~:text=La%20migraci%C3%B3n%20deber%C3%ADa%20ser%20una,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales.>