



Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Contaduría y Administración
Centro de Investigación y Estudios de Posgrado

Tesis

En la modalidad de proyecto de mejora.

“Propuesta de mejora en la implementación de mecanismos de protección de derechos de personas refugiadas en el Municipio de San Luis Potosí, México”

Que presenta:

Guillermo Ulises González Segura

Para obtener el grado de:

Maestro en Administración con énfasis en Gestión Pública

Director de tesis:

Dr. Luis Esteban Villanueva Ángel

San Luis Potosí, S.L.P.
Junio 2022



Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Contaduría y Administración
Centro de Investigación y Estudios de Posgrado



Tesis

En la modalidad de proyecto de mejora:

“Propuesta de mejora en la implementación de mecanismos de protección de derechos de personas refugiadas en el Municipio de San Luis Potosí, México”

Que presenta

Guillermo Ulises González Segura

Para obtener el grado de:

Maestro en Administración con énfasis en Gestión Pública

Jurado en el Examen de Grado

Dr. Luis Esteban Villanueva Ángel
Director de tesis y presidente de jurado

Dr. Miguel Ángel Vega Campos
Codirector y secretario

Dr. José Mejía Lira
Asesor y vocal

San Luis Potosí, S.L.P.
Junio de 2022.



**Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Contaduría y Administración
Centro de Investigación y Estudios de Posgrado**



Aclaración

El presente trabajo que lleva por título **“Propuesta de mejora en la implementación de mecanismos de protección de derechos de personas refugiadas en el Municipio de San Luis Potosí, México”** se realizó entre octubre de 2021 y abril de 2022, bajo la dirección del Dr. Luis Esteban Villanueva Ángel.

Originalidad

Por este medio aseguro que he realizado este documento de tesis para fines académicos sin utilizar otros medios más que los indicados y sujetándome a la normativa de la institución.

Las referencias e información tomadas directa o indirectamente de otras fuentes se han definido en el texto como tales y se ha dado el debido crédito a las mismas.

El autor exime a la UASLP de las opiniones vertidas en este documento y asume la responsabilidad total del mismo.

Este documento no ha sido sometido como tesis a ninguna otra institución nacional o internacional en forma parcial o total.

Sí se autoriza a la UASLP para que divulgue este documento de tesis para fines académicos.

Atentamente

Guillermo Ulises González Segura



“Propuesta de mejora en la implementación de mecanismos de protección de derechos de personas refugiadas en el Municipio de San Luis Potosí, México por Guillermo Ulises González Segura se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Agradecimientos

Con una dedicatoria especial para aquellos funcionarios públicos, que desde sus espacios buscan fortalecer el Estado de Derecho, facilitando desde sus instituciones la protección y el ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

Con especial agradecimiento a mi Director de Tesis el Dr. Luis Esteban Villanueva Ángel por su acertada orientación profesional, basada siempre en el pensamiento crítico y reflexivo.

RESUMEN

La protección de personas con reconocimiento de la condición de refugiada de parte del Estado Mexicano, forma parte de las acciones de cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario del Estado Mexicano respecto de las obligaciones del Estatuto de Refugiado y demás instrumentos multilaterales suscritos por México, en el contexto nacional, la presencia de personas con la condición de refugiado y medida complementaria representa una proporción menor al 0.1% de la población sin embargo, la protección de sus derechos es de suma importancia en el marco del respeto y protección de los Derechos Humanos de todas las personas que habitan o transitan en el país.

La protección de derechos de las personas en condición de refugiada forma parte de las políticas de protección de la Nueva Política Nacional de Migración del Gobierno Federal, que ha fijado como objetivo su plena integración al país. paralelamente, el ACNUR ha impulsado acciones para su integración a partir de un plan de reubicación de la frontera sur y zonas aledañas (donde se concentra la población refugiada) al centro y norte del país, las acciones parten de un diagnóstico que muestra como en la frontera sur existen pocas oportunidades de empleo, vivienda y educación, la reubicación de la población busca que estas personas y sus familias encuentren oportunidades de trabajo, educación, salud y vivienda en mejores condiciones en otras ciudades con mayores ofertas de servicios y empleos, como lo es la Ciudad de San Luis Potosí, las acciones implementadas incrementaron el número de personas refugiadas, pasando de 70 a más de 300 tan solo en el 2021.

Este incremento se explica porque las personas lograron un trabajo formal y bien remunerado, lograron que sus hijos asistan a la escuela, consiguieron una vivienda con servicios públicos, estos accesos se han facilitado gracias a las políticas públicas municipales instrumentadas a través de los mecanismos de protección de derechos emitidos por el Gobierno Municipal.

Sobre esta experiencia presentamos una propuesta de mejora que de forma integral permita garantizar el cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional y garantice la protección de los Derechos Humanos de las personas en condición de refugiadas.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1.INTRODUCCIÓN.....	13
1.1 ANTECEDENTES	13
1.2 OBJETIVOS	18
1.3 JUSTIFICACIÓN	18
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	20
2.1 ¿QUÉ ES EL REFUGIO Y QUIÉNES LOS REFUGIADOS?	20
2.2 LAS PERSONAS REFUGIADAS EN MÉXICO	35
2.2.1 <i>Definiciones y políticas</i>	35
2.2.2 <i>Distribución de la población</i>	39
CAPÍTULO 3. MARCO CONTEXTUAL	45
3.1 LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE REFUGIO EN SAN LUIS POTOSÍ.....	45
3.2. EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN LUIS POTOSÍ EN LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.....	51
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN.....	59
4.1 MECANISMOS DE PROTECCIÓN	59
4.2 PRINCIPALES RESULTADOS	66

4.3 LAS MEDIDAS DE RESTITUCIÓN Y GARANTÍA DE NO REPETICIÓN ANTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE REFUGIADAS	69
4.4 UN AVANCE EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	70
CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE MEJORA.....	73
5.1 ANTECEDENTES	73
5.2 PUNTOS CLAVE.....	75
5.3 ACUERDO ADMINISTRATIVO	77
5.4 LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	89
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES	97
REFERENCIAS	102

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Solicitantes totales de refugio en México 2013-2021	39
Grafica 2 Personas solicitantes de refugio en México por país de origen 2018-2021.....	40
Grafica 3 Reconocimiento de la condición de refugiados por país de origen en México 2017-2021	41
Grafica 4 Personas residentes del Municipio de San Luis Potosí según lugar de nacimiento en el 2020	46
Grafica 5 Perfil demográfico del Municipio de San Luis Potosí 2020.....	47
Gráfica 6 Crecimiento de la población e incremento de la ocupación en el municipio de San Luis Potosí 1998-2020.....	48
Grafica 7 Tasa de crecimiento porcentual de la población y la ocupación en el Municipio de San Luis Potosí 2003-2018.....	49

Índice de Tablas

Tabla 1 Primeros resultados de la implementación de las medidas de inclusión escolar.....67

Tabla 2 Primeros resultados de las medidas de inserción laboral.68

Índice de Figura

Figura 1 Proporción de personas refugiadas, reubicadas por ciudad de acogida y lugar de reubicación.....	43
--	----

Capítulo 1. Introducción

1.1 Antecedentes

Existe un conjunto de derechos inherente a las personas que se consideran como una obligación de los Estados garantizar y que constituyen los Derechos Humanos que son reconocidos a nivel internacional por 159 Estados que se han adherido hasta el 2021 a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Si bien, esta declaración no es vinculante, da forma a dos tratados multilaterales que, en su conjunto, constituyen la base del sistema internacional de protección de los derechos de las personas¹ y del que son parte 168 países en la actualidad.

El Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece un conjunto de derechos irrenunciables de las personas que incluyen el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la cultura y la participación. El Estado Mexicano es garante de estos derechos², así como de aquellos contenidos en el Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos³, que garantiza el derecho de asociación, de expresión libre de las ideas y de participación política.

¹ Adoptados en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en vigor desde el 23 de marzo de 1973 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en vigor desde el 3 de enero de 1976.

² Decreto Promulgatorio del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 mayo de 1981.

³ Decreto Promulgatorio del Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos. DOF del 20 de mayo de 1981.

Con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 2011⁴, se establece que, a las personas en México, el Estado le reconoce y es garante de un conjunto de derechos que incluyen la alimentación, el bienestar, la salud, la educación, el trabajo, la participación, entre los más destacados. Por supuesto, esta reforma, así como las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos forman un *corpus* jurídico importante que establece que las personas en México se les reconocen derechos irrenunciables y que constituyen un sistema de protección que busca garantizar la vida, la participación y el acceso a los bienes públicos que confirman el ejercicio pleno de sus derechos.

En este sentido, los derechos de las personas deben ser garantizados independientemente de su condición, situación u origen como lo establecen los Artículos 1, 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, no siempre es así, tener acceso al agua limpia, a los servicios de salud, a la educación pública entre un conjunto de bienes públicos que forman la parte material del ejercicio de los derechos no siempre es posible; precisamente por la condición, situación u origen de las personas. Es por ello que, las leyes secundarias establecen las bases para la implementación de mecanismos de protección, que permitan superar las condiciones y situaciones que limitan u obstruyen el ejercicio de los derechos.

En esta propuesta abordaremos el caso de las personas refugiadas, asiladas o con alguna medida complementaria. Personas que en el marco constitucional actual gozan de los derechos que el Estado Mexicano garantiza en condición de nacionales. Por supuesto, las garantías que

⁴ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF del 1º de Junio del 2011.

establece el Estado Mexicano forman un espectro amplio en su instrumentación, implica distintos niveles de coordinación entre autoridades, supone formas diversas de comprensión de los problemas y en no pocos casos, formas discriminatorias que son invisibilizadas con intención o sin ella, pero que representan barreras para que dichas garantías se cumplan.

Las garantías de las que hablaremos forman parte de las políticas de Soluciones Duraderas que promueve el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y de las políticas de protección del gobierno municipal de San Luis Potosí, México. Nos referimos a las acciones que garantizan que una persona en condición de refugiada tenga acceso al empleo formal, a la educación de sus hijos, a los servicios de salud, a la vivienda, al agua limpia y suficiente, así como a vivir en un entorno libre de violencia, garantías que deben ser gozadas en condición de nacionales.

Para formular esta propuesta, partimos de la experiencia de trabajo desarrollada en la oficina de Enlace de Migración, una función instituida en los estados de San Luis Potosí⁵ y Oaxaca⁶, que atiende a las personas nacionales y extranjeras en situación migratoria. Por supuesto, la condición de persona refugiada desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario recibe un tratamiento diferente al fenómeno migratorio. La idea persistente de ver el refugio como una condición migratoria se debe al hecho innegable que la mayoría de las personas en condición de refugio, escapan de sus países por medio de las rutas migratorias. Cabe aclarar que incluso, la Secretaría de Gobernación aborda las solicitudes de refugio a través de las rutas, medios, albergues y unidades migratorias en la frontera sur del país. Esto dificulta la

⁵ Artículo 70 fracción XLII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.

⁶ Artículo 29 de la Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias para el Estado de Oaxaca.

comprensión de la condición de refugiada de las personas, quienes se ven como individuos que salieron de su país “voluntariamente”, su inclusión en el fenómeno migratoria invisibiliza las condiciones forzadas de su desplazamiento y limita la empatía necesaria para comprender la persecución como la causa de su presencia en nuestro país. También abordaremos el papel de las intersubjetividades en el trabajo institucional y la necesidad de sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos en esta materia.

La importancia de este trabajo radica en la posibilidad de consolidar una institución municipal capaz de garantizar en la esfera de su competencia, los derechos de todas las personas que habitan o visitan el municipio de San Luis Potosí, dichas garantías deben asegurar el acceso a los bienes públicos municipales como el acceso al agua, los espacios públicos, las escuelas municipales, la vivienda, tanto como las garantías de un entorno libre de violencia. Cabe resaltar que estas garantías deben asegurarse para todas las personas independientemente de su origen nacional. Asegurar que el Gobierno Municipal de San Luis Potosí es capaz de ofrecer esta garantía resulta del fortalecimiento de sus capacidades administrativas y de gestión que provean los medios para el bienestar de la población, creando entornos libres de violencia y en nuestro caso particular, de violencia xenofóbica.

Si bien, abordaremos los mecanismos que fueron posibles implementar en la administración del Gobierno Municipal de San Luis Potosí 2018-2021, presentaremos las propuestas que justamente se desarrollaron para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal de referencia a través de la oficina del Enlace de Migración.

En el contexto de la formación académica de posgrado, resulta pertinente el análisis de las medidas implementadas en el caso que hemos descrito, en virtud que nos permite hacer un ejercicio crítico sobre los estudios en administración pública. Más particularmente nos referiremos a la noción de estrategia que se ha impuesto desde hace medio siglo en los estudios e incluso en las prácticas institucionales del sector público. Este enfoque que tiene su origen dentro de la administración en el sector privado, se ha impuesto la idea que el sector público en tanto entidad que administra sus ingresos y presta servicios debiera tener un enfoque estratégico al igual que cualquier otra empresa de carácter privado, nociones como eficiencia, eficacia, economía o riesgo son elementos que suelen invocarse dentro de la administración.

Discutiremos esta pertinencia previamente a las conclusiones para permitirle al lector en principio tener el contexto general de la propuesta de mejora que estamos realizando. Con fines didácticos volveremos a este punto una vez que el lector tenga la información que le permita identificar las obligaciones del Estado mexicano respecto a la protección de personas en condición de refugiadas y cómo el Gobierno Municipal de San Luis Potosí instrumenta dichas medidas. Esto le permitirá tener claridad en el análisis crítico que haremos respecto de la noción de estrategia, dentro del sector público, a que nos referimos y en qué marcos de análisis se realiza.

1.2 Objetivos

Son objetivos de instrumentar mecanismos de protección de derechos de personas refugiadas, asiladas o con medida complementaria los siguientes:

1. Garantizar el acceso a los bienes públicos municipales en condiciones de nacionales.
2. Establecer medios de defensa y restitución de derechos ante violaciones a sus derechos.

1.3 Justificación

Aunque resulte obvio decir que la existencia de mecanismos de protección de derechos favorece la constitución de entornos seguros y libres de violencia, tratándose de personas refugiadas, asiladas o con medida complementaria no resulta tan evidente. Ya sea que nos refiramos a las formas de violencia xenofóbica en sus expresiones más crudas como odio a los extranjeros o en sus ediciones tenues como rechazo a lo imaginado como ajeno; tanto como a las formas discriminatorias hacia las personas “que no son de aquí” propio de la cultura criolla y que se expresa como “orgullosamente potosino”; el problema de implementar mecanismos de protección de derechos es que pervive tanto en la sociedad como en las instituciones, la idea que ciertas personas no tiene derecho a la “protección” debido a su origen “no potosino”.

Este fenómeno se expresa en solicitar documentos distintos para nacionales que, para extranjeros, en quien tiene derecho a ser beneficiado de un programa de asistencia a quien se le pide que tenga una identificación oficial con domicilio dentro del municipio, a quien se le

destina para comer o cualquier otra actividad vital en un “espacio reservado”, entre una serie de actos que constituyen una distinción de las personas por su origen “externo”.

El efecto de estas conductas se traduce en un menor acceso a bienes públicos municipales, dificulta los trámites en los que se imponen requisitos adicionales aun cuando no están previstos en la ley. De tal forma que, si resulta difícil acceder a trámites y servicios de forma regular debido a la existencia de patrones y normas de conducta dictadas por prenociones que afectan la actuación de las instituciones, entonces la implementación de mecanismos de protección tendería a establecer acciones afirmativas a favor del derecho de las personas independientemente de su origen.

¿Son necesarias? En el discurso de los políticos no son necesarias pues alineado con el pensamiento “orgullosamente potosino” en el municipio existe “hospitalidad” con los extranjeros. Pero detrás de esta hospitalidad se esconde el rechazo a tratar de forma igualitaria a las personas, y este es el centro del problema, las personas tienen derechos independientemente de su origen, las personas refugiadas, asiladas o con medida complementaria no necesitan un trato hospitalario, sino que merecen un trato igualitario, un trato de nacional, dicho dentro del pensamiento criollo, un trato de potosino.

Así que, sí, resultan necesarias, ya que, de otra manera, el Estado Mexicano seguirá reconociendo la condición de refugiado y al mismo tiempo, en lo local, las personas no podrán ejercer plenamente sus derechos, perpetuándose la condición de inseguridad y violencia a nivel municipal. Esta es la causa que justifica la necesidad de implementar mecanismos de protección de derechos de las personas refugiadas, asiladas o con medida complementaria.

Capítulo 2. Marco teórico

2.1 ¿Qué es el refugio y quiénes los refugiados?

La Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951⁷, con un único Protocolo de "enmienda" aprobado en 1967⁸, constituye el elemento central del régimen de hoy en materia de protección internacional de los refugiados, 149 Estados han ratificado ahora alguno de esos instrumentos o ambos. La Convención, que entró en vigor en 1954, es con gran ventaja el tratado sobre los refugiados que cuenta con mayor número de ratificaciones, y sigue siendo fundamental también para las actividades de protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Para una mejor comprensión de los significados que gravitan en torno a la condición de refugiados, reproducimos la definición contenida en el Artículo 1 de la Convención⁹:

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

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

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de

⁷ Resolución 429 (V) aprobada por la Conferencia Internacional el 25 de julio de 1951. Ginebra, Suiza.

⁸ Resolución 2198 (XXI) aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966.

⁹ Convención sobre el estatuto de refugiados. 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Pág. 1.

1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) 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"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Como se puede leer, la condición de refugiado es una particularidad que ocurre a partir de las circunstancias que configuran la persecución. La condición de refugio de una persona es reconocida por un Estado que considera que dicha persona sufre persecución, el reconocimiento de la condición de refugiada tiene como finalidad terminar con esa persecución. Un segundo elemento es que la persona se ve imposibilitada para acogerse a la

protección del Estado que exista en su país de origen, sea porque el propio Estado le persiga o porque este es incapaz de ofrecerle protección. Un tercer elemento es que la persecución que la persona sufre es condición de su aparente color de piel, por sus creencias religiosas, por su origen étnico por señalar los más relevantes, aunque también se debe incluir la orientación sexual, su militancia o simpatía política o su activismo social. Un cuarto elemento, es el hecho de ser sobreviviente de delitos cometidos contra su persona y no haber sido condenado por delitos comunes o de *lesa* humanidad, es decir, no es equiparable la persecución que sufra una persona de la orden de aprehensión contra un delincuente.

La Convención es producto indudablemente de la persecución de las personas de religión judía y otros orígenes étnicos, como las personas de origen eslavo o romaníes entre 1933 y 1945, asociados a la Segunda Guerra Mundial. Si bien, existe un antecedente inmediato anterior como la Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados de la Sociedad de las Naciones¹⁰, es importante anotar que la idea de proteger al perseguido se inscribe en las consideraciones políticas y humanas de quienes se asumen protectores de las personas perseguidas. Las diferencias que se pueden anotar entre la Primera y Segunda Guerra Mundial son: en la Primera Guerra las fronteras europeas se modificaron, pero la población permaneció en su lugar de residencia, en la Segunda Guerra Mundial, salvo Polonia, las fronteras europeas se mantuvieron intactas, fueron poblaciones enteras las que se desplazaron de manera forzada en una forma de depuración étnica¹¹.

¹⁰ Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados (Ginebra, 28 de octubre de 1933), Sociedad de las Naciones, Treaty Series, vol. 159, página 200.

¹¹ Bundy, Colin. 2016. Migrantes, refugiados, historia y precedentes, en: Revista Migraciones Forzadas. (51):5-6.

La idea de perseguir a una persona por representar un riesgo o peligro para el orden establecido no es una novedad, desde que el poder se instituyó y dio origen a sociedades perdurables, quien o quienes ejercen el poder instituido han perseguido por múltiples razones. En el caso de Sócrates, quien murió al beber cicuta y cumplir la condena que le fue impuesta en el 339 a. e. c., la persecución ejercida contra él radicaba en su forma de pensar, siempre existió el exilio para ser protegido, pero considero que no podía renunciar a su tarea de filosofo aun cuando se le condenaba por considerar que su actividad corrompía a la Ciudad de Atenas.

Estas dos condiciones, pueden constituir con su existencia un peligro o riesgo para el poder instituido y la negativa del perseguido de renunciar a su ser, sus pensamientos o su actividad, son por así decirlo, la condición original de la persecución. En otro ejemplo, la *exkan tlahtoloyan* (triple alianza) establecida por *Netsahualkoyotl* (de Texcoco), *Itskoatl* (de Tenochtitlan) y *Totokihuatsin* (de Tlacopan) tiene como antecedente la persecución de *Netsahualkoyotl* de parte del imperio *tekpaneka* (de Azcapotzalco) por razones políticas, pues su existencia amenazaba la conquista de Texcoco, Acolhua y Culhuacán recientemente incorporadas al imperio. Si bien, contó en un inicio con el apoyo de *Chimalpopoka* quien era hermano de su padre, las razones que motivaban la protección del perseguido, eran la misma por las que el imperio lo deseaba muerto, representaba la posibilidad de acabar con el imperio, cosa que finalmente ocurrió y estableció un nuevo régimen político basado en una confederación entre los principales reinos del lago de Texcoco.

Este ejemplo muestra cómo las valoraciones políticas que se esgrimen como elementos que favorecen la decisión de extender protección al perseguido, juegan un papel importante, no

sólo porque se encuentran razones compartidas entre el perseguido y quien lo protege, sino porque esas razones tienen sus motivos en una valoración política que se hace sobre quien ejerce la persecución, el imperio *tekpaneka* configuraba el mal por su carácter expansionista que ponía en riesgo la supervivencia de los reinos que compartían el lago de Texcoco. Pero estas no son las únicas motivaciones para brindar protección. En el caso de los 25 mil refugiados españoles que entre 1939 y 1942 llegaron a México¹² gracias a la apertura del Gobierno Mexicano que en ese momento consideraba imperativo la protección de quienes eran considerados un grupo de alto nivel intelectual, quienes reivindicaban los valores republicanos y democráticos con los que se identificaban¹³. En este sentido, no era solamente el carácter político lo que motivaba al Gobierno Mexicano a brindar protección (que lo incluía), sino las razones humanas de lo que representaban las personas. Otro ejemplo de cómo razones humanas contrarias a discursos comunes se puede imponer en un gobierno, fue el establecimiento de los asentamientos de personas de religión judía en Cracovia durante el reinado de Casimiro III de Polonia (1333-1370), contrario al rechazo de otros reinados que los consideraban causantes de la peste negra¹⁴.

Un último elemento a considerar es la mentalidad de los persecutores. Nos referimos no sólo a si la persona es perseguida por motivos políticos del gobernante, o si un grupo de personas son perseguidas por motivos religiosos o étnicos, sino a la mentalidad imperante que logra hacer efectiva la persecución. Por ejemplo, la persecución de las mujeres en la América Novohispana, que entre los siglos XVI a XVIII se desarrollaba a la par que en la España

¹² Para una revisión puntual sobre el proceso de acogida puede leerse en: Ordoñez Alonso, Ma. Magdalena. *Hemerografía del exilio español en México 1939-1950*. Dirección de Estudios Históricos ENHA. Mimeo.

¹³ Rodríguez, Ana María Serna. 2011. El exilio en México de la gente común en: *Amnis revue d'études des sociétés et cultures contemporaines Europe-Amérique*. No. 2

¹⁴ Pogonowsky, Iwo. 1998. *Jews in Poland: A documentary history*. Richard Pipes. Pp. 425.

europea. La aplicación inquisitorial del Santo Oficio en la persecución de las mujeres en un continente con una larga tradición herbolaria, así como el contacto con poblaciones que se asimilaban durante la colonización, que terminaba incorporando elementos culturales resignificando el papel de las brujas, terminó por lograr que el número de mujeres condenadas fuera mucho menor en América que en España¹⁵. Para Torquemada (2011, p. 117) la Inquisición Hispánica aplicaba de forma diferente la normativa en el territorio novohispano respecto de Europa, las diferencias culturales de los entornos y del sexo de las personas en que se aplicaban surtían efectos diferentes en los resultados de la persecución.

Así, a lo largo de la historia humana, la persecución de personas tanto de forma individual como de poblaciones completas ha existido, así como las formas en que estas han encontrado protección, con motivaciones y resultados diferentes, ligados a los contextos, intereses e interpretaciones sociales de la época.

Pero fue durante la existencia del régimen nacionalsocialista en Alemania que, se combinaron todos los elementos de la persecución: la estigmatización como riesgo o peligro de un grupo de personas, la penetración de la ideología de odio de los gobernantes en la población creando un entorno favorable a la persecución, la instrumentación de un sistema de persecución eficaz y preciso, la ausencia de medios de protección, salvo casos excepcionales llevado a cabo por personas como Irena Sendlerowa¹⁶, Guillermo Bosques¹⁷ u Oscar Shindler¹⁸, fue notoria la ausencia de una política de Estado capaz de ofrecer protección a los perseguidos, incluso

¹⁵ Torquemada Sánchez, María Jesús. 2011. Apuntes sobre inquisición y feminidad en la cultura hispánica en: *Revista FORO*. (14):101-118.

¹⁶ Enfermera y Trabajadora Social Polaca. Salvó la vida de más de 2,500 niñas y niños del gueto de Varsovia.

¹⁷ Profesor, Político y Diplomático Mexicano. Salvó la vida de 1,350 personas en la Francia de Vichy.

¹⁸ Empresario Alemán. Salvó la vida de más de 1,200 personas de la Ciudad de Cracovia y Brünnlitz.

acciones como la *Rosa Blanca*¹⁹ no recibieron respaldo alguno para enfrentar la persecución. La atroz consecuencia de un régimen que perseguía exacerbó el odio, el cerco de la guerra terminó por convertir los campos de concentración en la industrialización de la muerte de millones de personas en Europa, un camino todavía más cruel y despiadado recibieron las personas en China²⁰.

Es en este contexto que la persecución en el marco de la Convención dejó de ser sólo una convicción del persecutor, los hechos demostraron que la persecución sea promovida por el Estado o aquiescente por él, es una violación a los Derechos Humanos en tanto que pone en riesgo la existencia misma.

De ahí la importancia de la Convención y su Protocolo, pues brinda los elementos del Derecho Internacional Humanitario para intentar garantizar la no repetición de tales persecuciones. En este sentido, Lenza (2021, p. 129) nos indica que la noción que mejor se ajusta a condición jurídica dentro del derecho humanitario además de la Convención, es la Declaración de Cartagena y nos dice:

“La definición de refugiado se encuentra en disímiles cuerpos normativos, sin embargo las más completas y de puntos análogos fueron las empleadas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena de 1984, en las que, en resumen, definen al mismo como: Un refugiado

¹⁹ Movimiento opositor al régimen nacionalsocialista en Alemania durante la Segunda Guerra Mundial cuyos miembros más visibles fueron Sophie Scholl, Hans Scholl, Christoph Probst, Alexandre Schmorell, Willi Graf y Kurt Hubert.

²⁰ Se estima que al menos fueron víctimas de las políticas de exterminio tanto del Ejército Japonés como del *Kempeitai* cerca de 20 millones de personas chinas, resaltan las matanzas genocidas de Nankín y Changjiao.

es una persona que está fuera de su país de origen o residencia habitual y no puede regresar a él, debido a un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o bien que su vida, seguridad o libertad estarían en peligro como resultado de una agresión u ocupación extranjera, conflictos internos, violencia generalizada u otros acontecimientos (sociales o políticos, no de tipo ambiental ni económico) que perturben gravemente el orden público, siempre que no existan motivos fundados para considerar que ha cometido: crimen de guerra, delito contra la paz o contra la humanidad, un grave delito común antes de llegar al país donde solicita protección o un acto contrario a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

La inclusión de la noción de Refugio y la institución de la condición de refugiado constituye un instrumento angular del derecho internacional, Lenza (2021, p. 141) lo expone como:

“El DIH es una de las herramientas más poderosas con que cuenta la comunidad internacional para garantizar la seguridad y la dignidad de las personas en tiempo de guerra. El refugio como institución de carácter humanitario, es expresión fehaciente de dichas garantías. La finalidad del DIH es preservar un mínimo de dignidad, en consonancia con el principio rector de que incluso la guerra tiene límites.”

De esta forma, la condición de refugio no es un deseo de las personas, sino una condición impuesta, una situación donde las personas se ven forzadas al desplazamiento. En este sentido,

Posada (2009, p 134) señala la existencia de un debate que ha aparecido en los últimos años en torno al surgimiento del desplazamiento forzado como categoría de las migraciones forzadas, motivado por el interés de la comunidad internacional de contener las migraciones no deseadas por los Estados.

Desde esta perspectiva, la condición de refugiado pasa de ser una clase de migración que por no obedecer a los intereses del Estado receptor debería ser considerada como ilegal, pasa al ámbito de la legalidad bajo la figura de refugiado, categoría que hace del migrante, sujeto del derecho a solicitar asilo frente al Estado receptor (Posada, 2011, p. 136).

La relación existente entre migración y migración forzada, constituyen un marco conceptual a partir del que se ha venido abordando el refugio dentro del Derecho Internacional Humanitario, por lo que el carácter instrumental que adopta en los Estados de acogida, lo convierten en escenarios particularmente complejos.

Si bien, la movilidad forzada posterior al a Segunda Guerra Mundial en Europa marcó el mandato de la Agencia de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a partir de 1951, las tendencias han ido cambiando, por ejemplo, ACNUR señalaba en el 2011 que²¹:

“Las tendencias actuales del desplazamiento forzado están poniendo a prueba el sistema internacional en un grado que no tiene precedentes. A principios de 2011 había alrededor de 33,9 millones de «personas competencia de ACNUR», frente a 19,2 millones en 2005. Muchas de ellas no eran refugiados, pues la proporción de

²¹ ACNUR. 2012. La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad. Resumen. Pág. 5

refugiados en la población competencia de ACNUR disminuyó del 48 al 29 por ciento en los últimos seis años. ACNUR trabaja cada vez más con personas desplazadas internamente, apátridas, poblaciones afectadas por grandes desastres naturales y personas desplazadas en las zonas urbanas. La organización ha respondido a nuevas situaciones de emergencia en lugares como Libia y Costa de Marfil, al mismo tiempo que abordaba el desplazamiento prolongado en y desde países como Afganistán, la República Democrática del Congo, Irak, Somalia y Sudán. Reconociendo la diversidad de las poblaciones desplazadas y sus necesidades, ACNUR ha adoptado medidas para garantizar que sus programas están adaptados para cubrir necesidades diferentes; la Política sobre Edad, Género y Diversidad de ACNUR establece su compromiso de garantizar unos resultados equitativos.”

Las tendencias a finales de la década pasada cambiaron dramáticamente, tanto como la complejidad de la movilidad humana en este periodo, el propio ACNUR lo señala²²:

“Decenas de millones de personas pudieron regresar a sus lugares de residencia o encontrar otras soluciones, como la repatriación voluntaria o el reasentamiento en terceros países, pero muchas más no lo hicieron y se sumaron a las cifras de desplazados de los decenios anteriores. A finales de 2019, el número de personas desplazadas por la fuerza a causa de guerras, conflictos, persecuciones, violaciones de los derechos humanos o eventos que alteraban seriamente el orden público aumentó a casi 79,5 millones, la cifra más alta registrada según los datos

²² ACNUR. 2020. Desplazamiento forzado en 2019. Tendencias Globales. Informe.

disponibles. El número de desplazados supuso casi el doble de la cifra de 2010, 41 millones, y un aumento con respecto a 70,8 millones de 2018. El aumento anual más reciente se debe tanto al desplazamiento real como a la inclusión en el informe de este año de 3,6 millones de venezolanos desplazados en el extranjero –una categoría que, en las versiones anteriores del informe de Tendencias globales, no se incluyó en el total más amplio de desplazamiento forzado mundial– y que se enfrentan a riesgos de protección independientemente de su situación.

(...)

La proporción de la población mundial que se vio desplazada siguió aumentando. El 1% de la población mundial, es decir, 1 de cada 97 personas, está ahora desplazada por la fuerza. Esto se compara con 1 de 159 en 2010 y 1 de 174 en 2005, ya que el aumento de la población mundial desplazada por la fuerza siguió superando al del crecimiento demográfico mundial.”

Es en este contexto de violencia que obliga a las personas a dejar su país de origen, que podemos identificar la condición de refugiado, la que está ligada a entornos sociales y políticos que también incluyen la profundización de la pobreza y el deterioro de las instituciones del Estado. La ausencia de garantías para el ejercicio pleno de los derechos de parte de los Estados Nacionales, constituye actualmente el mayor obstáculo para la supervivencia de las personas en ciertas regiones del mundo, lo que obliga a los individuos a desplazarse de manera forzada, tanto como la migración que se percibe también como única forma de lograr un cambio positivo en las condiciones de vida, pero la principal diferencia entre quien decide migrar por carecer de opciones en su lugar de residencia con quien es

perseguido, en todas las ocasiones no se trata del deseo o la búsqueda de bienestar o de protección, es la irremediable situación de sobrevivir escapando de su país.

En el caso de México, Torres *et al.* (2021, p. 2) realizan un marco interpretativo para comprender las razones para el reconocimiento de la condición de refugiado:

“El gobierno de Andrés Manuel López Obrador –que asumió la presidencia en diciembre de 2018– no ha aceptado firmar ningún acuerdo de tercer país seguro – lo cual permite que las personas extranjeras que transitan por México preserven la opción de solicitar asilo en Estados Unidos–; en contraste, cedió ante presiones como la amenaza de una subida progresiva de los aranceles, en mayo de 2019, y redobló esfuerzos para contener la migración irregular –lo que obstaculizó en los hechos alcanzar el territorio estadounidense para solicitar el asilo. Además, desde enero de 2019 el gobierno mexicano ha aceptado la devolución temporal a su territorio de solicitantes de asilo para que esperen ahí durante meses el desarrollo de sus procesos en alguna corte estadounidense, mediante un programa denominado “Protocolos de protección al migrante” (o MPP por sus siglas en inglés).”

En su estudio, Torres *et al.* (2021, p. 20) concluyen para el caso mexicano que dentro de la multitud de obstáculos que se presentan a las personas que transitan por México y que ven en el asilo estadounidense, una opción de permanencia en Estados Unidos de Norteamérica, se enfrentan a una imposibilidad real de ingresar y llevar a cabo sus trámites de asilo, por lo que en México la opción de refugio se constituye como una alternativa, la que presenta los siguientes obstáculos:

1. Ciertas políticas de control de flujos migratorios que detienen y deportan al mismo tiempo que bloquean el acceso al refugio.
2. Quienes logran realizar sus solicitudes de refugio tienen largas esperas –que no cumplen con la legislación– bajo detención y/o en libertad –pero en condiciones de precariedad y sin derecho al libre tránsito por el país. Este hecho, aunado a las altas tasas de rechazo suponen un factor disuasorio para muchas personas de comenzar el trámite y provocan que quienes los han comenzado se desesperen y desistan o abandonen el trámite para ser deportados, establecerse o transitar por México de manera irregular (estando sujetos a su eventual detención y deportación).
3. Muchos solicitantes tienen que afrontar el proceso sin asistencia de un abogado y deben soportar otras múltiples violaciones al debido proceso, lo que perjudica su posibilidad de éxito.

Pese a estas circunstancias, el número de personas en condición de refugiadas se ha incrementado, tanto las personas solicitantes de asilo como las personas con reconocimiento de su condición de refugiada, incluyendo las que reciben protección complementaria. La tendencia en México no parece disminuir, incluso durante la aplicación de medidas sanitarias que redujeron la movilidad de las personas sensiblemente a nivel mundial, no frenó la incursión a nuestro país, ni inhibió la presentación de solicitudes de refugio. Esta situación que abordaremos en el siguiente apartado.

2.2 Las personas refugiadas en México

Si bien, la condición de refugiado es reconocida por el Estado Mexicano en personas que huyen de su país de origen y logran llegar a México, en ocasiones siguiendo las rutas migratorias, como es el caso de personas de origen centroamericano, es importante realizar algunas distinciones, conocer la política del Estado en esta materia y cómo se distribuye la población en el país, para tener un panorama amplio y poder comprender la importancia de los mecanismos de protección en el Municipio de San Luis Potosí.

2.2.1 Definiciones y políticas

¿Quién es una persona refugiada, asilada o con medida complementaria en México? Recurriremos en este punto a las definiciones de la Ley de Refugiados, con Protección Complementaria y Asilo Político²³:

Condición de Refugiado: 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

²³ Decreto Promulgatorio de la Ley de Refugiados, con Protección Complementaria y Asilo Político. DOF del 27 de enero del 2011. Última reforma, DOF del 30 de octubre del 2014.

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.

Asilado: *Artículo 61. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o la Representación, según corresponda.*

Artículo 62. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá hacer extensivo, por derivación el otorgamiento de asilo político al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependen económicamente

del asilado, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante, para lo cual deberá considerar la opinión que emita la Secretaría.

Medida complementaria: *Artículo 2 (...) VII. 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.*

Así, los extranjeros cuyas vidas, libertades o derechos peligran, que abandonan sus países y que ingresan al país, son quienes pueden recibir la protección del Estado Mexicano al reconocer su condición, en el caso de los Asilados a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones en los estados o las Embajadas de México en el extranjero, mientras que las personas Refugiadas podrán hacerlo ante la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR)²⁴.

La COMAR se instituye como el órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de conocer, atender y resolver sobre la condición de las personas solicitantes de refugio y medidas complementarias²⁵. De manera que a la Secretaría de Gobernación le corresponde atender a los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección

²⁴ Acuerdo con el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados. DOF del 22 de julio de 1980.

²⁵ Sección IV del Capítulo XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

complementaria, estableciendo las medidas de coordinación con otras dependencias, entidades y gobiernos para que no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos²⁶.

La protección de los derechos de las personas con reconocimiento de la condición de refugiada es la tarea primordial de la referida Secretaría, la que establece los principios, las acciones de coordinación con los niveles estatal y municipal, así como las directrices para la integración y la asistencia que reciban de parte de los gobiernos locales en los lugares de acogida²⁷.

De esta manera, la tarea de brindar refugio a las personas es una condición que atañe a todos los niveles de gobierno, para lo cual la coordinación entre gobiernos se constituye en un elemento central. En este contexto, la Secretaría de Gobernación en el marco de la nueva política migratoria ha establecido²⁸:

“...nuestro país está comprometido con la procuración de protección humanitaria internacional, por lo que de manera solidaria ha recibido estos casos mostrando congruencia con su amplia tradición en la acogida de población extranjera solicitante de refugio y protección complementaria, justamente a través del fortalecimiento de la institución del refugio y asilo.”

²⁶ Artículo 8 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

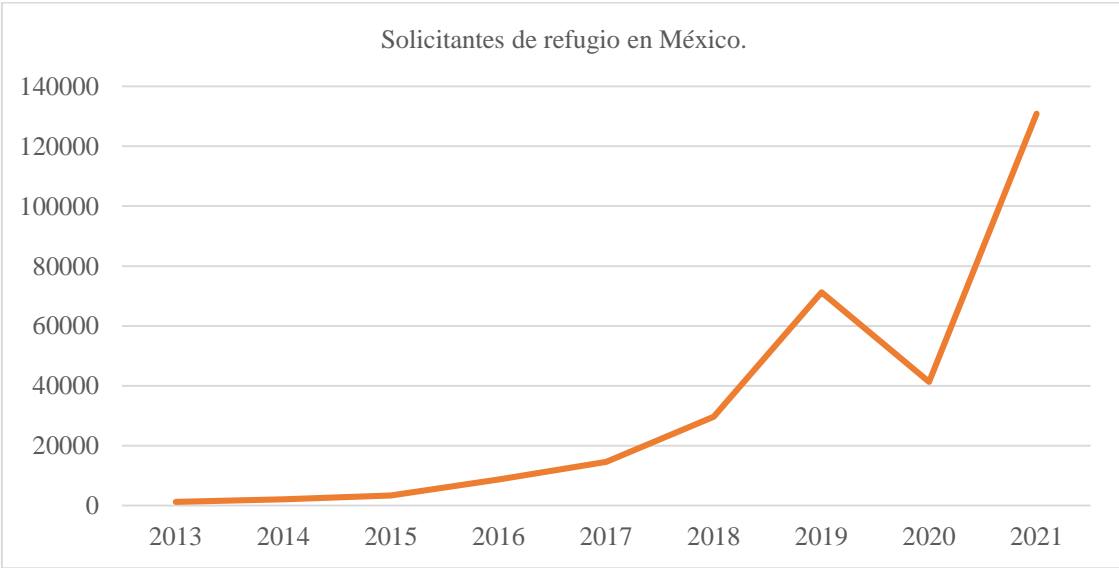
²⁷ Artículos 15, 54 y 56 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

²⁸ Secretaría de Gobernación. 2019. *Nueva Política Migratoria 2018-2024*. Pág. 20.

Esta posición de parte del gobierno mexicano se traduce en una serie de medidas destinadas a lograr el establecimiento de comunidades sostenibles donde el empleo, la educación inclusiva y el acceso a servicios de vivienda y salud constituyen elementos centrales en la política que se coordina a nivel estatal y municipal.

2.2.2 Distribución de la población

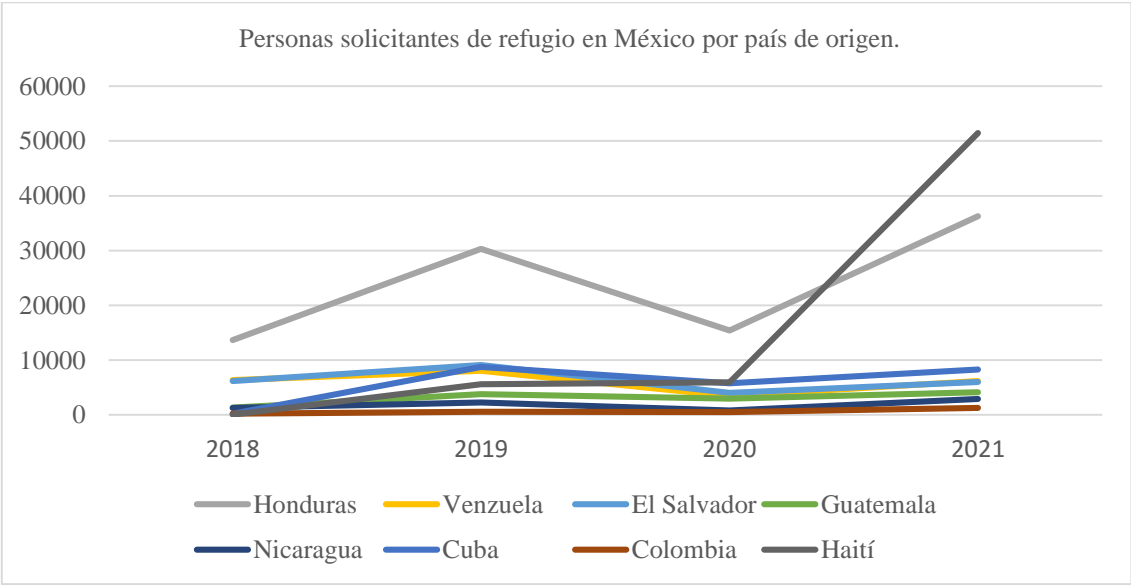
El creciente número de personas solicitantes de refugio mostró desde el 2013 un crecimiento exponencial en México, sólo interrumpido por la reducción de la movilidad que supusieron las medidas sanitarias internacionales que aplicaron las distintas autoridades de la región centroamericana y del caribe, pasando de 1,296 solicitudes en el 2013 a 130,863 en el 2021, lo que representa un incremento promedio anual del 111.08% anual para dicho periodo, como se puede observar en la siguiente gráfica 1.



Gráfica 1 Solicitantes totales de refugio en México 2013-2021
Fuente: Paris Pombo, María Dolores. 2019. La crisis del refugio en México. COLEF. Pág. 4.
Informe estadístico Comisión Nacional de Ayuda a refugiados 2022. Secretaría de Gobernación.

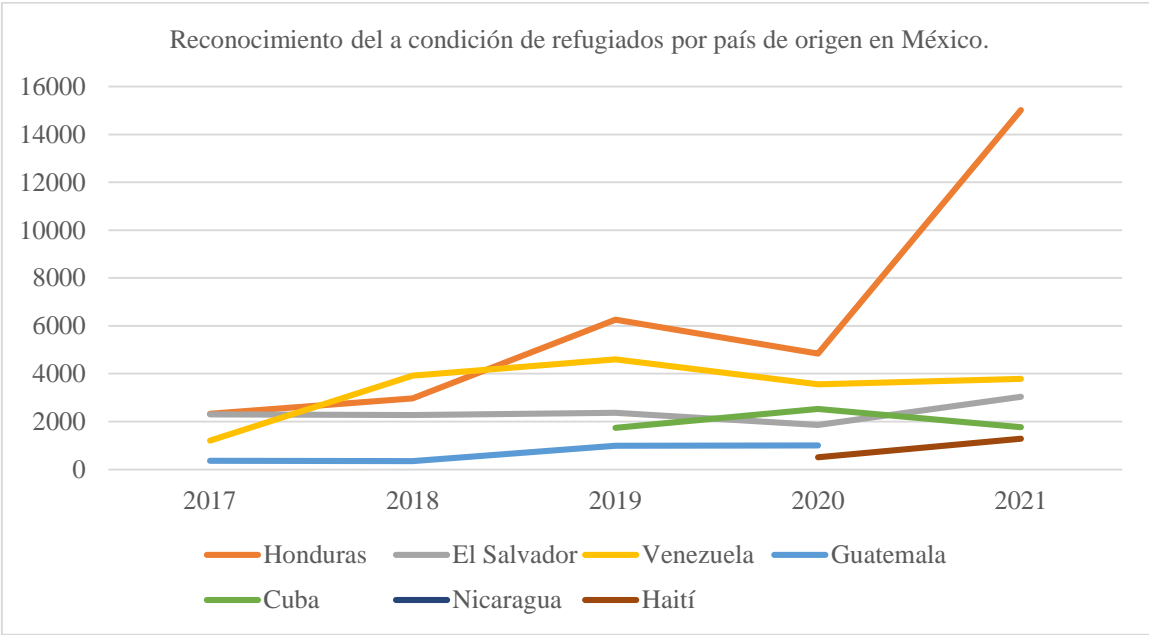
Por otra parte, la situación del refugio en México comenzó agudizarse a partir del 2018, tradicionalmente la diversidad de orígenes de las personas solicitantes de refugio era mayor, pero a partir de este año, la situación en la región centroamericana y del caribe comenzó a sufrir un deterioro acelerado. La violencia en la región inició una escalada a la que se sumó la precarización de las condiciones de vida de las personas, incluso antes del impacto de la pandemia por COVID 19 que se experimentó hace dos años.

En este sentido, la presencia de personas de origen hondureño cobró cada vez mayor relevancia, aunque en los últimos dos años la presencia de personas de origen haitiano se fue incrementando de manera sostenible hasta superar las solicitudes de refugio de las personas hondureñas.



Grafica 2 Personas solicitantes de refugio en México por país de origen 2018-2021
 Fuente: Informe estadístico Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados 2022. Secretaría de Gobernación.

Si bien, la demanda de solicitudes de reconocimiento muestra un incremento consistente con las causas del desplazamiento forzado en la región centroamericana y del caribe, la respuesta del Estado Mexicano responde a las capacidades para procesar logísticamente dicho reconocimiento de un problema que, en efecto, le rebaza exponencialmente, como se puede observar en la gráfica 3.



Grafica 3 Reconocimiento de la condición de refugiados por país de origen en México 2017-2021

Fuente: Informe estadístico Comisión Nacional de Ayuda a refugiados 2022. Secretaría de Gobernación.

Al respecto de esta situación, Paris (2019, p. 3) considera respecto al papel del Estado Mexicano que:

“El crecimiento de las migraciones forzadas hacia México y las limitadas capacidades institucionales para detectar a personas con requerimientos de protección internacional, procesar las solicitudes de refugio, atender y proteger los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, han

llevado hacia una crisis, particularmente aguda en las fronteras sur y norte del país.”

Esto supone la necesidad de crear condiciones para una mejor distribución de la población, lo que es importante resaltar aquí, es el creciente número de personas con reconocimiento de su condición de refugiada.

Además de los retos que supone el hecho mismo de reconocer y brindar la protección en la condición de refugiadas de las personas solicitantes, existen los problemas logísticos para garantizar que las personas viajen al interior del país y logren establecerse, es decir, se integren a la sociedad de acogida de forma tal que les permita rehacer sus vidas, teniendo en cuenta que son personas que fueron desplazadas de forma forzosa, es necesario asegurar que en efecto, no serán víctimas de delitos o de discriminación que limite o impida ejercer plenamente sus derechos.

Las consecuencias del incremento de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiadas fue el incremento del número de personas en la frontera sur de México, personas que debieron mantener su residencia para el seguimiento de sus casos, la presión sobre el empleo, la vivienda y los bienes públicos como el ingreso a las escuelas o los servicios de salud, comenzaron a ser insuficientes. En un esfuerzo por coadyuvar con las autoridades mexicanas, ACNUR emplazó nuevas oficinas en Mexicali, Ciudad Juárez, Monterrey, Querétaro y Guadalajara, promoviendo la reubicación de 5,500 personas refugiadas de la frontera sur a diferentes ciudades del centro y norte del país (ACNUR, 2019, p. 5). Estas acciones tienen como antecedente el programa de reubicación desarrollado en la ciudad de

Saltillo en el 2016, para el 2019 se incorporaron las ciudades de Aguascalientes, Guadalajara y Monterrey, con la alianza de diferentes empresas que favorecieron la reubicación con planes de contratación (ACNUR, 2019, p. 43).

Durante el 2020 y pese a las medidas de distanciamiento social impuestas como medida sanitaria por el COVID 19, fueron reubicadas 2,306 en ese año, el total de personas que se han reubicado hasta el 2020, desde que se inició el programa en el 2016, suman 8,151 personas refugiadas, incluyéndose nuevas ciudades como Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla y Quintana Roo (ACNUR, 2020, p. 48); los principales resultados se pueden ver en la Figura 1

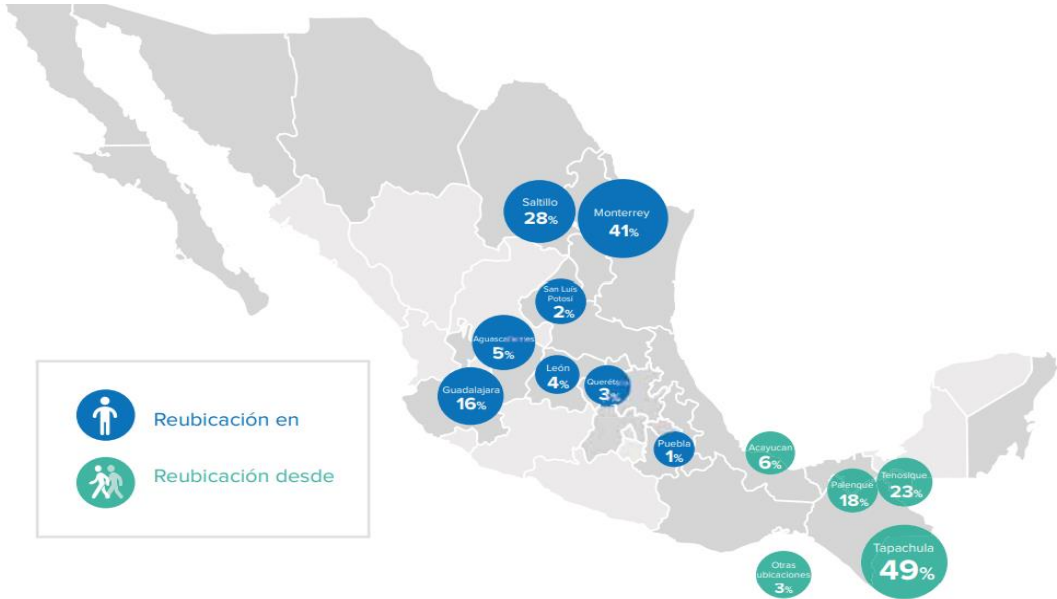


Figura 1 Proporción de personas refugiadas, reubicadas por ciudad de acogida y lugar de reubicación
 Fuente: ACNUR. 2020. Principales resultados ACNUR México. Pág. 48.

El programa se centra en la capacidad de 140 empresas de asegurar un puesto laboral, lo que favorece la reubicación de las personas y sus familias en estos años. Dentro de las empresas sobresalen: Mabe, Kolon, Kimberly Clark, Palliser, Lennox, General Motors, Femsa, Hyatt, Home Depot, Soriana, Holiday Inn, Nissan, Exxon Mobil, Uber, Procter & Gamble, Lear y Faurecia (ACNUR, 2020, p 49). En el caso de San Luis Potosí, a partir del segundo semestre del 2020, se instaló la oficina de terreno de ACNUR, por lo que se tuvo la oportunidad de desarrollar una serie de mecanismos que, en el marco del programa de reubicación de las personas refugiadas, se establecieran los medios para una solución duradera.

En este sentido, el caso de San Luis Potosí constituye un ejemplo de las medidas que pueden adoptar los gobiernos locales para asegurar que, una vez que el Estado Mexicano hace el reconocimiento a las personas de su condición de refugiadas, las personas pueden establecerse, encontrar un trabajo, asistir a la escuela, acceder a los servicios de salud, la vivienda, seguridad, entre otros bienes públicos que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos en condición de nacionales.

Capítulo 3. Marco contextual

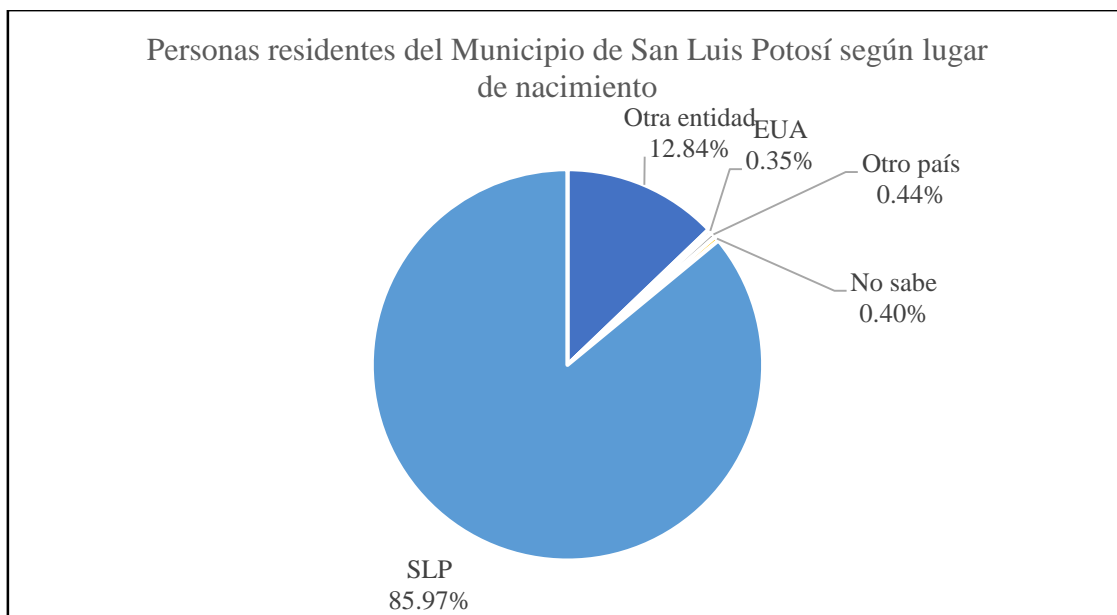
3.1 Las personas en condición de refugio en San Luis Potosí

Según informó la oficina de terreno de ACNUR en San Luis Potosí, para noviembre del 2020 residían en el Municipio de San Luis Potosí 225 personas en condición de refugiadas²⁹. El 47.50% de las personas refugiadas son mujeres y el 52.50% son hombres³⁰. Las personas en condición de refugiadas que llegaron a San Luis Potosí ese año, representaban el 2.81% del total de personas reubicadas.

La población en condiciones de refugio en el Municipio representó el 5.66% de la población residente nacida en otro país, exceptuando a los estadounidenses. Cabe resaltar que la población residente nacida en otros países, en la última década mostró un crecimiento anual del 13%, superior al 2% de la población nacida en otra entidad y del 2% del crecimiento anual del Municipio. Así, la población nacida en otro país residente en el municipio incluyendo estadounidenses es del 0.79%, que, sumados a las personas nacidas en otras entidades federativas del país, indican que tres de cada veinte personas residentes no son nacidas en San Luis Potosí. Estas proporciones se pueden ver en la gráfica 4.

²⁹ Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la inclusión educativa y la inserción laboral de personas residentes no nacionales refugiados, asilados o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021. Pág. 2.

³⁰ Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la atención de casos de violencia contra mujeres residentes no nacionales refugiadas, asiladas o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021. Pág. 2.



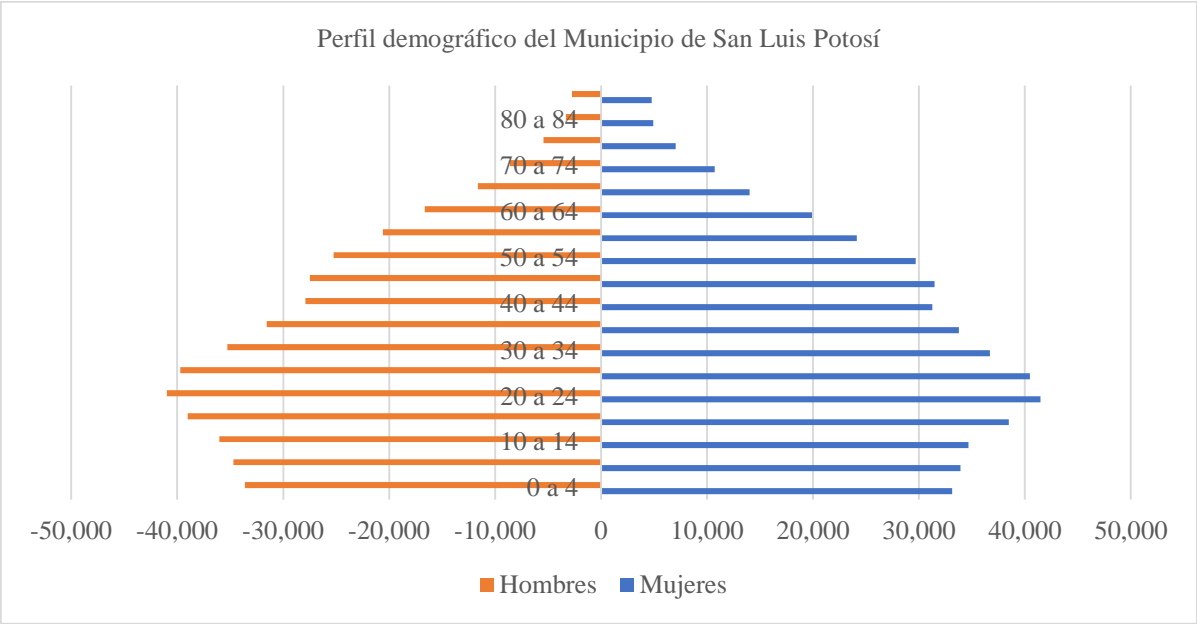
Grafica 4 Personas residentes del Municipio de San Luis Potosí según lugar de nacimiento en el 2020

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2020. INEGI.

Si comparamos los datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010) y los comparamos con estas cifras, es notorio que la población extranjera crece a un ritmo seis veces mayor que la población local, incluso que la población proveniente de otros estados de la República, aunque proporcionalmente representa el 3.01% de aquella.

La tendencia al incremento de la población inmigrante y la que proviene de otras entidades, encuentra su explicación en la capacidad del sector económico de ofrecer puestos de trabajo. En las siguientes líneas se analiza detalladamente este aspecto. Si atendemos al perfil demográfico por edad y sexo a partir de los datos censales del 2020, como se ilustra en la gráfica 5, encontramos que sobresalen de la pirámide los grupos de edad de 20 a 30 años y de

45 a 54 años, grupos de población con capacidad para trabajar, mientras que los grupos de edad de 15 y menos años se reducen progresivamente.



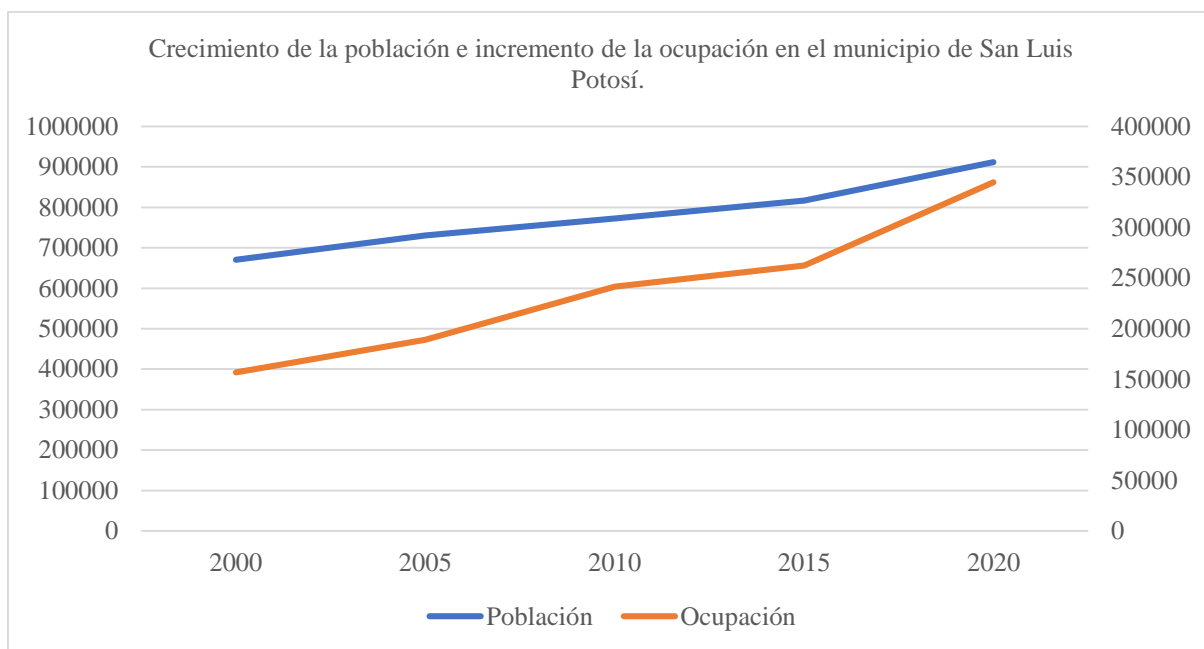
Grafica 5 Perfil demográfico del Municipio de San Luis Potosí 2020.

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2020. INEGI.

El perfil que se forma señala que en la última década se ha venido reduciendo la tasa de natalidad por lo que los grupos de edad que corresponden con los 0 a 10 años se van reduciendo progresivamente, mientras que los grupos de edad mayores de 20 años y menores de 45 años se mantienen como los grupos con mayor población, lo que supone que estos grupos de edad se han formado por causa de la inmigración.

De esta forma, el crecimiento de la población se mantiene más por causas de la inmigración que por la natalidad. Cuando comparamos los incrementos de la población con el incremento

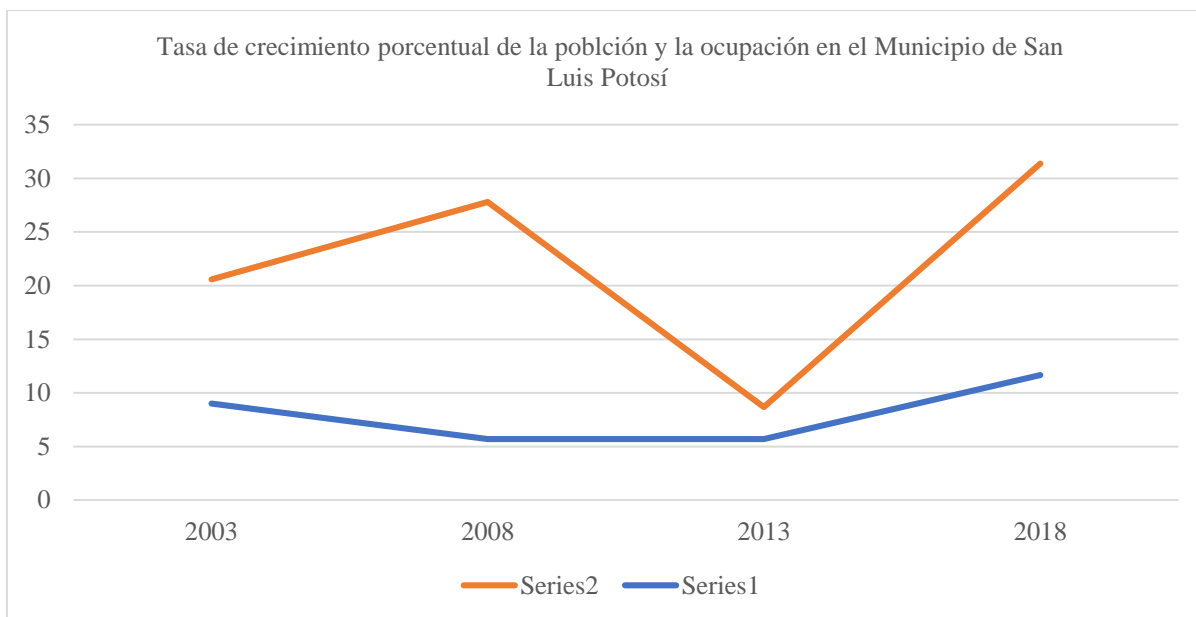
en la ocupación es notorio la tendencia más que proporcional en la ocupación, como se ilustra en la gráfica 6.



Gráfica 6 Crecimiento de la población e incremento de la ocupación en el municipio de San Luis Potosí 1998-2020.

Fuente: Censos Económicos correspondientes a los años 1999, 2004, 2009, 2014 y 2019. INEGI. Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020. INEGI. Conteo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Entre los años 1998 y 2018 la población creció a una tasa de 1.45% anual, mientras en el mismo periodo, la ocupación creció a una tasa anual del 5.99%. Con una caída en la ocupación posterior al 2008 y una recuperación entre los años 2013 y 2018, a una tasa quinquenal del 31.37%. De esta forma, el crecimiento económico experimentado en las últimas dos décadas favoreció la demanda de fuerza de trabajo que logra los impactos observados en el perfil demográfico, sobre todo en las edades productivas de 20 a 45 años. Este comportamiento se puede observar en la gráfica 7.



Grafica 7 Tasa de crecimiento porcentual de la población y la ocupación en el Municipio de San Luis Potosí 2003-2018

Fuente: Censos Económicos correspondientes a los años 1999, 2004, 2009, 2014 y 2019. INEGI. Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

Pero si bien, esta tendencia al incremento de la demanda de fuerza de trabajo que no se cubre con el incremento natural de la población favorece la atracción de personas en edad productiva proveniente de otras entidades y del extranjero, no necesariamente favorece a las personas en condiciones de refugio, desde la puesta en marcha del programa de reubicación de ACNUR, se consideraba seleccionar ciudades del norte del país para trasladar personas en condiciones de refugio desde ciudades en el sur de México, en las que las oportunidades para la integración socioeconómica eran escasas, a municipios ubicados en la parte central y norte del país caracterizados por una mayor demanda de trabajadores y una mejor capacidad de absorción en los sectores educativos y de salud (ACNUR, 2019, p. 43). Si bien, en el Municipio de San Luis Potosí existen oportunidades de empleo que pueden satisfacer las necesidades del programa de reubicación, quedaban por resolverse si en efecto, en el Municipio de San Luis Potosí existían

condiciones para la absorción en los sectores educativos y de salud. Además de estos puntos nodales dentro de las políticas de soluciones duraderas que impulsa el ACNUR, habría que resolver si la integración de las personas en condiciones de refugio era posible en su totalidad, lo que suponía resolver otras problemáticas como son el acceso a los bienes públicos municipales o si encontraban entornos seguros para radicar de forma permanente.

Sobre las acciones emprendidas por el Gobierno Municipal de San Luis Potosí acerca de esta problemática, las desarrollaremos en el Capítulo 4, tanto los aspectos que fueron abordados en cuanto al acceso a los bienes públicos como a los mecanismos de protección de derechos, y de las propuestas que resultan de esta experiencia, así como las recomendaciones que permitan formular una propuesta de mejora en cuanto a los mecanismos de protección de personas en condición de refugio que signifiquen el fortalecimiento institucional y el avance en los procesos de integración de las personas en condición de refugio en las ciudades de acogida.

Un aspecto relevante a tener en cuenta es que la presencia de personas en condiciones de refugio se ha incrementado, si bien no se cuenta con un monitoreo anterior de las personas en condición de refugio en el municipio de San Luis Potosí anterior al 2020 (cuando se instala la oficina de ACNUR), se sabe según lo ha manifestado la Oficial de Terreno, que a inicios del 2020 la población no rebasaba las cien personas, esto supondría que un mayor número de personas encuentra la posibilidad de radicar en el municipio, tendencia que podría aumentar en los próximos años.

3.2. El papel del Gobierno Municipal de San Luis Potosí en la garantía de protección de derechos

En el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 (PDM18-21) quedó inscrito en el Eje 2. Municipio Habitable y con Bienestar, en el apartado 2.7 Migración, dentro de los objetivos 2.7.1 Protección de derechos e inclusión de migrantes como una línea de acción que puntualmente señalaba:

“Implementar mecanismos de promoción del asilo humanitario para brindar protección de los derechos humanos”.

Dentro del PDM18-21, cuando el texto se refiere a los mecanismos de protección de derechos, se refiere a garantizar un conjunto de derechos, así como el acceso a ciertos bienes públicos que contribuyan o realicen el ejercicio de derechos. Es de particular importancia lograr la inclusión educativa descrita en las metas 4.1 y 4.2, por tanto, habrá de garantizar que las niñas y niños accedan a los servicios educativos del Sistema Municipal de Educación. También se tiene el compromiso de alcanzar la meta 5.2 y eliminar toda forma de violencia contra las mujeres, las niñas y las adolescentes, resalta de manera particular la importancia de intervenir en casos de violencia de mujeres en condición de refugiadas dada su condición de vulneración, lo que jurídicamente implica que le ha sido otorgada la medida de protección que marca la Ley de Refugio, Asilo y Protección complementarias.

En lo que se refiere a la meta 8.3 del PDM18-21, la finalidad es lograr entornos favorables a la inserción de las personas al mercado laboral, promoviendo sobre todo el empleo formal; esta

meta encuadrada con las soluciones duraderas que logren alcanzar las personas en condiciones de refugio del programa de reubicación del ACNUR, por lo que se hace necesario implementar buenas prácticas para la promoción del empleo formal, decente y bien remunerado.

Para cumplir con estos objetivos, se implementaron una serie de medidas en el marco de la cooperación internacional con el ACNUR, a partir del entendimiento suscrito entre sus representantes, los resultados de este entendimiento entre el ACNUR y el Gobierno Municipal de San Luis Potosí son las medidas de protección específicas que se fueron adoptando para asegurar:

1. El acceso a los bienes públicos municipales.
2. Los mecanismos de protección.
3. Los organismos encargados del monitoreo y seguimiento.

La comprensión sobre la condición de refugiado medida de protección por razones humanitarias, incluye además, la protección complementaria que se extiende producto de la reunificación familiar y otras medidas que garantizan que las personas que solicitan el reconocimiento de su condición de refugiado y sus familias reciban las garantías constitucionales para la protección de sus derechos, supone en el marco de la Ley de Refugio, Asilo y Protección Complementaria que gozan de la medida de protección del Estado Mexicano, por tanto, las acciones que ejercen los poderes, los organismos autónomos y los distintos niveles de gobierno interno, en relación al acceso a los bienes públicos cuyas limitaciones pueden afectar la vida de las personas en condiciones de refugiadas, deberá

enmarcarse en una serie de principios y adecuarse a la medida de protección otorgada, incluyendo el trato de nacionales.

En este sentido, es relevante el numeral 64 de la Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados, relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno que a la letra señala:

“Los Comités reafirman la necesidad de abordar la migración internacional por medio de la cooperación y el diálogo a nivel internacional, regional o bilateral y de un enfoque amplio y equilibrado, que reconozca las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito, destino y retorno en la promoción y protección de los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, a fin de conseguir una migración segura, ordenada y regular, en el pleno respeto de los derechos humanos y evitando actitudes que podrían agravar su vulnerabilidad. En particular, deben establecerse de inmediato procedimientos para la gestión de los casos transfronterizos de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Convenio de La Haya de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños. Además, la cooperación podía

incluir iniciativas encaminadas a reforzar la asistencia financiera y técnica, así como programas de reasentamiento en países que acogen un gran número de personas desplazadas, incluidos niños, procedentes de otros países y que necesitan asistencia. Todas las prácticas deben estar plenamente en consonancia con los derechos humanos internacionales y las obligaciones que imponen las leyes sobre los refugiados.”

Estas observaciones hacen hincapié en las condiciones de vulneración a que se enfrentan niñas y niños que se encuentran fuera de su país de origen, que transitan o radican en un país en el que no nacieron y crecieron; este punto es particularmente importante, ya que las familias de personas en condición de refugiada requieren que existan los medios de acceso a bienes públicos tales como servicios de salud y acceso a la escuela para alcanzar una solución duradera en el establecimiento de la residencia permanente de las personas en el lugar de acogida, es por ello que la Cooperación Internacional se vuelve indispensable para lograr una mejor comprensión de las condiciones de vida de las personas refugiadas, al mismo tiempo que es posible el diseño de acciones y mecanismos que en efecto, al instrumentarse favorezcan la protección y ejercicio de los derechos de niñas y niños provenientes de familias de personas en condición de refugio; es por ello que el 8 de noviembre del 2020, se suscribió la Carta de Entendimiento con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, lo que incluye la instalación de una Oficina de interés de ACNUR en el Municipio de San Luis Potosí, la cual quedó ubicada en las instalaciones del Centro de Desarrollo Comunitario Tangamanga II, al norte de la capital del Estado de San Luis Potosí. En este contexto, el Entendimiento establece que:

“...el ánimo [es] sumar esfuerzos en el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado Mexicano en la protección de las personas refugiadas, así como para la promoción conjunta de acciones para la atención y mejora de la calidad de vida de las personas refugiadas y sus familias que han llegado al municipio de San Luis Potosí...”

Fue así como se estableció la oficina de ACNUR en el Centro de Desarrollo Comunitario Tangamanga II, ubicado en el Conjunto Habitacional Tangamanga II en el norte de la capital de del Estado de San Luis Potosí, la que se inauguró el día 11 de febrero de 2021, quedando instalada la Oficina de Terreno a partir de esa fecha.

Los trabajos coordinados llevados a cabo con la Oficina de Terreno de ACNUR se inscriben en tres rubros:

1. Inclusión educativa de niñas, niños y adolescentes de familias refugiadas a través de un mecanismo instrumentado por el Gobierno Municipal dentro del Sistema Municipal de Educación.
2. Inserción laboral de personas refugiadas a través de un mecanismo instrumentado por el Gobierno Municipal dentro de las acciones de promoción del empleo y la bolsa de trabajo.

3. Atención de mujeres, niñas y adolescentes refugiadas víctimas de violencia dentro del municipio a través de un mecanismo instrumentado por el Gobierno Municipal de san Luis Potosí.

Las acciones emprendidas y que serán presentadas en el Capítulo 4 se encuentran contenidas en los mecanismos de protección que fueron emitidos por la autoridad municipal, así para las tareas de inclusión educativa e inserción laboral quedaron contenidas en el Acuerdo³¹ del siguiente modo:

“Primero. El Ayuntamiento a través de la Dirección de Educación implementará los mecanismos de inclusión educativa dentro de los centros educativos municipales en coordinación con la oficina de enlace de asuntos migratorios y la oficina de terreno de ACNUR.

Segundo. El Ayuntamiento a través de la Dirección de Desarrollo Económico implementará los mecanismos de inclusión laboral dentro de la bolsa de trabajo en coordinación con la oficina de enlace de asuntos migratorios y la oficina de terreno de ACNUR.”

³¹ Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la inclusión educativa y la inserción laboral de personas residentes no nacionales refugiados, asilados o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021. Pág. 3.

En lo que se refiere a los casos de mujeres en condición de refugio o medida complementaria de protección de víctimas o sobrevivientes de violencia ejercida contra ellas por razones de género, el Acuerdo respectivo establece³²:

“Primero. El Ayuntamiento a través de la Dirección del Sistema DIF Municipal establecerá los criterios con que deba efectuarse toda canalización de parte de la oficina de atención de asuntos migratorios a las mujeres refugiadas, con asilo o medida complementaria.

(...)

Cuarto. El cumplimiento de las medidas que establezca la Dirección del Sistema DIF Municipal, el seguimiento de casos, la asistencia que reciban en lo subsecuente, las medidas de reparación que deba cumplir el Gobierno Municipal y los informes de ley que deban cubrirse, se realizarán a través de la Mesa Permanente de Atenciones, organismo colegiado que en el marco del Entendimiento, busca hacer eficaz la medida de protección emitida por el Estado Mexicano y en la que participan las personas titulares de la Dirección del Sistema DIF Municipal, de la Instancia de las Mujeres, de la Oficina de Atención de Asuntos Migratorios y la Oficial de Terreno de ACNUR.”

Las medidas adoptadas y los mecanismos instrumentados en acciones que favorecieron que niñas, niños y adolescentes de familias en condiciones de refugio pudieran acceder a las escuelas municipales; que las personas en condiciones de refugio que buscaban un trabajo lo obtuvieran mediante la bolsa de empleo con que cuenta el Ayuntamiento de San Luis Potosí

³² Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la atención de casos de violencia contra mujeres residentes no nacionales refugiadas, asiladas o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021. Pág. 4.

en condiciones de nacional; así como la atención de mujeres en condición de refugio que sufrían violencia por razones de género; fueron realizadas por las Direcciones de Educación Municipal, Desarrollo Económico y del Sistema DIF Municipal, junto con la Oficina del Enlace de Migración del Gobierno Municipal de San Luis Potosí.

Resalta qué, en el seguimiento y monitoreo de los casos de violencia contra mujeres en condición de refugio, se creará un organismo colegiado con participación de la representante del ACNUR en San Luis Potosí, lo que favorecía la transparencia y la cooperación internacional en la mejora continua en la atención de los casos.

Capítulo 4. Resultados de la implementación de la política de protección

4.1 Mecanismos de protección

El Gobierno Municipal de San Luis Potosí a través de la Presidencia Municipal y con base en las disposiciones normativas, estableció los mecanismos que dotaran de facultades y principios tanto a la oficina de Enlace Migratorio como a las Direcciones de Educación, Desarrollo Económico, DIF Municipal e Instancia de las Mujeres, quienes, con la intervención de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, fueron las encargadas de instrumentar los mecanismo de protección por medio de un conjunto de acciones afirmativas para la inclusión educativa, la inserción laboral y la atención de mujeres que sufren violencia por razones de género, a través de dos Acuerdos Administrativos emitidos en el 2021.

En el mes de febrero del 2021 se publicó en la Gaceta Municipal el *Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la inclusión educativa y la inserción laboral de personas residentes no nacionales refugiados, asilados o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí*³³. En dicho acuerdo se establecen dos mecanismos:

- 1) Para la inclusión educativa, que describe los pasos, medidas cautelares y de protección para asegurar el ejercicio del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes de familias refugiadas; tanto en las escuelas del Sistema Municipal de Educación, como los trámites para su inclusión en el Sistema Educativo Estatal Regular. Estas medidas

³³ <https://sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2021/02/4-ACUERDO-ADMINISTRATIVO-inclusio%CC%81n-educativa-y-la-insercio%CC%81n-laboral.pdf>

garantizan la posibilidad real de que niñas, niños y adolescentes ejerzan su derecho a la educación de forma inmediata, continuada y proactiva, garantizando con ello su inscripción, permanencia y conclusión. La Dirección de Educación es la agencia líder en la implementación del mecanismo.

- 2) Para la inserción laboral, que describe los pasos para el acceso, promoción y evaluación para concursar por un puesto laboral según las competencias de las que disponen las personas refugiadas. El mecanismo incluye un conjunto de acciones proactivas para asegurar la igualdad de condiciones y particularmente la instrumentación del principio de trato de nacional en la participación de los concursos. La Dirección de Desarrollo Económico es agencia líder en la implementación del mecanismo.

Las medidas que adaptó el Gobierno Municipal de San Luis Potosí para instrumentar los mecanismos de inclusión educativa, lo que incluye el ingreso, promoción, permanencia y conclusión de la educación básica de niñas, niños y adolescentes cuyas familias tienen el reconocimiento de la condición de refugiado, siguieron la guía prevista en los numerales 6.7 y 6.8 del Marco de Análisis del Proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades de Protección³⁴, cuyo antecedente se encuentra en la importancia que tiene la educación básica en la Agenda de Protección de ACNUR, que cita en su Meta 6, objetivo 7³⁵:

³⁴ ACNUR. 2008. Marco de Análisis. Mejorando la protección de los Refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección. ACNUR, Ninette Kelly. Pág. 30.

³⁵ Programa de Protección. Aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; 53º período de sesiones. A/AC.96/965/Add.1 26 de junio de 2002. Pág. 28.

“Los Estados han de asignar importancia a la educación primaria y secundaria de los refugiados, en particular otorgando financiación a los Estados de acogida y el ACNUR, reconociendo que la educación es un instrumento importante de protección.”

La Agenda de Protección adoptada por el ACNUR, recientemente se ha actualizado para el caso de México, incorporando el tema de la inclusión educativa en un mecanismo más amplio de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes al citar³⁶:

“2. Observar plenamente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA). En línea con la Agenda para la Niñez propuesta por UNICEF, se debe buscar el fortalecimiento financiero e institucional a las Procuradurías de Protección de la Niñez a nivel estatal y local para asegurar que se haga una determinación del interés superior a todos los NNA extranjeros previo a su devolución y así garantizar la identificación de posibles necesidades de protección internacional para poder brindarles la protección que requieren. También se requiere asegurar el acceso de NNA a modelos de atención distintos a albergues de puertas cerradas, buscando un mayor número de espacios con un enfoque comunitario. Al respecto, se requiere que la Ley de Migración y la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político se armonicen con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.”

De este modo, la Dirección de Educación Municipal implementó diversas acciones afirmativas

³⁶ ACNUR. 2019. Agenda para la protección de personas refugiadas en México 2019-2024. ACNUR-México. Pág. 3.

como: (1) la asistencia inmediata a clases de niñas, niños y adolescentes en los planteles educativos municipales, (2) la asignación de grado académico que le correspondería por edad, (3) la acreditación del ciclo lectivo en curso y (4) la tramitación documental ante el Sistema Educativo Estatal Regular (SEER).

En cuanto a la inserción laboral, las medidas adoptadas por el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, dentro de la guía del Proyecto para el Fortalecimiento de Capacidades de Protección se aplicó el formulario señalado en los numerales 7.4 sobre actividades comerciales, 7.5 sobre trabajo formal y remunerado y 7.6 sobre seguridad social³⁷. La inserción laboral forma parte de las medidas de autosuficiencia que están contenidas en la meta 5 objetivo 7 de la Agenda de protección del ACNUR, que señala³⁸:

“El ACNUR ha de emprender un estudio de las condiciones económicas y sociales de los refugiados en los países de acogida, insistiendo especialmente en la legislación nacional de empleo, así como un inventario de las mejores prácticas de las estrategias de autosuficiencia, para ofrecer a los Estados instrumentos operacionales prácticos que permitan convertir los principios en medidas concretas.”

De esta manera se emprendieron una serie de acciones de parte de la Dirección de Desarrollo Económico que incluía acciones afirmativas tales como: (1) la evaluación de competencias que asegurará la experiencia laboral en ausencia de documentos, (2) el concurso en igualdad

³⁷ ACNUR. 2008. Marco de Análisis. Mejorando la protección de los Refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección. ACNUR, Ninette Kelly. Pág. 35

³⁸ Programa de Protección. Aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; 53° período de sesiones. A/AC.96/965/Add.1 26 de junio de 2002. Pág. 25.

de condiciones sobre un puesto laboral competido por medio de la aplicación de evaluaciones que favorecieran la equidad en la participación de personas en condiciones de refugio en ausencia de documentos, (3) la promoción de la tarjeta de residencia emitida por la Secretaría de Gobernación como documento de identidad.

En el mismo mes de febrero del 2021, se publicó en la Gaceta Municipal el *Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la atención de casos de violencia contra mujeres residentes no nacionales refugiadas, asiladas o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí*³⁹. Que establece las pautas para el establecimiento de las medidas que permitan el monitoreo, seguimiento y definición de las estrategias para la atención y la no repetición de casos de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes refugiadas.

Para cumplir con su objetivo se establece la creación de la *Mesa Permanente de Atenciones*, organismo colegiado que, en el marco del Entendimiento, busca hacer eficaz la medida de protección emitida por el Estado Mexicano y en la que participan las personas titulares de la Dirección del Sistema DIF Municipal, de la Instancia de las Mujeres, de la Oficina del Enlace de Migración y la Oficial de Terreno de ACNUR⁴⁰.

A diferencia del Acuerdo para la inclusión educativa y la inserción laboral, no serían suficientes medidas de carácter administrativo, pues los servicios de atención a mujeres que

³⁹ <https://sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2021/02/5-ACUERDO-ADMINISTRATIVO-mecanismos-para-la-atencio%CC%81n-de-casos-de-violencia.pdf>

⁴⁰ Instalada el 8 de marzo de 2021 en el Centro de Desarrollo Comunitario Tangamanga II, Municipio de San Luis Potosí.

sufren violencia ya venían trabajando en un modelo de atención multi agencial, inclusivo y de cobertura municipal; por lo que dichas medidas administrativas para garantizar el acceso serían las mínimas, el verdadero reto se encontraba en garantizar la no repetición y la restitución de derechos mujeres en condición de refugio, atendiendo además a lo señalado en la meta 6 objetivo 1 de la Agenda de Protección que señala⁴¹:

“Los Estados, el ACNUR y sus asociados han de establecer medidas que permitan garantizar la participación equitativa de las mujeres refugiadas en la adopción de decisiones en todas las esferas de la vida de los refugiados, así como en la ejecución de dichas decisiones, y de la aplicación de planteamientos que incorporen una perspectiva de protección y de género en todas las fases de elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas. Los Estados han de considerar la posibilidad de adherirse a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como a su Protocolo Facultativo. El ACNUR ha de examinar las recomendaciones contenidas en la evaluación hecha por la Women's Commission for Refugee Women and Children de las Directrices del ACNUR sobre la protección de las mujeres refugiadas y asegurar un seguimiento oportuno y apropiado, con los debidos plazos, según convenga.”

En este contexto, las medidas que se han propuesto es la consolidación de un sistema de monitoreo que apegado a las mejores prácticas internacionales en el marco de la cooperación con ACNUR, tratándose de la atención a la violencia contra las mujeres, a propuesta de la

⁴¹ Programa de Protección. Aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; 53° período de sesiones. A/AC.96/965/Add.1 26 de junio de 2002. Pág. 26.

oficina de Enlace Migratorio se crea la *Mesa Permanente de Atenciones* con la finalidad de instrumentar con fundamento en el Artículo 9 de la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará) un mecanismo que visibilice particularmente la situación de las mujeres refugiadas del contexto general de violencia por razones de género aplicando los instrumentos recomendados en el numeral número 4 de la Recomendación 12 del Comité Internacional de CEDAW (1989) y los incisos c, u y v del numeral 24 de la Recomendación 19 del Comité Internacional de CEDAW (1992).

Ambos instrumentos señalan que los mecanismos que se propongan instrumentar, deben permitir establecer distinciones tanto en las mujeres sobre las que se expresan las violencias, sus causas y consecuencias, que permitan definir políticas preventivas, acciones afirmativas para erradicarla, así como las medidas que garanticen la no repetición. Esto incluye la identificación de casos desde el reporte hasta la denuncia, la atención especializada que reciba, la integración del expediente único y la puesta en marcha de los protocolos de atención, incluyendo las determinaciones de la autoridad como la restitución de sus derechos.

La Dirección del DIF Municipal es la agencia líder en la implementación de los mecanismos descritos en este Acuerdo Administrativo, en virtud de ser esta Dirección la que se encarga de operar las atenciones ante casos de violencia a través de la Puerta Violeta, que es un espacio de atención multi-agencial especializado en la atención de mujeres, niñas y adolescentes que sufren violencia por razones de género.

De esta forma, al mecanismo “Puerta Violeta” ya en operación en el Municipio, se suma la *Mesa Permanente de Atenciones* como un organismo colegiado que permite el monitoreo de

los casos y su seguimiento, con lo que se posibilita convertir los informes de autoridad, en elementos para el análisis y diseño de políticas públicas municipales que se orienten a la no repetición de los casos y a la implementación de modelos de prevención de las violencias contra mujeres en condición de refugio.

En todos los mecanismos existe la participación de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, con la finalidad de que, el seguimiento de los casos y la evaluación de los resultados en la implementación de las medidas y acciones exista la opinión de parte de la Coordinación, que permita realizar los ajustes a las determinaciones que de forma proactiva garanticen la eficacia de las medidas y la eficiencia de los recursos que se ejecutan.

4.2 Principales resultados

Gracias al mecanismo del Acuerdo para la inclusión educativa, al mes de mayo del 2021, el Enlace de Migración informó que se presentaron ocho niñas, niños y adolescentes que tuvieron dificultades para inscribirse a la escuela debido principalmente a que, en las escuelas de administración del Gobierno del Estado de San Luis Potosí dentro del municipio, no completaron o promovieron su ingreso, tampoco brindaron la garantía de acceso al ciclo escolar que les correspondiera por su edad.

Así, la Oficina de representación de ACNUR en San Luis Potosí canalizo los casos a la Dirección de Educación Municipal que aplico las medidas con los resultados que se muestran en la Tabla 1

Tabla 1 Primeros resultados de la implementación de las medidas de inclusión escolar.

8 niñas, niños y adolescentes solicitantes de ingreso a la educación			
3 niñas y niños no completaron su inscripción	5 niñas, niños y adolescentes completaron su inscripción		
	2 niñas y niños en sistema abierto	3 niñas, niños y adolescentes en sistema escolarizado	
		1 persona en primaria	2 personas en secundaria

Fuente: Informe de Resultados del Entendimiento ACNUR-SLP 2021.

Cabe destacar que las niñas y niños que no completaron su inscripción se debió al cambio de domicilio de la familia. Es claro que para muchas familias donde uno o más de sus integrantes obtiene el reconocimiento de la condición de refugiado, esto les permite su movilidad, muchas veces hacia la frontera con Estados Unidos de Norteamérica, donde esperan poder ingresar aquel país, si bien, la tendencia de las personas es a establecerse, persiste este comportamiento, lo que dificulta la conclusión de los trámites que dejan de realizar cuando se marchan.

En el caso de las personas que decidieron acogerse al mecanismo de inserción laboral del municipio de San Luis Potosí, de 32 solicitantes iniciales de empleo, 12 personas lograron obtenerlo, como se ilustra en la Tabla 2.

Tabla 2 Primeros resultados de las medidas de inserción laboral.

32 solicitantes de empleo.			
6 rechazaron la solicitud	26 ratificaron su solicitud		
	7 no acudieron a la cita	19 acudieron a la cita	
		7 no aceptaron el empleo	12 aceptaron el empleo
		8 continúan	4 renunciaron

Fuente: Informe de Resultados del Entendimiento ACNUR-SLP 2021.

Resalta el hecho que sólo seis personas una vez que se presentaron a la oficina rechazaron realizar la solicitud, esto es uno de cada seis personas que se acogen a la medida. En estos casos no es posible conocer las causas, pues la persona no completa los formularios, ni proporciona ninguna información adicional.

Por otra parte, siete personas no acudieron a la cita que la empresa les concedió, y siete más decidieron no aceptar el empleo habiendo acudido a la cita para su contratación. Quienes no acudieron a la cita nos informaron que se debe a que habían ya realizado su solicitud de empleo en otra empresa, por lo que se deduce que no siempre las personas optan por los mecanismos que promueve el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, sino que actúan

también por su cuenta. En el caso de quienes rechazaron el empleo, existieron dos razones: (1) quienes estaban buscando otro empleo por su cuenta y lo eligieron y (2) quienes en último momento decidieron suspender su búsqueda de empleo y posponerla. En el caso de las personas que renunciaron al empleo tiempo después, no tenemos más información debido al cambio de domicilio.

Al mes de mayo y desde que, el mecanismo para la atención a mujeres que sufren violencia, la Dirección del Sistema DIF Municipal informó haber atendido sólo un caso. En este sentido ninguna estadística fue realizada. Por otra parte, la Mesa Permanente de Atenciones realizó una sesión ordinaria antes del cambio de administración municipal para proponer una metodología de registro de casos y monitoreo que facilitara la obtención de información oportuna, misma que sería aprobada en la siguiente sesión, la cual se realizaría con el nuevo Gobierno Municipal de San Luis Potosí.

4.3 Las medidas de restitución y garantía de no repetición ante violaciones a los derechos de las personas en condición de refugiadas

Al término de la administración municipal de San Luis Potosí 2018-2021, se consolidaron mecanismos de protección de derechos que, al mismo tiempo, aseguraban el acceso a bienes públicos municipales; de tal manera que es posible asegurar el acceso a la educación a través de un mecanismo eficaz de inclusión educativa, también se tiene instalado un mecanismo de inserción laboral, así como la atención a casos de violencia de mujeres en condición de refugiadas, para este último incluso un mecanismo de evaluación y monitoreo.

Si bien, en sí mismos estos son logros que amplían la base de un sistema de protección a los Derechos Humanos en el Municipio de San Luis Potosí, también deja entrever las limitaciones presentes y los alcances futuros que se pueden desarrollar con la puesta en marcha de mecanismos que aseguren la defensa, restitución y garantías de no repetición ante violaciones a los Derechos Humanos de las personas en condiciones de refugio.

Así, la propuesta que presentamos como proyecto de mejora es el “Acuerdo Administrativo por el que se instalan los mecanismos para la atención de casos de violación a los Derechos Humanos de las personas en condiciones de refugio del Municipio de San Luis Potosí” expresa la necesidad de fortalecer la institucionalidad, garantizando la máxima protección de derechos de las personas en condición de refugiadas.

4.4 Un avance en el fortalecimiento institucional

Dentro del Entendimiento suscrito por ACNUR y el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, se dieron las pautas para que, las personas en condiciones de refugiadas y sus familias participantes del programa de reubicación se atendieran los aspectos más relevantes que aseguraran su integración a la ciudad de acogida: (1) asegurar un empleo, (2) asegurar un lugar en la escuela para los hijos e hijas y (3) asegurar una instancia de atención en los casos de violencia contra mujeres en condiciones de refugio que sufran violencia por razones de género.

Cabe mencionar que el programa de reubicación cuenta con una aportación económica que realiza ACNUR a las familias que participan, de forma que reciben apoyo para el alquiler de

vivienda y otros gastos asociados a su residencia. La idea es lograr la autosuficiencia que explicamos en el apartado anterior a través de un empleo formal, dado que este tipo de empleos les asegura un esquema de seguridad social a largo plazo.

Pero como hemos expuesto, la activación de los mecanismos nos indica que, no siempre las empresas aliadas del programa de reubicación cuentan con los puestos laborales necesarios, por lo que se activa el mecanismo de inserción laboral, tampoco que las autoridades estatales garanticen la inscripción de todas las niñas, niños y adolescentes a la escuela, por lo que se activa el mecanismo de inclusión educativa.

Además, durante el 2021 sólo fue posible instalar un único mecanismo para el seguimiento y monitoreo de casos, afortunadamente fue el que se refiere a los casos de violencia contra las mujeres por razones de género. Sin duda, el avance no es suficiente a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué pasará cuando ACNUR deje de apoyar económicamente a las familias? ¿Las personas podrán acceder por si mismas a todos los bienes públicos municipales? ¿Cuándo el acompañamiento de ACNUR concluya las personas tendrán el mismo acceso a trámites y servicios del Ayuntamiento? ¿El Ayuntamiento tiene la capacidad de atender a las personas en condición de refugio sin la cooperación de ACNUR? Si bien, no se espera que la cooperación concluya en el corto plazo, es importante lograr avances significativos.

Hasta ahora los logros que se han tenido son alentadores, pero en algún momento la intervención de ACNUR concluirá con algunas familias y la cooperación con las primeras comunidades de personas refugiadas dará pie a una relación directa entre las personas y el Ayuntamiento. En este sentido, es imperativo establecer estas previsiones y asegurar que el

tiempo que dure la cooperación con ACNUR, fortalezca la institucionalidad del Ayuntamiento para asegurar que el Gobierno Municipal de San Luis Potosí sea capaz de garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de las personas en condiciones de refugiadas, asegurando al máximo el acceso a los bienes públicos municipales.

Capítulo 5. Propuesta de mejora

5.1 Antecedentes

Los antecedentes que invocaremos en el nuevo Acuerdo Administrativo tienen su origen en el Entendimiento suscrito por el ACNUR y el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, a partir de este entendimiento es que dicho Gobierno Municipal inició la implementación de mecanismos de protección, gracias a la cooperación con el ACNUR se logró incorporar la perspectiva de derechos para el acceso a los bienes públicos municipales y se logró entender las obligaciones de los servidores públicos en esta materia.

Un segundo aspecto a considerar, son los resultados que se obtuvieron al activar los mecanismos de protección. Las lecciones aprendidas son diversas, pero resaltamos las siguientes:

1. No todas las personas las personas servidoras públicas comprenden, más allá de si saben, que la condición de refugiada de una persona tiene su origen en la persecución, por lo que no se espera que se cuenten con documentos suficientes o que puedan tramitarlos a las autoridades de sus países de origen, deben activarse mecanismos que coloquen en equidad a las personas respecto de las personas nacionales y recibir un trato igualitario.

2. Las personas en condiciones de refugio pueden acogerse a las medidas de protección de forma voluntaria, no es posible, ni deseable imponer trámites que las personas no quieran o no estén en condiciones de aceptar, incluso hay que comprender que las personas tienen la capacidad de elegir sus opciones.
3. Es necesario establecer mecanismos de monitoreo que nos permitan conocer la conclusión de los casos cuando un mecanismo se activa con el fin de saber los pasos a seguir o la ruta de decisiones que hay que adoptar para asegurar el máximo alcance de bienestar, como hemos revisado, no siempre nos fue posible conocer toda la información de los casos atendidos.
4. Es importante prever las omisiones o actuaciones de los servidores públicos del Gobierno Municipal de San Luis Potosí que puedan limitar, obstruir o suspender el ejercicio de los derechos al negar o alargar un trámite, si bien, no reportamos ningún caso no es porque no existieran, sino porque el déficit de información nos impide asegurar que todos los mecanismos fueron aplicados con absoluta eficiencia.
5. El mecanismo de seguimiento y monitoreo consideramos que va en la ruta correcta, pero no concluyó durante la administración 2018-2021 con un modelo adecuado, este nuevo acuerdo puede ser la oportunidad de asegurar que sea factible para la evaluación de desempeño como para el seguimiento de casos.

6. No existen garantías de no repetición que asegure que cualquier falla en los mecanismos presentes o en los dispositivos futuros, sean corregidos y favorezcan la restitución completa del derecho de las personas que fuera violentado.

5.2 Puntos clave

Dos aspectos son oportunos de considerar siguiendo el Marco de Análisis del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades de Protección:

- 1) Un ambiente justo es aquel que proporciona acceso a recursos legales imparciales y oportunos sin ningún tipo de discriminación⁴².
- 2) La participación de la comunidad es una importante herramienta de protección. Ella propicia que los refugiados y los solicitantes de asilo lleven una vida constructiva y digna, al tiempo que mejora la sustentación de cualquier futura solución duradera y reduce la vulnerabilidad de esas personas ante los posibles riesgos de protección⁴³.

El enfoque con el que se formulará el nuevo acuerdo para su implementación considera la primera recomendación en cita como la oportunidad de señalar instancias a las que puedan acudir las personas en condiciones de refugio a través de las cuales puedan realizar todo tipo de denuncias, quejas y sugerencias acerca de la actuación de los servidores públicos, debemos

⁴² ACNUR. 2008. Marco de Análisis. Mejorando la protección de los Refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección. ACNUR, Ninette Kelly. Pág. 23.

⁴³ ACNUR. 2008. Marco de Análisis. Mejorando la protección de los Refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección. ACNUR, Ninette Kelly. Pág. 33.

recordar que el reconocimiento de la condición de refugiado le otorga el trato de nacional a las personas y en este sentido no debe existir ninguna restricción para acudir ante la autoridad municipal, pero es necesario que se realice a una autoridad adecuada cuya competencia sea la atención especializada, evitando con ello citaciones innecesarias o re victimización de las personas que denuncien conductas inapropiadas o negativas de atención.

Los mecanismos deben incluir la posibilidad de que, las comunidades de personas en condición de refugio y las propias personas, observen y vigilen la aplicación de las medidas de protección, incluso que estas se involucren como ocurrió en el 2021, cuando cuatro niñas y niños de familias de personas en condición de refugio se integraron de forma permanente en el Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Pero las medidas que incluya el nuevo acuerdo deberá favorecer que su participación ocurra en todo momento y no sólo en organismos de participación instituidos por el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, sino también en el reconocimiento de sus propias formas de organización. Esta medida tendría como finalidad asegurar la transparencia y rendición de cuentas, al mismo tiempo que, los mecanismos que se instrumenten cuenten con el acompañamiento de sus beneficiarios evitando desvíos o actos discrecionales.

La síntesis que se obtiene de la aplicación de ambas recomendaciones es el establecimiento de resoluciones de la autoridad que revisen, repongan o subsanen deficiencias, fallas o actos contrarios al derecho sean por acción u omisión, favoreciendo la restitución del derecho como las garantías de no repetición que significan la ejecución de las resoluciones de la autoridad municipal.

Así, el nuevo acuerdo tomará en cuenta bajo el principio de progresividad, los avances logrados a la fecha, el conocimiento que se desprende de su sistematización y las recomendaciones para una mejora continua de los instrumentos de protección. En este caso, hablamos de la emisión de un nuevo Acuerdo Administrativo de parte de la autoridad municipal que señale las instancias, los medios y las resoluciones que, ante casos de violación a los derechos de las personas en condiciones de refugio por servidores públicos municipales, permita a las personas en condiciones de refugiadas denunciar dichos actos u omisiones a través de una instancia de atención especializada, la misma que podrá atender sugerencias y quejas sobre la atención que reciba o el estado de los bienes públicos a los que acceda, fomentando su participación en los asuntos públicos municipales.

5.3 Acuerdo Administrativo

Como síntesis del análisis de las acciones, producto del Entendimiento suscrito por el ACNUR y el Gobierno Municipal de San Luis Potosí, que elaboramos como una propuesta de mejora, consecuente y en concordancia con las acciones hasta ahora emprendidas el siguiente Acuerdo Administrativo:

Con fundamento en los Artículos 44 y 57 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; el Artículo 70 fracciones IV y XLII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí; y el Artículo 139 fracción I del Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí se emite el presente

Acuerdo Administrativo por el que se instalan los mecanismos para la atención de casos de violación a los Derechos Humanos de las personas en condiciones de refugio del Municipio de San Luis Potosí.

Considerando

Primero. Diagnóstico. Entre el 2013 y el 2021, poco más de 174 mil personas no nacionales que han ingresado a México han solicitado su condición de refugiado, de ellos, 45 mil han obtenido dicha condición y otras medidas de protección, en su mayoría personas provenientes de Honduras, Haití, El Salvador y Venezuela.

El número de solicitudes se ha incrementado en el periodo de 2013 al 2021, pasando de 1,296 solicitudes en el 2013 a 103,863 en el 2021. Esto se ha traducido en un mayor número de trámites migratorios, pasando de 14 mil a 25 mil Tarjetas de Residente Permanente emitidas por la Secretaria de Gobernación tan sólo del 2019 al 2021.

En el Estado de San Luis Potosí, según informa la Oficina de Terreno de ACNUR en San Luis Potosí, residían 250 personas no Nacionales Refugiadas con Tarjeta de Residente Permanente a noviembre del 2020, de las cuales nueve de cada diez se encuentran residiendo en el Municipio de San Luis Potosí, se estima que a inicios del 2022 suman ya 370 personas en condición de refugiadas.

Segundo. Fundamentación. Que tal como lo señalan los Artículo 12 y 16 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, acerca del trato que se deberá dar a las

personas refugiadas, asilo o medida complementaria para el ejercicio de sus derechos y el acceso a los medios y recursos administrativos por razón de su residencia, así como el beneficio de medidas excepcionales, estos son aplicables ante la autoridad municipal para presentar queja o denuncia sobre probables faltas cometidas por servidores públicos municipales cuando exista razón por el hecho de negarte la atención en un trámite o el goce de un bien público municipal, así mismo cuando los actos administrativos que se impongan limite, obstruya o evite el ejercicio de sus derechos.

En el marco de lo que señala el Artículo II inciso e) del Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaria de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que se suscribió el Entendimiento entre el Municipio de San Luis Potosí y el Alto Comisionado de fecha 4 de noviembre de 2020 en el cual se señala que en el “... ánimo de sumar esfuerzos en el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado Mexicano en la protección de personas refugiadas, así como para la promoción conjunta de acciones para la atención y mejora de la calidad de vida de las personas refugiadas y sus familias que han llegado al municipio de San Luis Potosí...” se establece una oficina de enlace para la implementación de mecanismos de coordinación entre las partes.

De acuerdo a lo señalado por el Artículo 70 fracción XLII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, la persona titular como Enlace de Migración intervendrá en el conocimiento y acompañamiento de las personas en condición de refugiadas que realicen denuncias o quejas ante la autoridad municipal competente; así como el medio para canalizar sus propuestas y sugerencias.

Tercero. Principios. Las medidas de inclusión educativa que han de adoptarse en la instrumentación de los mecanismos descritos en el presente acuerdo se atienen en lo general al Objetivo 5 de la Agenda para Protección de Personas Refugiadas en México 2019-2024, para lo cual puede seguirse el numeral 5.3 del Marco de análisis, Mejorando la protección de los refugiados, Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección, 2008, ACNUR.

En este sentido, toda persona en condición de refugiada recibirá el trato de nacional, por lo que ante las autoridades municipales se reconoce por motivo de residencia con derecho a presentar todo tipo de peticiones, sugerencias, propuestas, denuncias y quejas ante dicha autoridad. Así mismo, recaen en ella las mismas obligaciones que para las personas nacionales se imponen para contribuir y participar en el desarrollo del municipio. Por lo que, ninguna persona en condición de refugio está obligada a presentar mayores documentos de identidad que los emitidos por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.

Cuarto. Antecedentes. Los fundamentos, marcos y resultados de los Acuerdos Administrativos: Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la inclusión educativa y la inserción laboral de personas residentes no nacionales refugiados, asilados o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí, publicado en la Gaceta Municipal en Febrero del 2021; y el Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la atención de casos de violencia contra mujeres residentes no

nacionales refugiadas, asiladas o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí, publicado en la Gaceta Municipal en Febrero del 2021.

Por lo anteriormente expuesto fundado en la ley y motivado en el diagnóstico de la situación actual de las personas refugiadas residentes en el Municipio se ACUERDA

Primero. La persona titular como Enlace de Migración será la persona encargada de establecer la atención especializada a las personas en condición de refugio. Tratándose de denuncias y quejas por actos de servidores públicos municipales, brindará asesoría, información y acompañamiento para la presentación de tales denuncias y quejas ante la Contraloría Interna.

Segundo. La persona titular como Enlace de Migración brindará asesoría y acompañamiento a las áreas de la administración pública municipal para la integración de las personas en condiciones de refugiadas, a fin de que puedan participar como integrante en condiciones de nacionales en los siguientes organismos de participación:

Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Consejo Municipal de Desarrollo Económico.

Sistema Municipal para Atender, Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes.

Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.

Consejo de Contraloría Social Municipal.

Juntas de Mejora.

Tercero. La persona titular como Enlace de Migración informará en todo tiempo de las denuncias y quejas, así como de la promoción de la participación de las personas en condición de refugiadas a la persona titular de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, a fin de que pueda emitir las recomendaciones suficientes y necesarias para garantizar la debida atención y participación libre de cualquier forma de discriminación del que tome conocimiento, independientemente de las atenciones, canalizaciones o seguimientos de caso que tenga por esta causa ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Cuarto. Toda denuncia o queja que realicen las personas en condiciones de refugiada por presuntos actos de servidores públicos municipales será conocido por la Contraloría Interna, quien con independencia del asunto que se trate, llevará a cabo la investigación respectiva entre otras cosas incluyendo la falta prevista al código de ética que señala el Artículo 48 fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí, sea que la persona lo denuncie como tal o no.

Quinto. En todo trámite que se realice ante la autoridad municipal para cumplir obligaciones o acceder a servicios o bienes públicos municipales, cuando la persona que los realice presente su Tarjeta de Residencia por razones humanitarias, sea temporal o permanente, quedará excluida de presentar cualquier documento que se le solicita y que debiera ser anterior a la fecha de expedición de dicha tarjeta, podrá continuar con el trámite presentando los documentos de su actual residencia y los que le fueran emitidos por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.

Sexto. Toda documentación que se requiera para conocer la situación de una persona en condiciones de refugio será tramitada por la persona titular de la Secretaría General ante la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados siempre que esta sea necesaria e insustituible para:

- A. Obtener un beneficio económico en condición de su situación particular de la que deban conocerse sus antecedentes estipulado en la Regla de Operación del Programa.
- B. Para establecer el grado de vulneración de la que fuera objeto por actos de servidores públicos municipales.

Dicha solicitud de información habrá de tener invariablemente el visto bueno de la persona titular como Enlace de Migración.

Séptimo. Cuando una persona extranjera se presente ante la autoridad municipal y solicite la condición de refugiada, tomará conocimiento de forma inmediata la persona titular como Enlace de Migración y la persona titular de la Secretaría General, esta última dará visto a la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados.

La persona titular como Enlace de Migración brindará información y acompañamiento a la persona que manifieste su solicitud de la condición de refugiada en los términos que señala el Artículo 21 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para lo cual dictará alguna o varias de las medidas siguientes:

- A. Brindar asistencia para que presente y ratifique su solicitud ante la oficina regional de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados más cercana al municipio.

- B. Todo trámite solicitado seguirá el curso como si se tratará de una persona con reconocimiento de la condición de refugiada, por lo que las licencias, permisos u otros beneficios concedidos estarán sujetos para su refrendo o continuación a las medidas de protección complementaria o las medidas definitivas de reconocimiento de la condición de refugiado que emita la Secretaría de Gobernación.

- C. La persona titular como Enlace de Migración informará a la oficina de ACNUR en San Luís Potosí de la situación para su registro como persona de interés de la Agencia.

Octava. Tratándose de servicios educativos, culturales, deportivos o recreativos, con costo de recuperación, las personas en condición de refugio no están obligadas a pagar más que el costo sugerido para las personas nacionales.

En las escuelas municipales, el ingreso y permanencia de las niñas, niños y adolescentes está garantizado desde el primer día de su presentación, corresponde a la persona titular como Enlace de Migración verificar que se cumpla esta condición y coadyuvar con la Dirección de Educación Municipal para la obtención de las acreditaciones que en lo futuro se requieran.

Los servicios culturales, el acceso a los fondos de promoción cultural cualquiera sea su denominación, serán accesibles a las personas en condición de refugiadas en condiciones equitativas de participación, corresponde a la persona titular como Enlace de Migración verificar que se cumpla esta condición y coadyuvar al desarrollo de buenas prácticas de accesibilidad con la Dirección de Cultura Municipal.

El derecho de audiencia en el marco del ejercicio de los derechos culturales está garantizado por el Gobierno Municipal, cualquier obstrucción, limitación o interrupción en el ejercicio de este derecho será conocido por la persona titular como Enlace de Migración y de manera coordinada procederá a la restitución de su derecho en coordinación con la Dirección de Comercio y la Dirección de Cultura Municipal.

En todo evento deportivo que promueva, realice y fomente la Dirección del Deporte, deberá inscribirse la leyenda “las personas refugiadas podrán participar” junto con la información, descripción, requisitos u observaciones la participación de tales eventos. La persona titular como Enlace de Migración verificará que se cumpla con esta directriz.

Ningún espacio público bajo administración municipal podrá impedir el acceso en condiciones de nacionales a ninguna persona extranjera, independientemente de su situación migratoria, la persona titular como Enlace de Migración verificará que se cumpla esta directriz.

La persona titular como Enlace de Migración ante el incumplimiento de las directrices que le corresponde verificar informará a la Coordinación Municipal de Derechos Humanos

para que esta emita las recomendaciones que daba dictar, independientemente de las medidas administrativas que se adopten.

Noveno. Los datos personales incluyendo la identificación general, edad, origen nacional, domicilio pasado o presente y cualquier otro que lo haga identificable a la persona en condiciones de refugiada será considerado confidencial y, por tanto, sujeto a las reservas que actualicen los supuestos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. Dicha información se considera objeto de medida de protección integral a las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en virtud de su condición de refugiada, con asilo o medida complementaria de protección.

La información pública relativa a las estadísticas de los servicios que reciba, licencias, permisos y otros beneficios que se generen por la atención que reciban, será informada de manera proactiva por la persona titular como Enlace de Migración.

Décimo. La persona titular como Enlace de Migración presentará los informes bimestrales que marca el Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí, tanto a la Oficina de la Presidencia Municipal y a la Coordinación Permanente de Grupos Vulnerables del Ayuntamiento.

La Coordinación Municipal de Derechos Humanos en todo tiempo podrá emitir las observaciones y recomendaciones en virtud de los informes que le haga de conocimiento la persona titular como Enlace de Migración, así como de los que tenga conocimiento, por las disposiciones que contradigan los mecanismos previstos en el presente Acuerdo y su

atención adquiere carácter obligatorio para las dependencias municipales a las que le son dirigidas.

Undécimo. Las personas en condición de refugio podrán realizar todo tipo de contratos para la prestación de los servicios municipales sin más requisitos que los documentos emitidos por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal y los que le correspondan por su residencia presente al momento de tramitar dichos contratos.

Cualquier acto que contradiga esta disposición podrá ser conocida por la persona titular como Enlace de Migración y activar los mecanismos de protección contenidos en el presente Acuerdo.

Duodécimo. Es obligatorio para todas y todos los servidores públicos municipales conocer el presente Acuerdo, no podrán excusarse de no cumplir con sus preceptos alegando ignorancia.

Corresponde a la persona titular como Enlace de Migración difundir por los medios disponibles al alcance del Gobierno Municipal, el contenido del presente Acuerdo, en especial a las personas en condiciones de refugio.

La persona titular como Enlace de Migración en coordinación con el ACNUR en el marco del Entendimiento, elaborará un calendario de capacitación que permita a las y los servidores públicos municipales, conocer y sensibilizarse sobre estos temas.

Se emite el presente Acuerdo a los (..) días del mes de (...) de (...) en la Unidad Administrativa Municipal del Municipio de San Luis Potosí.

C. _____

Presidente Municipal

(Rúbrica)

Dos precisiones finales valen la pena resaltar como conclusión en este apartado al Acuerdo Administrativo. Primero, que se establecen competencias de los organismos y dependencias, en el caso del Enlace de Migración, que es una figura que surge de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, sus competencias son ambiguas en la propia ley, si bien estas son posibles deducir en otros marcos legales asociados a las facultades de los municipios en esta materia, no existe un ordenamiento, por lo que este Acuerdo Administrativo buscaría establecer procesalmente sus facultades.

El segundo aspecto es el reconocimiento de la capacitación como una necesidad en la formación del servicio público. La necesidad de lograr contar con servidores y servidoras públicas mejor entrenadas, con mejores competencias, es un imperativo que puede resolver a largo plazo la instrumentación de mecanismos de protección.

Lo ideal sería que los mecanismos de protección sean de carácter temporal, que progresivamente las personas servidoras pública actúen de forma proactiva en la protección de derechos y que cada vez sea menos necesario aplicar procedimientos administrativos contra

los actos de las personas servidoras públicas. Por lo pronto se vuelven necesarias las medidas de protección, digamos, hasta que la dignidad se vuelva costumbre.

5.4 La protección de derechos desde el punto de vista de la administración pública

Administrar es la actividad encargada de organizar y dirigir medios, recursos y personas para alcanzar un objetivo o lograr una finalidad. La administración pública tiene por finalidad lograr el bienestar en la sociedad, garantizar las libertades, derechos en un marco de seguridad y soberanía. Los medios sobre los que se habrán de lograr estos objetivos son los democráticos, es decir, que sus fines se cumplen con la participación de las personas a través del sistema democrático implementado en México.

Si atendemos a lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, existen dos componentes de la administración pública para su clasificación: la organización y la función⁴⁴. Así, por su organización, la administración pública se clasifica sectorialmente por sus dependencias y entidades, esta clasificación aplicada al municipio se puede verificar en los siguientes cinco ejemplos:

1. Sector para el desarrollo social: Dirección de Desarrollo Social
2. Sector para el desarrollo económico: Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Turismo, Dirección de Comercio.
3. Sector para la asistencia social: Dirección del Sistema DIF Municipal.

⁴⁴ Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.

4. Sector para el desarrollo urbano: Dirección de Servicios Municipales, Dirección de Administración Territorial.
5. Sector para el desarrollo cultural: Dirección de Cultura.

Por otra parte, la clasificación que se establece a partir de las competencias para cumplir sus funciones tenemos que estas se clasifican en centralizadas, desconcentradas y descentralizadas, aplicando esta clasificación al Gobierno Municipal de San Luis Potosí tenemos los siguientes dos ejemplos:

1. Administración centralizada: Direcciones de Educación, Catastro, Desarrollo Social, Instancia de las Mujeres, entre otras.
2. Administración descentralizada: Instituto para la Planeación Municipal.

Una tercera clasificación se refiere a las interacciones, vinculaciones e interdependencia que existe entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública y que atienden a la noción de transversalidad en el cumplimiento de sus fines como son las perspectivas de género, niñez, desarrollo económico, entre otras; aplicado al Gobierno Municipal de San Luis Potosí, tenemos los siguientes tres ejemplos:

1. Sistema Municipal para Atender, Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres, las niñas y las adolescentes por razones de género integrada por la Instancia de las Mujeres, el DIF Municipal, Dirección General de Seguridad Pública, entre otras.
2. Sistema Municipal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes integrada por el DIF Municipal, Dirección de Educación, Dirección de Cultura, entre otras.

3. Consejo Municipal para el Desarrollo Económico integrada por la Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Comercio, Dirección de Cultura, entre otras.

La creación de sistemas dentro de la administración pública responde la necesidad de cumplir con una de las finalidades del Estado: garantizar las libertades y los derechos. Para Cordero (2011, p. 145) es el estado quien asume la obligación jurídica de asegurar el ejercicio y disfrute de las garantías individuales y sociales y, consecuentemente de una buena parte de los derechos humanos que tenemos, por lo que se instituye a nivel nacional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a nivel de la entidad federativa la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a nivel municipal la Coordinación Municipal de Derechos Humanos como órganos garantes, pero que la protección de los derechos de las personas no se concentran en ellas, sino que se establecen sistemas que coordinan las acciones emprendidas por diversas instituciones para cumplir con esta garantía del Estado.

Pero la importancia de los Derechos Humanos no radica en ser el objeto de la función de la administración pública, para Cornelio (2018, p. 332) su importancia recae en el hecho de que es un valor fundamental de la sociedad a nivel mundial, además de que es el pilar de todos los demás derechos por lo que, si lo vemos desde el punto de vista administrativo esta tiene como objetivo la regulación racional de los intereses generales de los ciudadanos, y con esto construir una concepción más justa y humana del poder, que cumplan adecuadamente su tarea además de que las instituciones públicas se conviertan en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general.

En el estudio que realiza Barzclay (1989) en Andalucía, hace una apreciación sobre el naciente enfoque basado en el análisis estratégico de la función del Estado y señala que (Barzclay, 1989, p. 36):

“La racionalidad burocrática se caracteriza por una precisa toma de decisiones llevada a cabo a través de procesos de carácter legal y convenientemente racionalizados a fin de tener en cuenta los costes. La principal técnica afectada es el tratamiento de la información. La orientación del proceso de toma de decisiones y la elección de normas son tanto formulaciones de objetivos, derivadas a menudo del ordenamiento, como nociones de normalidad de procedimiento e igualdad legal formal, con frecuencia derivadas del derecho administrativo. La exactitud, la sujeción a las normas, la eficacia y la racionalidad vertical son algunos de los valores clave que confieren reputación y legitimidad al empleo de la técnica de racionalidad burocrática.”

En su enfoque mecanicista, la aplicación de las normas para alcanzar un objetivo es racionalizado en función de la eficiencia con que se logra los objetivos, de ahí que el análisis político que se desprende con base en la racionalidad objetiva y científica para la toma de decisiones destaca fundamentalmente la idea de que los clientes deben estar perfectamente atendidos (Barzclay, 1989, p. 37).

¿Es así?, Sin duda existe un análisis político basado en datos sobre la disponibilidad de agua, la capacidad del sistema de proveer agua en cada domicilio y la capacidad de inversión de los organismos operadores para garantizar que, en las casas donde se tenga una toma de agua, esta

surta un volumen mínimo de agua, pero ¿Esto concreta la idea de estar “perfectamente atendidos”? ¿Es lógico que no habrá queja del usuario?, en el Municipio de San Luis Potosí el volumen mínimo es mayor a 380 litros de agua por día ¿Esto constituye estar “perfectamente atendido”? si atendemos al parámetro de requerimiento mínimo de agua por persona por día sugerido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 50 litros por persona por día, dicha cantidad sería suficiente para siete personas, esta distribución sería “perfectamente atendida”. Por supuesto, el agua es un derecho en tanto que su ausencia puede ser mortal para una persona. Esta visión que ha venido a ser dominante en los estudios sobre administración pública suele tener como en este ejemplo, diversas deficiencias.

En este sentido, Surdez y Aguilar (2011, p. 40) señalan que el análisis estratégico en el sector privado constituye el eje y la parte más dinámica de toda economía, basándose normalmente en las transacciones de mercado, en comparación, el sector público es el conjunto de actividades económicas que están bajo el control del Estado y comprende el gobierno en sí, con su estructura centralizada de poder, los gobiernos locales, y las empresas públicas que proveen bienes y servicios para los ciudadanos. En base a lo anterior, las organizaciones públicas y privadas presentan similitudes y diferencias que inciden en cómo deben ser administradas. La gestión estratégica es una alternativa de enfoque administrativo para ambas, que puede dotarlas de una visión estratégica y de intervenciones para el logro de resultados esperados, pero, atendiendo a las discrepancias entre éstas no puede aplicarse de igual forma, por lo que, las similitudes y diferencias en las metodologías de gestión estratégica deben atender a los fines y mandatos que caracterizan al sector público a diferencia de la iniciativa privada.

Una de las diferencias más notables y sobre las que gravitan la mayor parte de las funciones de la administración pública, es que los bienes públicos municipales deben ser accesibles y asequibles para su uso y disfrute de parte de todas las personas y no sólo de quien pueda pagarla o tenga oportunidad por su domicilio o cualquier otra razón a gozar de él. Además, la mayor parte de estos bienes públicos son la forma material de acceso al derecho de las personas, por ejemplo, una banca para sentarse en un parque es un bien que no puede ser limitado en su uso, pero usarlo o no es una decisión de las personas presentes en el parque, a diferencia de la escuela, cuyo fin es asegurar la formación educativa de niñas y niños.

En este sentido, Surdez y Aguilar (2011, p. 45) concluyen que los funcionarios públicos pueden mirar análisis estratégico del sector privado y, con las adecuaciones pertinentes, aplicarlas en sus organizaciones; incluso pueden considerar la posibilidad de contratar a individuos que han ocupado cargos de alta gerencia en la iniciativa privada como asesores, directores o jefes de área, pero no es posible suponer que dicho análisis tendrá los mismos resultados de eficiencia y eficacia en el sector público.

Básicamente porque los derechos de las personas cumplen con otras condiciones como la progresividad, universalidad, interdependencia y si bien, la función está asociada al gasto público, existe una condición que contradice la visión clásica económica. Suponer que cumplir una función debe hacerse con base en la eficiencia económica, por ejemplo, que una mujer pueda caminar por la calle y sentirse segura, no puede configurarse necesariamente con el menor costo posible, si bien, iluminar la calle puede hacerse con el menor costo comparativo con el objetivo que se busca, esto no será suficiente para garantizar la seguridad de las mujeres, sino sólo sobre la iluminación de la calle, esta sutil diferencia entre objetivos

específicos y finalidades, muestra como en realidad, el sentido de seguridad está en realidad asociado a la progresividad con que puede garantizarse, en nuestro ejemplo, que la calle sea segura, lo que impacta en el incremento del gasto, sea por la inclusión en el poste de iluminación de un botón de pánico o porque se incrementa el gasto para asegurar rondines con mayor regularidad o capacidad de respuesta.

Pero esto no significa que, en efecto, es necesario que las acciones que se emprenden atiendan a un Presupuesto con Base en Resultados, lo que supone en efecto, que los mecanismos de protección obtengan los resultados que se esperan con base en la disponibilidad de los recursos que se tienen.

En nuestro caso ¿En efecto se cuenta con los recursos disponibles para atender los medios de queja o denuncia de las personas en condición de refugiadas que lleguen a realizar? Por supuesto, se cuenta con las instancias y estas tienen presupuestos designados para llevar a cabo sus funciones en esta materia.

Una realidad objetiva es que no conocemos ahora, cual es el costo con cargo a los presupuestos, que significará la implementación de las medidas, hasta ahora hemos establecido las obligaciones del Gobierno Municipal de San Luis Potosí, los resultados que hasta ahora han tenido la implementación de las medidas que se instrumentalizaron en el 2021, consideramos que será posible de implementarlo, pero no existe forma de conocer con singularidad los costos de estos mecanismos, sobre todo porque contablemente no existe un Anexo Transversal que permita deducir de la matriz presupuestaria, los costos de las medidas que se implementan.

¿Existen Anexos Transversales? Si en efecto, entre el 2019 y el 2020 se desarrollaron los Anexos Transversales con enfoque de niñez y de atención a la Alerta de Violencia de Género (AVG), dos elementos contables que han permitido conocer cuánto se invierte en el logro de los objetivos de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, incluyendo las estimaciones de la ruta integral de atenciones para la primera infancia; así como el gasto público destinado para la atención de la AVG.

En este sentido, la consolidación de un Anexo Transversal que configure una matriz para conocer de la inversión que se realiza en materia de protección de derechos, supone saber cuánto invierten cada dependencia de la administración pública centralizada que nos permita saber cuál es el impacto presupuestario de dichos mecanismos.

Esto que estamos concluyendo en este apartado constituye una recomendación más que sustantiva para poder desarrollar en trabajos subsecuentes, además que forman parte de un conjunto de buenas prácticas contables que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas.

Capítulo 6. Conclusiones

En este proyecto de mejora que presentamos, hacemos un análisis de las circunstancias, las oportunidades y el conocimiento que se tenía en su momento sobre la situación de las personas en condiciones de refugiadas. El trato de nacionales que deben recibir no siempre ocurre. Las solicitudes de las personas que activaron los mecanismos establecidos por la autoridad municipal, es prueba de que, en efecto, existen situaciones de discriminación por su origen extranjero y también debido a la incomprensión que la condición de refugiado.

Para las familias, contar con documentos para la inscripción de niñas, niños y adolescentes es un serio problema, pues hablamos de personas que se desplazaron de manera forzada, debido a la persecución en sus países, sea que provenga del Estado que gobierna o que este es incapaz de garantizar su seguridad o su vida. De esta manera, es para estas familias imposible solicitar copia o reposición de documentos, está previsto en las leyes que marcan, que el derecho a la educación y por tanto acceder al bien público que es la escuela, no debe imponerse restricciones, no es tarea de los cuidadores o de las niñas y niños demostrar sus competencias para acceder a servicios educativos, es tarea de las autoridades, sean estatales o municipales, pero en nuestro caso, algunas personas acudieron a la escuela más cercana de su domicilio y fueron rechazadas por no presentar documentos, esto hizo necesaria la aplicación del mecanismo de protección del Gobierno Municipal de San Luis Potosí para acceder a una de las escuelas municipales.

En el caso de la inserción laboral, las dificultades son menores, la demanda de fuerza de trabajo explica en gran medida la flexibilidad para las personas en condición de refugio de acceder a un empleo, aun cuando existen personas que se acogen al mecanismo. Lo que demuestra que la solución duradera que se pretende alcanzar como un objetivo de la reubicación que promueve ACNUR, se centra en el acceso a los bienes públicos más que al empleo.

El programa considera que, si las personas obtienen un empleo, su integración en el lugar de acogida tendría mayor éxito, es por ello que surge el programa de reubicación, que buscaba trasladar a las personas de la zona fronteriza del sur del país, con menores oportunidades de empleo, al centro o norte del país donde es mayor la demanda de fuerza de trabajo. Lo que nos dice la experiencia de San Luis Potosí, es que el éxito final será posible siempre que se puedan asegurar el acceso a los bienes públicos, de otra forma se perpetúan los problemas que limitan la completa integración. En este sentido, la garantía de poder tener una vivienda, realizar un contrato con el Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los Municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (INTERAPAS), de conseguir una licencia para empezar un negocio, constituyen temas que deben abordarse a nivel municipal para garantizar la plena integración de las personas.

Además, el acceso a bienes públicos está en estrecha relación con el ejercicio de derechos. La instrumentación de mecanismos de protección de derechos se vuelve indispensable para que las personas accedan a los bienes públicos, al mismo tiempo que aseguren el ejercicio de ellos; importante que los mecanismos cuenten con medios que aseguren la restitución y la no

repetición de las causas que originaron la limitación u obstruyeron el derecho. Así, el poder ir a la escuela, el asistir alguna actividad física en alguna instalación deportiva, la participación en eventos culturales y la recreación está asociada a los derechos a la salud, la participación y por supuesto, los derechos culturales.

Importante además que los mecanismos de protección cuenten con instancias y metodologías adecuadas para la evaluación, seguimiento y monitoreo de los casos, lo que permita tener una idea clara del avance bajo el principio de progresividad, favoreciendo con ello la institucionalización de políticas públicas de protección de derechos para las personas en condición de refugiadas. Este punto es relevante sin duda, si bien la ley ya contempla la realización de las evaluaciones de desempeño de los recursos públicos municipales, es importante señalar la importancia que tiene evaluar la accesibilidad de los bienes públicos municipales de forma que pueda tenerse un marco comparativo de los diferentes accesos que experimentan distintas poblaciones.

Si bien, el nuevo acuerdo administrativo que presentamos no lo incluye como una tarea específica, esta puede ser entendida como un recomendación dirigida a los órganos de control interno para que en sus planes de evaluación anual, incorporen la perspectiva de accesibilidad de las poblaciones en las evaluación de los bienes públicos municipales, una tarea que bien puede darnos indicios del grado de avance que se logra en el ejercicio de los derechos y del grado de cumplimiento en las garantías que los gobiernos municipales deben ofrecer e instrumentar.

Por todo ello, la recomendación que nace de estas conclusiones es la propuesta de Acuerdo Administrativo por el que se instalan los mecanismos para la atención de casos de violación a los Derechos Humanos de las personas en condiciones de refugio del Municipio de San Luis Potosí. Que describe las competencias, los alcances, la cobertura, los medios de defensa, restitución y garantías de no repetición ante casos de violación de derechos de las personas en condición de refugiadas, competencia de las autoridades y dependencias del Gobierno Municipal de San Luis Potosí.

Si bien, la propuesta de Acuerdo responde al principio de progresividad, esto no evita que podamos expresar algunas otras recomendaciones como la que señalamos anteriormente acerca de las evaluaciones de desempeño con enfoque de accesibilidad. Por otra parte, es importante asegurar la participación de las personas en condiciones de refugio, como se señalaba en el Capítulo 3, la participación de las personas es el mejor mecanismo para su plena integración en la ciudad de acogida. Además de ser un derecho, es una oportunidad de poder conocer, opinar, involucrarse en las soluciones que le atañen en su vida cotidiana, por lo que consideramos que un conjunto de medidas de protección no estaría completo si no se asegura la protección a la participación de las personas en condiciones de refugio, dentro de los organismos de participación que establece la autoridad municipal.

Con esto, estaríamos asegurando la protección más amplia a los derechos de las personas en condiciones de refugio, lo que aseguraría que el reconocimiento del refugio que hace el Estado Mexicano, instrumentalizando en acciones concretas que resuelvan en lo cotidiano, las situaciones que limitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas; que en el caso del nuevo acuerdo administrativo que se propone, completaría las medidas que ya se han

instrumentado, daría soporte al Enlace de Migración para que tenga una actuación precisa y objetiva respecto del diseño institucional y establecería los mecanismos de coordinación con otras dependencias municipales.

Finalmente, la recomendación que en el último apartado se hace del Capítulo 3 acerca de la importancia de la capacitación de los servidores públicos, es necesario insistir en la urgente necesidad de sensibilizar a las personas servidoras públicas sobre las personas en condiciones de refugio; el tema por supuesto no es una novedad, la tradición mexicana de reconocer la condición de refugiada en las personas que sufren persecución es ya larga, pero el conocimiento preciso de los medios, condiciones y acciones que favorecen su plena integración a la sociedad de acogida no siempre es claro para las personas servidoras públicas, quienes suelen tener dudas acerca de cómo actuar de forma específica.

Del mismo modo, los mecanismos de protección en este caso como en otros, fortalecen la capacidad institucional del Gobierno Municipal de San Luis Potosí para garantizar tanto el acceso a los bienes públicos municipales como de ofrecer una base de protección para el ejercicio de los derechos de todas las personas. Esto incluye la participación de las personas en condiciones de refugio, gracias a lo cual, su integración podría verse fortalecida en la medida que actúan por el bien de la comunidad de acogida, que ahora es la comunidad donde vive, incluyendo las personas con las que convive como vecino o vecina.

Con esta propuesta se logra un avance significativo en la ruta de protección del derecho de las personas, lo que fortalece a las instituciones municipales y permite que cumplan con su obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas.

Referencias

- ACNUR. 2008. Marco de Análisis. Mejorando la protección de los Refugiados. Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección. ACNUR, Ninette Kelly. Pág. 30.
- ACNUR. 2012. la situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad. Resumen.
- ACNUR. 2019. Agenda para la protección de personas refugiadas en México 2019-2024. ACNUR-México. Pág. 3.
- ACNUR. 2019. Principales resultados para México. Pp. 48
- ACNUR. 2020. Desplazamiento forzado en 2019. Tendencias Globales. Informe.
- ACNUR. 2020. Principales resultados para México. PP. 52
- Acuerdo con el que se crea con carácter permanente una Comisión Intersecretarial para estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional que se denominará Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados. DOF 22 de julio de 1980.
- Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la atención de casos de violencia contra mujeres residentes no nacionales refugiadas, asiladas o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021.
- Acuerdo por el que se establecen los mecanismos para la inclusión educativa y la inserción laboral de personas residentes no nacionales refugiados, asilados o con medida complementaria competencia del Municipio de San Luis Potosí. Gaceta Municipal. Febrero del 2021.
- Barzclay Michel. 1989 gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso ipia. John F. Kennedy School of Government Harvard University. Pp169.

Bundy, Colin. 2016. Migrantes, refugiados, historia y precedentes, en: Revista Migraciones Forzadas. (51):5-6

Convención sobre el estatuto de refugiados. 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados (Ginebra, 28 de octubre de 1933), Sociedad de las Naciones, Treaty Series, vol. 159, página 200.

Cordero Torres, Jorge Martín. 2011. La administración pública y los derechos humanos en México, en: Ciencia y Sociedad, V 36 (1):143-162

Cornelio Zamudio, Leticia del Rocío. 2018. Derecho humano a la buena administración pública, en: Perfiles de las Ciencias Sociales, V 5 (10): 315-344.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 1º de Junio del 2011.

Decreto Promulgatorio del Pacto Internacional por los Derechos Civiles y Políticos. DOF 20 de mayo de 1981.

Decreto Promulgatorio del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. DOF 12 mayo de 1981.

INEGI. 1995. Censo de Población y Vivienda 1995.

INEGI. 2000. Censo Nacional de Población y vivienda 2000.

INEGI. 2004. Censo Económico 2003.

INEGI. 2005. Censo de Población y Vivienda 2005.

INEGI. 2009. Censo Económico 2008.

- INEGI. 2010. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.
- INEGI. 2014. Censo Económico 2013.
- INEGI. 2019. Censo Económico 2018.
- INEGI. 2020. Censo Nacional de Población y Vivienda 2020.
- INEGI. 2020. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2020.
- Lenza., G., I. (2021). Asilo y Refugio. Un acercamiento desde el Derecho Internacional Humanitario. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 126-145.
- Ma. Magdalena. Hemerografía del exilio español en México 1939-1950. Dirección de Estudios Históricos ENHA. Mimeo.
- Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23. 16 de noviembre del 2017.
- París Pombo, María Dolores. 2019. La crisis del refugio en México. Observatorio COLEF. Pp. 20.
- Pogonowsky, Iwo. 1998. *Jews in Poland: A documentary history*. Richard Pipes. Pp. 425.
- Posada, Paola. (2009, junio-diciembre). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 131-152).

Programa de Protección. Aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados; 53° período de sesiones. A/AC.96/965/Add.1 26 de junio de 2002. Pág. 28.

Recomendación General No. 12 Violencia contra las mujeres. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas. 8vo periodo de sesiones 1989.

Recomendación General No. 19 Violencia contra las mujeres. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas. 11vo periodo de sesiones 1992.

Resolución 2198 (XXI) aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966.

Resolución 429 (V) aprobada por la Conferencia Internacional el 25 de julio de 1951. Ginebra, Suiza.

Rodríguez, Ana María Serna. 2011. El exilio en México de la gente común en: *Annis revue d'études des sociétés et cultures contemporaines Europe-Ameriqué*. No. 2

Secretaría de Gobernación. 2019. Nueva Política Migratoria 2018-2024.

SEGOB. 2022. Informe Estadístico de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados.

Surdez-Pérez E.G., Aguilar-Morales N. 2011. Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: diferencias y similitudes; en: *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*; V 17 (47):39-46.

Torquemada Sánchez, María Jesús. 2011. Apuntes sobre inquisición y feminidad en la cultura hispánica en: *Revista FORO*. (14):101-118.

Torres Cantalapiedra Eduardo, París Pombo María Dolores y Gutiérrez López Eduardo Elías. 2021. El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener, en: *Revista Internacional de Fronteras, Territorios y Regiones*. Vol 33 (7).