Diálogos Académicos

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA · CENTRO UNIVERSITARIO DE LOS LAGOS

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. CASOS DE ÉXITO

Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Añorve Añorve
Guillermo Zamora y Martínez

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. CASOS DE ÉXITO

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. CASOS DE ÉXITO

Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Añorve Añorve
Guillermo Zamora y Martínez
(coordinadores)

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
Ediciones Universitarias
CU LA GOS ediciones

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

Dra. Gloria Angélica Hernández Obledo
Rectora del Centro Universitario de los Lagos

Dra. Karla Noemí Padilla Martínez
Secretaria Académica

Dr. Camilo Patiño García
Jefe del Laboratorio Editorial

Primera edición, 2022

© Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Añorve Añorve
Guillermo Zamora y Martínez

ISBN (CULagos) 978-607-571-767-8
ISBN (UG) 978-607-441-952-8

D. R. © Universidad de Guadalajara

CENTRO UNIVERSITARIO DE LOS LAGOS
Av. Enrique Díaz de León 1144, Col. Paseos de la Montaña, C.P. 47460
Lagos de Moreno, Jalisco, México
Teléfono: +52 (474) 742 4314, 742 3678 Fax Ext. 66527
http://www.lagos.udg.mx/

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
Lascuráin de Retana No. 5, Col. Centro C.P. 36000
Guanajuato, Gto., México
Tel: +52 (473) 732 00 06
http://www.ugto.mx/

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Editado en México / *Edited in Mexico*

Prólogo

Décadas han pasado desde que se analizaba cómo la globalización alteró los ámbitos político, económico, social y cultural, y cambió los esquemas de relaciones en nuestras sociedades. En este contexto, el tema de la territorialidad se constituyó como una primicia de análisis en el estudio de las relaciones internacionales, en el que el sistema de Estado-Nación perdió dominio al exterior y al interior de su territorio en todos los ámbitos, ante la expansión de relaciones entre actores locales, regionales, nacionales y trasnacionales que se convirtieron en tomadores de decisiones en el sistema. Esta nueva estructura, que se percibía en muchos casos como una informalidad de privanza, pronto se instauró en la institucionalidad de las relaciones inter-territoriales.

El estudio de los procesos en el entorno global se enriqueció con un panorama de casos sobre dinámicas entre actores con distintos objetivos y niveles de vinculación, acuerdos de asociaciones civiles con colectivos, gobiernos, empresas trasnacionales u organismos internacionales con temas que impulsan cambios globales. A nivel de territorios subnacionales, en especial las ciudades, su actividad como sujetos presentó diferentes vertientes, entre ellas la revaloración de su identidad y la descentralización de los gobiernos nacionales respecto a sus planes de desarrollo político, económico y comercial; se formaron esquemas de cooperación y promoción, así como una reconfiguración hacia la competencia por lograr su proyección, y la atracción de inversión e ingresos.

El uso de las capacidades territoriales y su vinculación al exterior para el logro de objetivos económicos, sociales y políticos se ha trasformado en el eje del desarrollo. La elaboración de planes por medio de políticas económicas para crear condiciones productivas locales ha dado paso a la construcción de clústeres entre territorios, pero también a la pugna por la distribución de la inversión, mientras que la creación de productos intelectuales, culturales e innovadores ha dado paso al uso de estrategias de marcas para su proyección.

cerveceriadecolima.com/blogs/sustentabilidad/conoce-a-volcan-de-fuego-montana-de-agua#
Comisión Nacional del Agua (2011). *Agenda del Agua 2030*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. (FMCN) https://fmcn.org/es Sitio web.
Fondo Noroeste (FONNOR A.C.) https://www.fonnor.org/ Sitio web.
Fundación Gonzalo Río Arronte I. A. P. https://fundaciongonzalorioarronte.org/ Sitio web.
Giordano, M., Beardall J., Raven J. (2005). CO2 concentrating mechanisms in algae: mechanisms, environmental modulation, and evolution. *Annu Rev Plant Biol*, (56), 99-131.
Gleick, P. (1993). *Water in crisis. A guide to the word´s freshwater resources*. Oxford University Press.
Grieco, J. (1990). Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade. Cornell University Press.
Keohane, R. (1986). *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press.
Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
Keohane, R. (1990). International Liberalism reconsidered. In J. Dunn (comp.), The *Economic Limits to Modern Politics*. (165-194). Cambridge University Press.
Keohane, R. (1998). International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*, (110), 82-194.
Keohane, R., Nye, J. (1987). Power and Interdependence revisited. *International Organization, 41*(4), 725-753.
Osward, Ú. (2016). *Cooperación internacional en la política del agua en México. La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Ponce, E., Sánchez, G. (2010). *Cooperación Internacional para el Desarrollo Local. Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
Sánchez, G. (2010). La Iniciativa de Ley de Cooperación para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?, en Ayala Citlali, Pérez Jorge (coords.), *México y los países de renta media en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. ¿Hacia dónde vamos?* Colección de Cooperación Internacional del Instituto Mora.
Thomas, B., Tobias, B. (2012). *Cuencas en riesgo. Prediciendo el conflicto y la cooperación en cuencas internacionales*. FLACSO México y CIDEAL.
UN-Water (2008). Status Report on IWRM and Water Efficiency Plans for CSD16. https://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/UNW_Status_Report_IWRM.pdf
Universidad de Colima (2015). *Volcán de Colima*. Centro Universitario de Estudios Vulcanológicos. https://portal.ucol.mx/cueiv/Volcan-colima.htm
Vargas, J. (2008). *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*. Fundación Manual Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5764587

Cooperación internacional para la recepción e inserción laboral de refugiados en San Luis Potosí

María Cecilia Costero Garbarino
Adan Reyes Eguren

INTRODUCCIÓN

Analizar la política exterior de México durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (2019-2024) y el fenómeno migratorio nos permite destacar cambios importantes en la relación del país con el exterior. Mientras que la política interna, en su definición más esencial, hace referencia a la política doméstica, de los grupos e individuos, la política exterior está orientada a la vinculación entre los Estados. Sin embargo, tanto las personas migrantes en tránsito por México, como las personas en busca de protección internacional en las entidades federativas mexicanas, son actores que se agregan al escenario nacional con redes transnacionales de apoyo, influyendo en la política interna y en una mayor actividad internacional de los territorios del país hacia el exterior.

Cuando Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de México se decía que "la mejor política exterior era la política interna". Pero poco después el tema migratorio seconvirtió en prioritario para la agenda bilateral con los Estados Unidos. El nuevo canciller mexicano, Marcelo Ebrard, afirmaba que México se adhería a la firma de la conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, dando inicialmente un giro en la percepción sobre la migración para dejar de interpretarla como amenaza y verla más como una oportunidad de beneficio local. Mientras tanto, todo apuntaba a que la presión sobre la frontera sur mexicana iba a continuar con flujos migratorios, principalmente de los tres países expulsores del Norte de Centroamérica (NCA): Honduras, Guatemala y El Salvador. Las caravanas de migrantes que surgieron en octubre de 2018 como fenómeno dentro del proceso migratorio de tránsito en México demostraron que la política

exterior en materia migratoria se encuentra más definidapor la relación bilateral con los EE. UU.

En este artículo retomamos algunos antecedentes que vinculan a México con sus países vecinos a través del tema migratorio, particularmente en la recepción de refugiados, para preguntarnos si la política del Gobierno federal se encuentra claramente definida o sólo ha sido coyuntural respecto al desarrollo del proceso migratorio regional. De esa manera reconocemos que se encuentra más definida una dinámica de cooperación internacional desde las entidades federativas para institucionalizar la recepción de refugiados. En particular, el caso de la cooperación internacional en San Luis Potosí (SLP) nos permitirá ilustrar las respuestas formuladas ante la tendencia en aumento de recepción de refugiados y la complejización del flujo migratorio mixto en el territorio. Para ello, este trabajo ha quedado dividido en cuatro partes principales: 1) los vínculos de México con la región fronteriza del norte y sur del país; 2) el actual contexto de protección internacional en México; 3) la política para refugiados en México; 4) La experiencia de recepción de refugiados en el estado de SLP.

La metodología del trabajo parte de analizar lo que se entiende por política exterior de México en el sexenio que transcurre de gobierno y retomamos la visión teórica sobre paradiplomacia, que plantean principalmente Ivo Duchacek (1984, 15), sobre los derechos laborales regionales en territorios políticos particulares donde se viven contextos de creciente interdependencia; Daniel Latouche (1988), sobre cómo se "perfora" la concepción de lo "nacional"; y André Lecours (2002), respecto a la importancia de los gobiernos regionales. También se trabajó con información de instituciones mexicanas, marcos normativos en materia de migración y refugio, así como en datos específicos de la Secretaría del Trabajo estatal en SLP respecto a la inserción de refugiados en empresas privadas de la entidad. En el contexto de estas nuevas relaciones internacionales en México, los internacionalistas destacamos el concepto de paradiplomacia para caracterizar que la política exterior sigue siendo una prerrogativa del Gobierno federal, pero que las actividades internacionales las llevan a cabo todos estos nuevos actores, como los migrantes y los refugiados hasta los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El término paradiplomacia incluye "toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales", como son las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones religiosas, las universidades y las comunidades científicas, los medios de comunicación, los grupos étnicos y culturales, o las personalidades de prestigio internacional (Costero, 2015, 13). "Si bien estos actores no estatales realizan contactos internacionales de manera independiente para responder a sus propios intereses, también pueden llegar a influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los gobiernos centrales, como se va a explicar en cada uno de los apartados siguientes respecto al tema de los refugiados que han llegado en la actualidad a SLP" (Costero, 2015, 13).

LOS VÍNCULOS DE MÉXICO CON LA REGIÓN FRONTERIZA DEL NORTE Y SUR

En México la política migratoria estuvo inicialmente vinculada a la consolidación del Estado-Nación mexicano, que a lo largo del siglo XIX fomentó una migración selectiva con la idea de "blanquear" la sociedad, como parte de la educación y de la ideología positivista que marcó esta época. Las primeras leyes migratorias fomentaron el asentamiento de extranjeros con el fin de poblar zonas deshabitadas y promover lo que entonces se concebía como modernidad y progreso. También fue una forma de reforzar los límites geográficos frente al exterior, demarcar fronteras e iniciar un proceso de integración de regiones alejadas del centro económico y político.

Con el proceso revolucionario y la Constitución de 1917, la identidad mexicana quedó expresada en una ideología de Estado y en el "mito del nacionalismo revolucionario", que basó su industrialización en un modelo de sustitución de importaciones, con una política centralizadora y autoritaria de gobiernos con tintes nacionalistas que se extendió durante el siglo XX. Así, mientras se reivindicaba el mestizaje, lo indígena y la invención de lo mexicano, subsistió una política de asimilación de extranjeros, sobre todo cuando su perfil correspondía con la política "desarrollista" de Estado. Posiblemente la mayor complejidad en materia migratoria vendría alrededor de los años 70, cuando el crecimiento de centros urbanos promovió la movilidad interna "del campo a la ciudad", a la vez que iniciaba una etapa de relación con el exterior a través de la recepción de refugiados (primero de países sudamericanos y luego de guatemaltecos) y la movilidad irregular y

masiva de mexicanos hacia EE. UU., luego de concluir el conocido Programa Bracero (1942-1964).

En la actualidad, dos regiones van a marcar la importancia de los contactos migratorios de México con el exterior: la frontera norte y sur, con políticas y reacciones muy distintas. La influencia de México en Centroamérica tuvo como antecedente el Grupo Contadora (1983),[26] para promover la paz luego de los conflictos entre regímenes militares, grupos guerrilleros y, a la vez, atenuar la presencia estadounidense. Los esfuerzos del Grupo Contadora permitieron a México sentar una política exterior dirigida a la cooperación para el desarrollo regional, siendo un intermediario legítimo para ayudar a distender los conflictos de la región. Después se plantearon por otros sexenios de gobierno en México, el Plan Puebla-Panamá y el Proyecto Mesoamérica. No obstante, estos esfuerzos decooperación tuvieron alcances limitados en mejorar las condiciones de vida porque se concentraron más en el desarrollo de infraestructura para el intercambio de bienes y serviciossin resolver la pobreza y la marginación en la región (Toussaint y Garzón, 2017). Los conflictos internos, la inestabilidad política y la pobreza son antecedentes causales de la migración proveniente de Centroamérica.

En cuanto a su relación hacia el "norte", el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el detonador del acercamiento acelerado entre los tres países en América del Norte, porque se constituyó como un conjunto de reglas que han normado el libre comercio, los intercambios de capital, mercancías y servicios, con un despliegue vertiginoso en sectores específicos de exportación en México. Sin embargo, este tratado en materia de inversión sólo tomó en cuenta el movimiento de empresarios, funcionarios de Estado o trabajadores temporales en áreas de interés específico para las economías del norte, quedando fuera la movilidad humana en su carácter masivo e irregular, que es el fenómeno dominante de movilidad en la región. En resumen, México no ha logrado concretar un acuerdo

26 El 9 de enero de 1983 los Cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, con el propósito de impulsar una iniciativa conjunta de paz para el conflicto centroamericano. El Grupo Contadora buscó propiciar "la distensión bélica en el área", "crear condiciones de paz mediante acuerdos que eliminaran el armamentismo y la presencia militar extranjera", e "impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región". El Grupo Contadora y los cinco países centroamericanos suscribieron un Documento de objetivos con 21 puntos, cuyo eje principal era proscribir las bases y los instructores militares extranjeros, y prohibir el uso de territorio de un país para desestabilizar a otro (Embajada de México en Costa Rica, s.f., 1).

migratorio con sus países vecinos que administre y aproveche los flujos predominantes de trabajadores internacionales irregulares.

De tal manera, la atención a la movilidad de personas en la frontera sur y a través de México se ha atendido desde programas específicos, de manera coyuntural y con un marcado componente binacional en la relación con los EE. UU. En estos casos se puede citar el Plan Sur, durante la administración de Vicente Fox, con el que se aumentó el control y regulación migratoria en los estados del sur. Dicho plan estaría enmarcado por los eventos del 11 de septiembre de 2001, cuando EE. UU. estuvo más interesado por extender el control de fronteras más allá de sus propios límites y de promover acciones en México para la prevención de incursiones terroristas, tráfico de drogas y migración internacional.

Entre los casos más recientes podemos ubicar el Plan Integral Frontera Sur, 2014, durante la administración de Enrique Peña Nieto, el cual se emitió y aplicó luego de que EE. UU. declarara una "crisis humanitaria" en sus estados sureños con el arribo de cientos de familias de origen centroamericano. Aunque en México se anunció el Plan Frontera Sur como un esfuerzo para proteger a las personas de los peligros asociados a su viaje migratorio, las organizaciones de la sociedad civil documentaron el incremento de violaciones a derechos humanos y acciones más decisivas para detener a personas en tránsito (REDODEM, 2015). En nuestra opinión, estamos de acuerdo con el análisis de Meyer (Proceso, 2019, 16 en Costero y Calvillo 2020), respecto a que México no ha sido capaz de desarrollar una política migratoria autónoma y soberana.

Con las caravanas de migrantes que iniciaron en el 2018, cuando aún era presidente Enrique Peña Nieto, se abrió una nueva coyuntura y vale la pena detenernos en algunas particularidades de este fenómeno. Como se sabe, las caravanas son grandes contingentes que se organizan en los países del NCA con la intención de ingresar masivamente por la frontera sur de México y transitar hasta llegar a la frontera norte e intentar el ingreso a EE. UU. En respuesta a la primera caravana del 2018, se ofreció el Plan Estás en tu Casa, que prometía la regularización migratoria temporal para dar acceso a la salud, la educación y al empleo, a través del Programa de Empleo Temporal. Se exigían dos requisitos para entrar: haber solicitado refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y permanecer dentro de los estados de Chiapas o Oaxaca.

En ese sentido, la primera caravana no fue plenamente rechazada por el gobierno mexicano; además, varios estados de la república coordinaron acciones para recibir a los migrantes y asistirlos en su tránsito hacia el norte. Con el anuncio de más caravanas migrantes, justo durante el cambio de Gobierno federal, se optó por ofrecer rápido acceso a la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado y a la expedición de tarjetas por razones humanitarias. Poco más de 3500 personas realizaron solicitud ante COMAR y fueron entregadas 2000 tarjetas de visitante por razones humanitarias (El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). Sin embargo, la intención de las caravanas no era permanecer en México, sino llegar a EE. UU., y esto preocupó al gobierno de Donald Trump, quien en mayo de 2019 anunció que México podría recibir sanciones económicas a la exportación de sus productos si no demostraba realizar mayores esfuerzos en la contención de la migración. Para enero de ese año, la administración Trump anunció la puesta en marcha del programa Migration Protection Protocols (MPP)/Remain in Mexico, por medio del cual las personas (mexicanas y de otras nacionalidades) que ingresaban a EE. UU. por la vía irregular eran retornados a México en espera del procedimiento administrativo en inmigración (Department of Homeland Security, 2019).

La medida fue muy controvertida porque era igualmente aplicada a personas en busca de protección internacional, las cuales eran inscritas en una lista de espera y enviadas a territorio mexicano en espera de audiencia ante el juez. Aunque el MPP alegaba que México otorgaría la protección humanitaria apropiada, en la práctica la admisión se limitó a permitir la estancia mediante una Forma Migratoria Múltiple[27]. Más adelante, EE. UU. también aplicaría medidas migratorias como el Título 42 que justificaba la devolución de migrantes a México en el contexto del COVID-19. En consecuencia, México reforzó la vigilancia en la frontera y limitó la movilidad de personas en situación migratoria irregular al interior del país. Lo primero, con el envío de 6000 elementos de la Guardia Nacional y, lo segundo, aumentando los puntos de revisión migratoria, las redadas y con la emisión del Oficio INM/DGJDHT/213/2019 (Instituto Nacional de

27 Por definición, la Forma Migratoria Múltiple no puede exceder la estancia de 180 días, no incluye el permiso para realizar actividades remuneradas y no se puede intercambiar por una tarjeta de visitante en México (aunque se puede renovar, si es aplicable, en la misma oficina donde fue expedida).

Migración, INM 2019). Este último estaba dirigido a propietarios, concesionarios y operadores de autotransporte de pasaje y turismo, amenazando con sanciones económicas de hasta diez mil salarios mínimos a quienes transportaran a extranjeros en situación migratoria irregular.

Ahora bien, queremos destacar dos elementos que se desprenden de este escenario. Por una parte, las caravanas de migrantes, que por su naturaleza han sido ampliamente mediatizadas ante la opinión pública, comprometieron la relación comercial entre EE. UU. y México. No es un hecho menor que México haya aceptado el intercambio de números de detenciones a cambio de conservar una relación comercial favorable con en el país del norte. Lo que ejemplifica, una vez más, el componente de la relación binacional al aplicar su política migratoria. Por otra parte, el proceso de movilidad humana ha adquirido complejidad al conjuntar la movilidad predominantemente económica con la movilidad de personas en busca de protección internacional, que ha sido un fenómeno en aumento. Cabe mencionar que se presentaron 2137 solicitudes de refugio durante el 2014 y que para el año 2021 se llegó a la cifra de 130 744 solicitudes ante la COMAR. En correspondencia, por una parte, México mantiene una política de contención migratoria, pero, por otra, debe garantizar el derecho humano a la protección internacional al encontrarse adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Entre las acciones de cooperación para atender el tema migratorio, recientemente se ha presentado el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, 2021, incorporando un enfoque de derechos humanos para edificar un nuevo estilo de desarrollo, que tenga a la igualdad, la productividad y la sostenibilidad en el centro y que cierre las persistentes brechas estructurales que inhiben la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2021, 14). Hasta el momento, la participación más visible de México ha sido con la extensión de los proyectos “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” hacia los países del NCA y se esperan más acciones para contrarrestar las fuerzas que impulsan la migración económica.

En cuanto a la recepción de personas refugiadas, México ha optado por delegar las acciones de acogida a los gobiernos locales, al menos así es como queda esbozado en la Nueva Política Migratoria del Gobierno de

México, 2018-2024, lo que ha puesto a prueba los diferentes contextos de llegada y el marco legal e institucional que está dispuesto para la recepción de las personas refugiadas en los estados de la república. De ahí la importancia de conjuntar conocimiento sobre la manera en que suceden estos arreglos e interacciones de las sociedades locales con los nuevos actores internacionales, como en el caso de SLP y la cooperación para la recepción de refugiados.

Desde la teoría de la paradiplomacia, Duchacek y Soldatos (en Michelmann 1991) afirman que este concepto se puede expresar mediante tres tipos de actividades transoberanas identificadas como una paradiplomacia regional, global o transregional —esto ha llevado a los gobiernos subnacionales a abrir oficinas especializadas de enlace internacional—. Si el tema migratorio implica que las entidades federativas en México enfrenten una actividad internacional particular, el tema de los refugiados no sólo ha permeado la agenda binacional de México con los EE. UU., sino que se mantiene como un tema prioritario en la relación de México con los países del NCA. De acuerdo con Lecours (2002), se caracteriza la situación doméstica del refugio dando lugar al establecimiento de una agenda compartida y transnacionalizada de cooperación o al establecimiento de redes (Duchacek, 1984, 8), como lo veremos en el siguiente apartado.

EL ACTUAL CONTEXTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

De México se dice que cuenta con una experiencia o tradición en la acogida de asilados y refugiados, en el sentido de que ha sido receptor de población extranjera solicitante de protección internacional. Entre las experiencias regularmente citadas, de 1939-1942 el país recibió de 20 a 25 mil españoles que escapaban del régimen franquista, gracias a la intervención del presidente Lázaro Cárdenas. Durante el periodo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se impusieron algunas excepciones, como la no recepción de profesionistas que representaran competencia para los nacionales y de quienes tuvieran impedimentos "patológicos o morales", por considerarse una potencial carga social. Más adelante, los regímenes militares en países sudamericanos desplazaron a una importante cantidad de intelectuales, artistas y opositores políticos. El flujo más importante de exiliados sudamericanos se llevó a cabo durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976) bajo la figura de asilados por ser objeto de persecución política. Finalmente, en

1981, en un momento álgido del conflicto armado interno de Guatemala, llegaron más de 40 mil personas a Chiapas, en su mayoría campesinos e indígenas. Para Hernández Ortega (2006) esa última experiencia fue la que realmente construyó un camino legal e institucional para ofrecer atención y soluciones duraderas a personas refugiadas.

En ese sentido, México respeta el reconocimiento de la figura de refugiado establecida tanto en el derecho internacional como en el nacional. Entre los principales instrumentos se encuentran: a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), artículo 14, que establece que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país"; y b) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que define como refugiada a toda persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país" (ACNUR, 1951, 1-2). Además, reconoce la Declaración de Cartagena de 1984, que complementa la definición de persona refugiada en varios países de América Latina, para incluir a personas que han huido de sus países "porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, por la agresión extranjera, por los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (ACNUR, 1984, parte III, 3).

Con ello se tiene que la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político 2011 (LRPCAP), armoniza la definición de refugiado con la que se encuentra contenida en los instrumentos internacionales citados en el párrafo anterior. Por tanto, un extranjero puede ser reconocido como refugiado bajo los supuestos establecidos en el Artículo 13 de la LRPCAP. Estos se refieren igualmente a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social o por opiniones políticas; por ver su vida amenazada a causa de violencia generalizada en su país; y debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen mientras se encontraba en territorio mexicano. También queda establecido el respeto al principio de no devolución y la garantía de un proceso de solicitud de reconocimiento como refugiado.

Además, México ha realizado particular esfuerzo en garantizar la protección de menores no acompañados, a mujeres víctimas de violencia de género y a víctimas de trata de personas (ACNUR, 1951).[28]

Como se mencionó anteriormente, la autoridad encargada de estudiar y resolver las solicitudes de refugio es la COMAR, con oficinas de representación en Veracruz, Chiapas, Ciudad de México, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Coahuila, Tabasco y Baja California. Para el resto del país, las solicitudes se presentan a través de las oficinas de representación del INM. Es oportuno decir que la mayoría de solicitudes se concentran en Chiapas, estado fronterizo, donde la ciudad de Tapachula se encuentra prácticamente al borde del colapso por la presencia de refugiados. De las más de 130 mil solicitudes presentadas durante el 2021, más de 89 mil fueron presentadas en esa ciudad.

No obstante, y a diferencia de las pasadas experiencias de asilo y refugio, la actual movilidad de refugiados llega prácticamente a todos los estados de la república y recientemente a ciudades específicas por la operación de reasentamiento que conduce ACNUR (Puebla, Querétaro, Guanajuato, SLP, Saltillo). Esto implica que el ACNUR asista con capacitación y financiamiento tanto a las instituciones federales encomendadas a la atención de refugiados, así como a las instituciones y actores locales que faciliten no sólo la recepción sino la integración social de los mismos. En ese sentido, ha impulsado el convenio con gobiernos locales, pero también con empresas nacionales e internacionales que faciliten la integración laboral, estableciendo una dinámica de cooperación para la atención de este tema concerniente a la agenda internacional.

Con la entrada de la pandemia por COVID-19, la pausa en actividades económicas colocó a los refugiados en una situación aún más vulnerable al perder oportunidades de empleo. El mismo ACNUR reportó que incluso personas que habían sido relocalizadas e insertadas previamente en

28 La Convención de 1951 dejará de ser aplicable (artículo 1-C): 1) si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; 2) si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; 3) si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; 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; 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. Y esta Convención (1951 Artículo 1-F) no será aplicable si se sospecha que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, si se ha cometido un delito común antes de ser refugiado o si se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

trabajos formales debieron ser asistidas nuevamente porque se quedaron sin empleo (ACNUR, 2021, 9). Hemos constatado que si bien "México nunca detuvo la recepción de solicitudes de la condición de refugiado (garantizando este derecho), se postergó el otorgamiento de la condición de refugiado para muchas personas y familias. Así, el contexto sin precedentes de las restricciones fronterizas y las medidas de mitigación de la pandemia que provocaron dos procesos contradictorios, distintos pero interrelacionados: el retorno y la (in)movilidad forzada" (Costero y Reyes, 2022).

Tabla 1.
Principales nacionalidades de las personas solicitantes de la condición derefugiado en México (2018-2021).

País de nacionalidad	2018	País de nacionalidad	2019	País de nacionalidad	2020	País de nacionalidad	2021*
Honduras	43.7%	Honduras	42.5%	Honduras	37.4%	Honduras	54.2%
Venezuela	24.8%	El Salvador	12.7%	Haití	14.4%	Cuba	10.2%
El Salvador	20.6%	Cuba	12.3%	Cuba	13.9%	Haití	9.6%
Guatemala	4.6%	Venezuela	11.3%	El Salvador	9.7%	el Salvador	7.7%
Nicaragua	3.3%	Haití	7.8%	Venezuela	8.3%	Venezuela	6.0%

Nota: Elaboración propia con información de ACNUR/OIT, 2021
[*Datos al 28 de febrero de 2021].

La Tabla 1 nos permite dar una idea de la evolución de las solicitudes de refugio en México según ACNUR, donde destaca Honduras como país expulsor de personas en busca de protección internacional. Cabe mencionar que durante la pandemia algunos países restringieron el retorno de sus connacionales, como El Salvador, o fueron incapaces de facilitar la repatriación, por lo que las pautas de cooperación implementadas por las instancias mexicanas subnacionales en asociación con ACNUR fueron fundamentales para responder a las necesidades de la población solicitante y refugiada. "Ante la falta de oportunidades laborales en el sector formal, las poblaciones solicitante y refugiada trabajan en el sector informal, lo cual implica la ausencia de seguridad social, y es por esta razón que enfrentaron la llegada de la COVID-19 en condiciones de vulnerabilidad y desprotección laboral" (ACNUR/OIT, 2021).

Con ello, los marcos constitucionales adquieren un nuevo sentido frente a las iniciativas del gobierno subnacional potosino, de agencias internacionales (ACNUR) y delegaciones estatales (como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), donde se establecen vínculos administrativos para responder al impacto que los refugiados están teniendo a nivel regional. De acuerdo con Duchacek (1984, 23), esto implica reconocer un grado de segmentación federal o de descentralización en la que las entidades federativas responden a fenómenos internacionales frente a nuevos actores regionales, como los refugiados que llegan y se establecen en sus territorios.

Antes de abordar el caso de San Luis Potosí y la cooperación internacional para la integración laboral de refugiados es importante para nosotros establecer una breve reseña sobre la política hacia los refugiados, con el fin de comprender su estatus, las causas de su llegada masiva al país, así como los modelos de inserción laboral que ejemplifican una cooperación entre diversos actores a nivel de las entidades federativas en México. La normatividad establecida en el país y la falta de mano de obra en algunas entidades ha promovido la incorporación de refugiados en trabajos formales que permite a las empresas garantizar menor rotación de personal en un contexto de ganar-ganar, donde las personas que llegan aprovechan la ubicación geográfica, las redes familiares y de amigos, así como la solución de trámites en entidades donde hay instituciones como ACNUR y la COMAR donde procesar sus solicitudes. Esto es el inicio en la búsqueda de un entorno incluyente de acogida.[29]

LA POLÍTICA PARA REFUGIADOS

En México, de acuerdo con Hernández Ortega (2006), la política hacia los refugiados se ha desprendido de la voluntad e intereses del particular proyecto presidencial, como sucedió conlos casos históricos de refugio a españoles y asilados sudamericanos, para transitar hacia la institucionalización formal de procedimientos legales y administrativos que se utilizan en otros países. Además, se ha establecido el discurso de respetar los principios de política exterior establecidos en la Constitución Política

29 Opinión de Florian Höpfner, oficial de Soluciones Duraderas de ACNUR México, durante Presentación del Diplomado: *Protección Internacional, integración e inserción laboral de personas refugiadas en México*, en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1 de junio de 2022.

de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), inscritos en la fracción X del artículo 89. Estos principios rectores de la política exterior de México fueron elevados a rango constitucional desde el 11 de mayo de 1988, y en particular queremos subrayar que México se inclina por la cooperación internacional para el desarrollo (CID).[30] En términos normativos se parte del art. 1º constitucional que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el país es parte.

Hasta hace relativamente poco los temas migratorios estuvieron incluidos en la Ley General de Población de 1974. En la actualidad existe un instrumento normativo en la Ley de Migración de 2011, que declara al territorio mexicano como "país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes" y establece su política de respeto a los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político 2011 es el aparato legal más importante en materia de refugio, aunque no es posible identificar una armonización de estas leyes nacionales con las legislaciones estatales. Al respecto, varias entidades federativas han legislado en materia migratoria, como las leyes de protección a migrantes de Sonora, Hidalgo, Michoacán, CDMX, Tlaxcala, Aguascalientes, Querétaro, Baja California, Durango; después lo hicieron SLP y el Estado de México. Cabe destacar aquí que la Ley de Migración del Estado de San Luis Potosí 2015 sólo menciona en una ocasión a las personas refugiadas cuando dice que corresponde a la Secretaría General del Gobierno "promover acuerdos con medios de comunicación orientados al respeto e inclusión de personas migrantes, refugiadas y quienes reciben protección complementaria" (art. 28).

En esta parte del trabajo recuperamos lo expuesto por Velia Cecilia Bobes y Ana Melisa Pardo (2019), cuando plantean que la política en materia migratoria puede ser entendida a través de la construcción simbólica del fenómeno migratorio, los instrumentos legales y la participación de actores (estatales, no estatales y los propios migrantes) que interactúan sobre esas construcciones simbólicas y la interpretación y aplicación del

30 Los principios rectores de la política exterior de México se definen por: "el respeto a la autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias internacionales, proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional" (CPEUM, art. 89).

entramado legal. Para el caso de los refugiados, que es el que aquí interesa, es posible identificar esas tres dimensiones. Sin el espacio suficiente para ampliar la discusión, creemos importante al menos indicar que en términos simbólicos la percepción sobre los refugiados en México se encuentra transitando hacia una mayor comprensión del fenómeno y de la realidad de las personas que huyen de sus países; una forma de entender esto es que cada vez más se comienza a identificar la figura del refugiado como diferente a la imagen del migrante (económico, de tránsito, en caravanas, etc.). Esto ha sido fundamental para que la legislación existente en la materia sea replicada en lo local por actores e instituciones interesadas y encomendadas a dar atención a las necesidades de los refugiados.

En el primer trimestre del 2021 "alrededor de la necesidad de construir alternativas para la inclusión de personas extranjeras, migrantes y población refugiada, han tenido un especial eco en la agenda pública de la política migratoria y de refugio: 1) la presentación del Manual Básico para contratar personas migrantes en México, publicado por la OIM, con el objetivo de dar a conocer a las y los empleadores algunos puntos básicos para facilitar la inclusión de extranjeros en el mercado laboral" (OIM, 2020); 2) la guía mexicana para la contratación de refugiados y solicitantes de asilo, realizada por el Programa Casa Refugiados, A. C. y el ACNUR (2020). Con esta última iniciativa se incentiva la inclusión laboral en México.

A nivel nacional existen las instituciones y normativas que tienen a su cargo la atención de los migrantes y de los refugiados. Para ello se encuentran los órganos del Estado y las instituciones gubernamentales (Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, INM, entre otros), pero también en la vida pública a través de las comisiones en las legislaturas y en los partidos políticos. Del lado no estatal se encuentra la sociedad civil con posibilidades de generar propuestas, críticas, análisis, que son fundamentales para replantear las normativas que expresa el Estado mexicano y los legislativos. Entre las instituciones que colaboran en la atención y el seguimiento de los migrantes están las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las secretarías de Salud, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Educación, Procuración de Justicia, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), entre otros. No obstante, vemos que no existe un trabajo coordinado de atención, inserción laboral

y seguimiento de los refugiados en México a pesar de la publicación de la Nueva Política Migratoria 2018- 2024 del Gobierno de México.

Finalmente, también cabe recordar que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (2011, cap. VI, punto II), señala la importancia de "la identificación de las áreas geográficas que resulten prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional, en primer término, Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe", en la que se puntualiza la promoción de la diversidad cultural, la demanda de cooperación internacional y el fortalecimiento institucional (at. 25, puntos IV, V y VI). Por todo esto, más que una política migratoria por parte del Gobierno federal en México, encontramos dos tipos de fenómenos o iniciativas. Por una parte, se encuentra la acción del Gobierno federal asistido por organismos internaciones para implementar medidas urgentes de atención a migrantes y refugiados. Por otra parte, es posible identificar la actividad en las entidades federativas mexicanas que han optado por crear entornos de acogida a personas refugiadas y que nos tocará ilustrar a través del caso en SLP.

Ahora bien, Daniel Latouche (en Duchacek, 1988, 30-31) establece que la aparicióny la proliferación de actores no gubernamentales se debe a la capacidad de actores no tradicionales (localidades y personas en tránsito) para organizarse con el fin de establecer intereses comunes. De acuerdo con Ivo Duchacek (1984), la paradiplomacia no sólo hace referencia a las relaciones internacionales por parte de grupos subnacionales privados o por parte de gobiernos territoriales, sino que además establece contactos transfronterizos con otros países vecinos con poder político; es decir, se plantea la redefinición de los ámbitos de los poderes municipales y estatales. Una visión más teórica sobre este concepto se estableció con André Lecours (2002, 96), quien parte de que las situaciones específicas domésticas o los conflictos, que siempre semanifiestan en contextos institucionales de decisiones. En este trabajo la paradiplomacia es vista dentro de un contexto de mayor interdependencia entre países y aunque se perciban conflictos dentro de los canales institucionales, las decisiones tomadas tanto por agencias internacionales (ACNUR) como por secretarías y delegaciones de Estado a nivel interno, posibilitan la vinculación externa/interna en la solución del tema de refugiados como en SLP.

LA EXPERIENCIA DE RECEPCIÓN DE REFUGIADOS EN EL ESTADO DE SLP

San Luis Potosí es un espacio de tránsito para la migración internacional. Se encuentra dentro de la ruta del Golfo, que es la más corta y económica para quienes se movilizan del sur al norte.[31] Como en otros espacios de tránsito migratorio, hay recursos, servicios e instituciones que habilitan la movilidad de personas, o bien, lo que en algunos han referido como la "industria de la migración" (Castles y Miller, 2004; Nyberg Sørensen y Gammeltoft-Hansen, 2013). Dentro de esta industria hay actores que obtienen beneficio de la movilidad de personas (redes de coyotaje, transportistas, hoteles) pero también algunos que asisten a las personas (organizaciones y grupos promigrantes). En suma, su ubicación dentro de la red ferroviaria comercial permite la conexión con ciudades de interés para el destino migratorio, como Monterrey y Saltillo, y el acceso a la frontera con EE. UU.

Las anteriores son características que consideramos relevantes para abrir un análisis en la experiencia de recepción de refugiados en el estado, como una práctica de paradiplomacia entre entes internacionales y actores locales. En concreto queremos apuntar a que, por una parte, la entidad federativa es un espacio importante para el tránsito y la movilidad internacional y, por otra, ha comenzado a destacar como destino migratorio, aunque no en las mismas proporciones que el tránsito y la expulsión de migrantes. En ese orden de ideas, como espacio para el tránsito y la movilidad internacional existe en SLP una acumulación de experiencia para la atención de estos temas que son de relevancia internacional. En esta entidad federativa se pueden identificar obras de asistencia a migrantes en los municipios de Villa de Reyes, Matehuala, Charcas, Vanegas y SLP capital. Sin embargo, la obra de asistencia en la capital potosina destaca por haberse realizado como un proyecto que involucró la participación de los gobiernos municipal y estatal, la iniciativa privada y la iniciativa social. Este antecedente imprimió una experiencia positiva para la colaboración interinstitucional en temas relacionados a la migración de tránsito (Reyes, 2021).

Mencionar esto es importante porque ayuda a explicar la apertura que han tenido algunas instituciones en la atención de refugiados, pues el gobierno y las instituciones locales no son ajenas al trabajo colaborativo para la atención de temas con enfoque internacional. Es necesario agregar

31 Son tres las grandes rutas para transitar del sur al norte de México: la del Pacífico, del Centro y Golfo.

que en SLP existe la presencia consular de los tres principales países expulsores de migración (Honduras, Guatemala y El Salvador) del NCA que, además de ofrecer los servicios consulares a sus respectivos connacionales, forman parte de estas interacciones entre lo local y lo internacional.[32] En cuanto a la relevancia de SLP como destino migratorio, es difícil saber qué cantidad de personas se han desplazado con la intención de establecerse en el estado porque no existen aparatos para el monitoreo de los flujos, sólo es posible mencionar que ha ido creciendo su atractivo como destino para la migración. Con relación a otros espacios con presencia de migración internacional, el contexto de la entidad es particularmente amable, además de las obras de asistencia antes mencionadas, han surgido iniciativas locales para la integración laboral de personas migrantes, aunque con resultados muy limitados (Reyes, 2021).

El sector empresarial ha identificado el potencial de la mano de obra extranjera para reponer la rotación de personal, lo que es un reto que atraviesa el sector industrial durante los últimos años (Hernández, 2018). Este contexto ha permitido al ACNUR reconocer en el crecimiento del mercado laboral, impulsado por el desarrollo industrial en el estado, una oportunidad para la integración local de personas refugiadas. Durante los últimos sexenios gubernamentales ha sido prioridad el desarrollo del corredor industrial, integrado por trece municipios sobre la Carretera 57, que a su vez se conecta con el Corredor Industrial El Bajío con los estados de Guanajuato y Querétaro, que se destaca por la fabricación de equipo automotriz y autopartes.

La oficina del ACNUR en SLP se instaló en marzo del 2020, justo al momento en que irrumpió la pandemia. Como en otras partes del país, la oficina tiene el objetivo de ayudar en la operación de reubicar en los estados del centro y el norte a personas que fueron reconocidas como refugiadas en los estados del sur. Esto lo hace a través de un Programa de Integración Local (PIL), que antes había sido probado como piloto en Saltillo, Coahuila. Este proyecto piloto permitió a la ACNUR dirigir su programa de integración local a estados con desarrollo industrial similar; no es casualidad que al abrir la presencia en SLP también se

32 La presencia de esas tres representaciones consulares es indicio de la manera en que SLP es visto como espacio estratégico por actores internacionales. Esta configuración sólo se repite en estados como Veracruz y Chiapas, que son igualmente espacios clave para la migración de tránsito.

hayan abierto en Guanajuato y Querétaro, pertenecientes al Corredor Industrial El Bajío.

Entre los objetivos del PIL se encuentra proporcionar una solución duradera de integración a la sociedad de acogida y el desahogo de la frontera sur, que actualmente se encuentra saturada con una gran cantidad de personas solicitantes, refugiadas y migrantes en tránsito, lo que hace que los servicios y las oportunidades de integración para refugiados sean muy limitadas. Durante el PIL las personas adquieren el compromiso de conseguir un empleo y rentar una vivienda para asentarse en la ciudad. El ACNUR asiste con un apoyo económico único para impulsar la independencia de las personas, además facilita el acceso a trámites migratorios, servicios de salud, inscripción y validación de estudios escolares y la búsqueda de un empleo formal (ACNUR, 2021a). El empleo formal es la meta más importante dentro del PIL, pues es la vía que otorga mayor independencia de la asistencia humanitaria que ofrece el ACNUR. Por tanto, es prioritario para este lograr vinculación con cámaras empresariales y empresas solidarias para canalizar a refugiados reconocidos.

De acuerdo con el ACNUR, más del 70% de las solicitudes de refugio se realizan en el sur y por medio del PIL han logrado reubicar a más de 10 000 personas desde su lanzamiento en el 2016, quienes tienen mayor oportunidad de integración al trabajo, la educación y la salud en los estados del centro y norte (2021b). Las estimaciones del ACNUR indican que sólo el 10% de las personas refugiadas tenía un empleo y 17% tenían uno esporádico antes de integrarlos al PIL, luego de la reubicación se reflejó que un 92% obtuvo acceso a uno formal y con 60% más de ingreso económico a comparación de los sueldos en el sur. Durante el 2020 fueron reubicadas 2306 personas desde el sur de México hacia ciudades del centro y norte. El 90% de esas personas se encontraban en Chiapas, en los municipios de Tapachula (49%), Tenosique (23%) y Palenque (18%). El programa se implementa en quince localidades en todo el país, seis destinos fueron abiertos durante el 2020: Puebla, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Quintana Roo y SLP (ACNUR, 2020).

Siendo una de las oficinas más recientes la de SLP, llegaría el 2% de la población reubicada durante el 2020, lo cual sería un aproximado de 46 personas. Al inicio de su operación sólo contaba con Mabe como empresa solidaria, pero a la fecha han logrado espacios dentro de más de 40 empresas

que ofertan empleos formales. Estas son tanto empresas de presencia nacional (OXXO, FEMSA, Loreal, Bimbo, HEB, por ejemplo) como empresas locales de la industria y servicios. Por su parte, las empresas reconocen que colaborar con el ACNUR en la inclusión de personas refugiadas restituye en algo la rotación que impera en el mercado laboral y, en suma, permite cumplir con normas de responsabilidad social.

Durante los 2022 dos eventos han marcado la relación positiva que se ha ido desarrollando entre dicho organismo internacional y el sector empresarial local. El primero, una Reunión de Trabajo para la Inclusión de Personas Refugiadas, organizado por el ACNUR y la STPS-SLP, durante el cual se destacó la aportación de las personas a la economía local por medio del trabajo, las experiencias de contratación de refugiados y el diálogo con diferentes grupos empresariales con presencia en SLP, como el Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias (CCME), la Confederación Patronal de la República mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo (CANACO ServyTur), la Asociación de Ejecutivos de la Gestión del Talento Humano de San Luis Potosí, A. C. (ADERIAC) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). El segundo evento fue la iniciativa de una empresa de entregar reconocimientos públicos a empleados destacados, entre los que se encontraban personas refugiadas. La empresa que se dedica a la limpieza industrial recibió, a la vez, un reconocimiento por parte del ACNUR por su compromiso en la inclusión de personas refugiadas.

En cuanto a los gobiernos locales, el ACNUR ha tenido una mayor interacción con el Ayuntamiento de San Luis Potosí, particularmente con la administración 2018-2021, para la identificación de vías de atención a necesidades especiales de los refugiados y para que tengan acceso a los servicios municipales. Para este efecto se firmó una Carta de Entendimiento entre el gobierno capitalino y la agencia internacional. Entre otras colaboraciones se logró insertar a niños, niñas y adolescentes refugiados al Sistema Educativo Municipal y personas lograron conseguir un empleo a través de la Dirección de Desarrollo Económico (Carranza, 2020). El gobierno municipal también facilitó la ocupación de una oficina al interior de un centro comunitario para que ACNUR realice su trabajo. También durante esa administración se avanzó en la formulación de un convenio colaborativo entre ambos organismos, lo que promete afianzar aún más

compromisos duraderos para la inclusión de personas refugiadas en SLP. No obstante, la firma del convenio no logró suceder antes del cambio de administración.

El ACNUR también ha firmado con la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) un convenio para fortalecer la Clínica de Litigio Estratégico y desarrollar labores de orientación, asesoría y representación legal a personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas (UASLP, 2020). También existe el avance del convenio de cooperación con El Colegio de San Luis, A. C. que se encuentra en proceso de revisión para ser firmado próximamente, del que se puede destacar la vinculación académica en temas de refugio y derecho internacional. Este tipo de convenios permite la integración de actores para la atención que necesitan los refugiados en su proceso de integración a la sociedad y a la vez han llamado la atención de otros entes institucionales sobre la relevancia de vincularse con organismos internacionales. Una de las estrategias del ACNUR para motivar la participaciónde instituciones locales es precisamente apoyar el fortalecimiento de capacidades institucionales y de infraestructura a cambio de garantizar el acceso de personas refugiadas a servicios y derechos.

Aun así, la falta de convenios y políticas públicas definidas por los gobiernos locales imprime algunas irrupciones en la colaboración de la agencia internacional. Particularmente los cambios de gobierno implican reacomodos de personas clave y de prioridades en la agenda pública. Luego del último cambio de gobierno municipal y estatal, ha sido notorio que la colaboración entre la agencia internacional ha dejado de ser menos cercana con el Ayuntamiento Municipal de SLP y con quienes habían coordinado capacitaciones para las empresas en temas de refugio, ferias de empleo y algunos eventos públicos culturales.

CONCLUSIÓN

El actual gobierno en México no pudo prever que el inicio de su sexenio se convertiría en la atención constante al flujo masivo de movilidad humana y a las crecientes solicitudes de refugio, producto de una mayor interdependencia y de los impactos de la globalización sobre los Estados-Nación como el mexicano. Las entidades federativas mexicanas, aunque no tienen una capacidad legal para llevar a cabo una política exterior como tal, realizan actividades internacionales a raíz de una serie de temáticas que han tenido

que enfrentar y que impactan sus territorios, uno de estos temas ha tenido que ver con el creciente número de caravanas provenientes del NCA y la posibilidad de brindar acogida y una inserción laboral a grupos de refugiados como los que han llegado a SLP. Estas experiencias se expresan como casos de éxito en una entidad federativa que ha sido parte del corredor industrial que une a esta provincia mexicana con el sur de Texas y con los EE. UU., ejemplos que ACNUR espera poder replicar en otras entidades federativas de México. Esto ha incidido para que temas "domésticos" o de política interna se vinculen con el fenómeno transfronterizo de la movilidad humana y de tránsito que atraviesa por el país.

Se utilizó el concepto de paradiplomacia con el fin de caracterizar a los nuevos actores locales, los refugiados, quienes desde el municipio de SLP y sus localidades establecen vínculos transnacionales significativos en su paso por México. No obstante, las instituciones del Gobierno federal y de los gobiernos estatales se han visto superadas para atender y responder a estos fenómenos internacionales que atraviesan un Estado-Nación como el mexicano, mostrando en muchas ocasiones falta de coordinación, respuesta y ralentización del otorgamiento del estatus de refugiado. Lo cierto es que la política exterior no es monopolio del Gobierno federal ni de sus agencias, sino que asistimos a una "perforación" de lo "nacional" (Latouche, 1988) como lo habíamos conocido hasta ahora, por la mayor participación que tienen los refugiados en la vida interna de México y hacia el exterior. Aún más, reconocemos que las experiencias previas en la recepción y atención a refugiados se formularon como una respuesta centralizada desde la presidencia de la República y de acuerdo con intereses coyunturales históricos. En contraste, en la actualidad presenciamos un proceso de recepción de refugiados completamente descentralizado, que convoca a la colaboración de los gobiernos locales con organismos internacionales.

Este trabajo partió de la idea de demostrar que la política exterior en materia migratoria de centroamericanos se encuentra más definida por la relación bilateral con los EE. UU. y que el proceso de institucionalización de la política migratoria en el país dependerá de la capacidad de respuesta frente al fenómeno de los refugiados a partir de las entidades federativas. Además, se reconoció que esta política nacional se encuentra definida a partir de la dinámica de cooperación internacional desde las entidades federativas que buscan institucionalizar la recepción de refugiados. En

particular, el caso de la cooperación internacional en SLP nos permitirá ilustrar las respuestas formuladas por actores gubernamentales, cámaras industriales, de comercio y de organismos internacionales, experiencias que ya se están replicando en otras entidades federativas del país.

Para que las instituciones del gobierno mexicano puedan llevar a cabo una verdadera política migratoria no sólo deben dar respuestas más expeditas a las exigencias de los fenómenos migratorios están planteando, sino también, y de acuerdo con el ACNUR, el poder derribar las barreras de acceso que enfrenta la población solicitante y refugiada y para fortalecer las redes público-privadas en cuanto a los mecanismos de protección social en México (ACNUR, 2021, 56), implementar verdaderas medidas de integración y de inclusión social de personas forzadas a huir que buscan protección, como un derecho humano que no está sujeto a negociación. Ya sea que lleguen a las entidades federativas mexicanas como perseguidos, debido a conflictos internos en sus países de origen, por violaciones a sus derechos como personas, plantean un reto que se podrá resolver en la medida en que las instituciones públicas y privadas puedan generar acceso a empleos dignos, vivienda, salud, educación, acceso a servicios bancarios, cuidado infantil y derechos a acceso judicial, entre otros.

México ya es un país de destino de personas con necesidad de protección internacional, por lo que recomendamos, como se está llevando a cabo en entidades federativas del país, seguir vinculando al ACNUR con instituciones estatales como la Secretaría del Trabajo, los sectores industriales y cámaras de comercio en la elaboración de protocolos de acción y atención laboral para la inclusión de los refugiados como se planteó en esta entidad federativa. Es así como podemos vincular la interacción entre lo internacional y lo local (municipios o comunidades), así como el surgimiento de actores que están respondiendo a los procesos de internacionalización mediante acuerdos institucionalizados al interior de los estados. Con esto se reafirma que la articulación del Estado-Nación (mexicano) parte de sus municipios y de sus localidades y de la manera en cómo sus entidades están respondiendo a las tendencias globales (movimientos de personas) que las afectan.

Se observa que nuevas líneas temáticas se abren con este trabajo respecto a poder ahondar en próximos estudios en torno al regionalismo transfronterizo del cual nos habla Duchacek (1984), a repensar el tema de la soberanía

nacional en contextos globales (Lecours, 2002, 95) o a la perforación de la idea de lo nacional (Latouche, 1988), como en este estudio de caso, cuando se reciben nacionales de muchas otras partes del mundo. Cuando nuevos actores (refugiados) imponen demandas que permiten revisar las capacidades de las instituciones mexicanas, se establecen retos de coordinación interna que fortalecen el principio de no devolución, de no discriminación, sin importar "quiénes sean, de dónde provengan ni cuándo hayan tenido que huir", como una responsabilidad mundial que nos humaniza, que ayuda a tejer redes de cooperación desde lo local e internacionaliza los territorios mediante su integración comunitaria y local (ONU, Día Mundial de las Personas Refugiadas).

REFERENCIAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/OIT) (2021). *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México Un análisis sobre el acceso a programas y servicios en el contexto de la pandemia COVID-19*. ACNUR.

ACNUR (2017). *Encuesta sobre Población Refugiada en México 2017*. ACNUR/COMAR/SEGOB.

ACNUR (2020). *2020 Highligths UNHCR Mexico*, México.

ACNUR (2021a). *Conoce el Programa de Integración para personas refugiadas y sus familias*. ACNUR México. https://help.unhcr.org/mexico/2021/10/28/conoce-el-programa-de-integracion-para-personas-refugiadas-y-sus-familias/#:~:text=El%20Programa%20Integraci%C3%B3n%20busca%20brindar,construyendo%20una%20vida%20en%20M%C3%A9xico.

ACNUR (2021b). *México: reubicaciones para integración de personas refugiadas superan la cifra de 10,000*. ACNUR México. https://www.acnur.org/noticias/briefing/2021/6/60bea0834/mexico-reubicaciones-para-la-integracion-de-personas-refugiadas-superan.html

ACNUR (1984). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf

ACNUR (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf

ACNUR (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* https://www.acnur.org/5b0766944.pdf

Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente.

Cámara de Diputados. (2011). *Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo*. Diario Oficial de la Federación el 27 de enero, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (www.gob.mx)

Cámara de Diputados. (2011). *Ley de migración*. Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo, México.

Cámara de Diputados. (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf

Carranza, A. (2020, 9 de noviembre). *ONU y capital potosina sumarán esfuerzos para ayudar a personas refugiadas*. Lider Empresarial. https://www.liderempresarial.com/onu-y-capital-potosina-sumaran-esfuerzos-para-ayudar-a-refugiados-en-slp/

Castles, S., Mark, J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Universidad Autónoma de Zacatecas, MAP.

CEPAL. (2021). *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47248

CNDH (2015). Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí. https://www.cndh.org.mx/documento/ley-de-migracion-de-estado-de-san-luis-potosi-0

Costero, C., Calvillo, T. (2020). México y los flujos migratorios centroamericanos de los países del Triángulo Norte. Crisis humanitaria y militarización de las fronteras. En F., Medina (Coord.), *Temas impostergables de la agenda pública. Política, seguridad, migración, gobernanza y ciudadanía* (211- 241). El Colegio de San Luis.

Costero, C., Reyes, A. (2022, mayo). Entre Caravanas y COVID-19: Refugiados y política migratoria en México. *Foreign Affairs Latinoamérica en red*. https://revistafal.com/entre-caravanas-y-el-covid-19/

Costero, C. (2015). Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San LuisPotosí. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9),10-30.

Department of Homeland Security (2019). Migrant Protection Protocols. *Homeland Security News Archive*. https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols

Duchacek, I., Latouche, D., Garth, S. (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Praeger.

Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius, 14*(4), 5-31.

Embajada de México en Costa Rica (s.f.). Grupo Contadora. https://embamex.sre.gob.mx/costarica/images/pdf/contadora_info.pdf

El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Acerca del Observatorio de Legislación y Política. COLEF. https://observatoriocolef.org/acerca-de/

Gobierno de México (2020). *Nueva Política Migratoria 2018-2024*. https://www.gob.mx/comar/documentos/nueva-politica-migratoria-2018-2024

Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. DOF 12/07/2019 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Hernández, N. (2018, 3 de mayo). Crece déficit y rotación de personal en la industria. *El Universal San Luis Potosí*. http://sanluis.eluniversal.com.mx/cartera/03-05-2018/crecera-deficit-y-rotacion-de-personal-en-la-industria.

Hernández, A. (2006). La institucionalización de las políticas de asilo y refugio en México. *Revista de Investigación Social, II*,(3), 13-37. http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5308

Instituto Nacional de Migración (2019). *Oficio N° INM/DGJDHT/213/2019*. INM.

Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Region. *International Negotiation,* (7),91–114, 2002.

Michelmann, H., Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.

Sørensen, N., Gammeltoft-Hansen, T. (2013). *La comercialización de la migracióninternacional y los múltiples actores en la industria migratoria*. Quaderns electrònics sobre el desenvolupament humà i la cooperació, Vol. 2, 6-23.

OIM (2020). *Manual básico para contratar personas migrantes en México*. Organización Internacional para las Migraciones en México.

ONU (2022). *Día Mundial de los Refugiados, 20 de junio*.

ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/about- us/universal-declaration-of-human-rights

Plano Informativo (2020, 1 de septiembre). Embajador de Guatemala visita SLP. *Plano Informativo. https://planoinformativo.com/750166/embajador-de-guatemala-visita-sl/*

Programa Casa Refugiados A. C. y ACNUR (2020). *Guía mexicana para la contratación derefugiados y solicitantes de asilo*. ACNUR.

REDODEM (2015). *Migrantes invisibles, violencia tangible*. Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes.

Reyes, A. (2021). *Bienvenido, hermano: Contexto, producción e institucionalización de lamigración de tránsito en San Luis Potosí, México*. El Colegio de San Luis, A. C.

Rouquié, A. (2015). México y el TLCAN, veinte años después. *Foro internacional, 55*(2), 433-453.

Semanario Proceso (2019, 15 de junio). Nuestra soberanía, limitada ante el poderío estadunidense: Lorenzo Meyer.

Toussaint, M., Garzón, M. (2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites dela cooperación de México hacia Centroamérica. *Entre Diversidades: Revista de CienciasSociales y Humanidades*, (8), 15-52.

UASLP (2020). *Con el propósito de difundir el derecho internacional de los refugiados, la UASLP suscribe convenio con ACNUR*. Noticias UASLP. http://www.anuies.mx/noticias_ies/con-el-propsito-de-difundir-el-derecho-internacional-de-los