



Centro de Estudios Internacionales

**Crisis humanitaria, intereses políticos y vacíos
institucionales.
Las respuestas del Estado mexicano y el Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, al
desplazamiento forzado por la violencia criminal en el
Triángulo Norte de Centroamérica**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

EMILIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Director: Dr. Sergio Aguayo Quezada

México, D.F.

septiembre de 2015

*A mis padres, María Luisa y Santiago
por la bienaventuranza de nacer en su seno*

ÍNDICE

Agradecimientos	4
Introducción	7
I. Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica	22
Estado, crimen organizado y crisis humanitaria, una relación compleja	24
El Triángulo Norte de Centroamérica, fábrica social de “migrantes por sobrevivencia”	36
Guatemala	39
El Salvador	42
Honduras	47
Conclusiones del capítulo	55
II. ¿Migrantes o refugiados?	59
Orígenes y persistencia de la dicotomía migrante-refugiado	62
Institucionalización de la dicotomía migrante-refugiado	66
Implicaciones políticas y humanitarias del uso de las etiquetas de la dicotomía migrante-refugiado en el caso centroamericano actual por violencia criminal	79
“Migrantes sobrevivientes” de Centroamérica, un nuevo enfoque explicativo	93
III. La respuesta del ACNUR	101
Orígenes, teorías y conceptos clave para comprender la respuesta del ACNUR al problema	103
El ACNUR y las teorías de organizaciones internacionales	106
Cambio y adaptación institucional en las organizaciones internacionales	110
La respuesta del ACNUR al problema del desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte	117
La pedagogía de lo humanitario	123
El ACNUR y los flujos de población del Triángulo Norte	130
El ACNUR y los niños no acompañados (NNA)	143
¿Humanitarismo vs. derechos humanos? Implicaciones en el desplazamiento forzado por violencia criminal	152
Conclusiones del capítulo	159
IV. La respuesta del Estado mexicano	163
México, ¿Tradición humanitaria de asilo o tradición de oportunidad política?	166
Negociación internacional, institucionalización e implementación del régimen internacional de refugiados en México	179
La respuesta del Estado mexicano al desplazamiento de población por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica	196
Plan Frontera Sur, expresión de control y seguridad	206
Conclusiones del capítulo, la política de no tener política	210
Conclusiones	216

Anexo I. Gráficas	228
Anexo II. Observación participante y entrevistas	231
Bibliografía	233
Referencias electrónicas	243

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría podido realizarse sin el apoyo de muchas personas que se interesaron y colaboraron en este proyecto. Agradezco al profesor Sergio Aguayo, director de esta tesis, por su orientación, por las profundas discusiones que tuvimos en torno al tema y por esa perspectiva tan humana de las problemáticas que se tratan a continuación. A los miembros del sínodo: los profesores Ana Covarrubias y Manuel Ángel Castillo, por sus detalladas observaciones que sin duda enriquecieron el producto final. Huelga decir que las omisiones y los errores son mi responsabilidad.

Gracias a El Colegio de México y al CONACYT por permitirme estudiar en sus aulas y por darme todas las facilidades para continuar esta investigación en el Instituto de Altos Estudios Internacionales y en Desarrollo, IHEID, en Ginebra Suiza, durante el segundo semestre de 2014. Ahí tuve la oportunidad de discutir este proyecto en el seminario de migración forzada del profesor Alessandro Monsutti, quien también lo enriqueció con sus agudos comentarios. Un agradecimiento especial a los profesores Guilia Scalettaris y David James Cantor, por compartirme su experiencia en el terreno. Sin duda también estoy en deuda con todos mis profesores de El Colegio de México que me formaron estos últimos dos años y que, asimismo, aportaron a esta tesis en clases y seminarios. En especial a Fernanda Somuano, Laura Flamand, Mónica Serrano, Reynaldo Ortega, Jean Francois Proudhomme, Isabelle Rousseau y José Luis Méndez. Con mis compañeros de la generación de la Maestría en Ciencia Política 2013-2015 también compartí muchas de las inquietudes que trata esta investigación. A todos ellos gracias por esas conversaciones formales e informales en las que compartimos nuestros temas.

Los testimonios de aquellos actores protagonistas en esta narrativa fueron indispensables para alcanzar los objetivos planteados en el diseño de la investigación. Gracias a los funcionarios del ACNUR en todos sus niveles de operación: Ginebra, Panamá, Ciudad de México y Tapachula, con quienes pude hablar personalmente y algunos por teléfono sobre su trabajo ante al fenómeno del desplazamiento forzado en Honduras, El Salvador y Guatemala. También a los funcionarios del Estado mexicano que accedieron a conversar conmigo, en especial a los representantes de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, (COMAR) la Secretaría de Relaciones Exteriores, (SRE) y la Secretaría de Gobernación.

Una mención especial merecen los protagonistas de esta investigación. A todos mis hermanos centroamericanos que conocí y con quienes platicué durante este caminar. Sus rostros, sus historias, sus gozos y tristezas son la inspiración de mi esfuerzo a lo largo de estos dos años de investigación; y a todos los hombres y mujeres de buena voluntad que trabajan en esta materia tan conmovedora de la dimensión social, en especial al personal que pude entrevistar de Servicio Jesuita a Migrantes, Casa Refugiados, Scalabrini Migrantes y Refugiados, Sin Fronteras, Albergue Tochán y CAFEMIN. Decía Monseñor Oscar Romero, hoy beato, “que toda persona que lucha por la justicia, que busca reivindicaciones justas en un ambiente injusto, está trabajando por el Reino de Dios”. Ustedes son fiel retrato del Nazareno.

Y finalmente, pero ante todo, a mi familia por el apoyo incondicional a lo largo de toda mi vida. A mis hermanos, Andrea y Abelardo, por estar siempre conmigo, por el ejemplo de entrega absoluta al amor, la paz y el bienestar social. A mi prima Cruz por su lealtad de más de 30 años, y a mis padres, María Luisa y Santiago, por enseñarme a mirar hacia el cielo con los pies bien firmes en la tierra.

INTRODUCCIÓN

“Salí de Honduras porque los mareros asesinaron a mi padre y a mi hermano...Iban por mí”. Así me respondió un joven hondureño cuando le pregunté por qué estaba en México. Desde hace algunos años, historias como la de Pedro abundan en la red de albergues de la sociedad civil para migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado a lo largo del territorio nacional. Del Triángulo Norte de Centroamérica, (Honduras, El Salvador y Guatemala), salen jóvenes sin oportunidades de empleo y educación; pequeños y medianos comerciantes; mujeres violentadas en sus barrios por el simple hecho de no ser hombres; miembros de la comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Intersexual por amar a personas de su mismo sexo; niños y adolescentes listos para ser cohortes del crimen organizado; profesionistas amenazados de muerte por no corromperse en sus trabajos como abogados, psicólogos, médicos e ingenieros. También policías y jueces locales por negarse a cooperar con las pandillas en sus delitos. Pero sobre todo, seres humanos anónimos, sin educación, sin empleo, sin futuro. Personas que decidieron emprender sin documentos una peligrosa travesía por zonas infestadas de criminales en las selvas, pantanos, desiertos y ciudades mexicanas. Con el solo objetivo de salir de un “infierno al que no quiero regresar porque me da miedo morir tan joven”, se escucha el eco de un adolescente salvadoreño.

Hay un nuevo patrón de movilidad humana en Centroamérica: se trata de individuos que sobreviven los embates criminales en los suburbios de ciudades presas del subdesarrollo y la ausencia de las autoridades de su Estado para incorporarlos en un proyecto nacional, si es que éste existe.¹ Ante esas historias no podemos ser

¹ David James Cantor, “The New Wave, Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2014, pp. 1-35. Sebastian Albuja, “Criminal Violence, Displacement, and Migration in Mexico and Central America”, en Susan F. Martin

indiferentes. Esta tesis nació de ver esos rostros, de escuchar esos relatos, de entender y explicar cómo se podía responder a ese sufrimiento. Decidí estudiar entonces cómo y por qué responder a este fenómeno: individuos en fuga de una fábrica social de miseria y violencia. Más allá de asistencia y caridad, de suyo las primeras actividades necesarias para cualquier tipo de población en vulnerabilidad, pensé que la respuesta más próxima que se podía proponer era otorgarles el estatuto legal de refugiado para que no fueran deportados a sus lugares de origen, de regreso al peligro.² Desde luego, ésa es una prerrogativa que sólo tiene el Estado mexicano. Pero también pensé entonces que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), podría intervenir ante esta situación. Así llegué al objetivo global de esta tesis: analizar las respuestas que han dado a este fenómeno ambos actores, el Estado mexicano y el ACNUR.

¿Podría aplicar el mandato del ACNUR a los desplazados por la violencia criminal en Centroamérica? ¿Cómo ha respondido México ante este problema, que, desde mi perspectiva, recae en la esfera de lo humanitario? En los últimos dos años, debido a la actualidad del tema se ha producido una amplia cantidad de artículos de opinión y trabajos periodísticos que desde la óptica migratoria tratan la respuesta del Estado mexicano a los flujos migratorios centroamericanos en general. Sin embargo, hasta el momento no se ha realizado un estudio que analice los factores que expliquen la respuesta ni del Estado mexicano ni del ACNUR al desplazamiento forzado por la violencia criminal propiamente. De ahí la novedad de esta tesis y la relevancia del siguiente planteamiento del problema.

et al (eds.), *Humanitarian Crises and Migration, Causes, Consequences and Responses*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 113-137.

² Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 un refugiado es “toda persona que, debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que disturben seriamente el orden público en alguna parte o en todo el país, se vea obligado a dejar su lugar de habitual residencia para buscar refugiarse en algún otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad”, <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>, último acceso 23 de mayo de 2015.

Por qué los Estados implementan o no las disposiciones del régimen internacional de refugiados es una pregunta que se ha contestado desde varias perspectivas teóricas en las relaciones internacionales y la ciencia política. La escuela realista afirma que el interés nacional explica el grado de implementación de este régimen, dado que al ser parte del derecho internacional humanitario carece de una institución global que obligue su cumplimiento en el ámbito nacional.³ Más radical es el planteamiento de la decisión racional que postula el siguiente axioma: los tomadores de decisiones hacen políticas (*policies*) basados en el análisis costo-beneficio que puede traer para ellos, independientemente de la naturaleza del problema o los instrumentos internacionales disponibles para elaborarlas. Por lo tanto, el régimen se implementa si y sólo si maximiza los beneficios y reduce los costos de las decisiones de los Estados.⁴ La corriente institucionalista, por su parte, asigna especial relevancia a las normativas internacionales en la explicación de los cursos de acción adoptados por los Estados para acometer una crisis humanitaria de refugiados.⁵ Transversal a este conjunto de teorías es la interacción entre los incentivos políticos de los tomadores de decisiones del Estado y las características internas del régimen y, por lo tanto, de la organización internacional encargada de supervisar y recomendar los cursos de acción para su implementación, a saber, el ACNUR.

Por su parte, Alexander Betts y Phil Orchard, desde una perspectiva constructivista en las relaciones internacionales, proponen que tres tipos de influencias estructurales internas explican el grado de implementación de las normas

³ Kenneth Waltz, *Realism and International Politics*, Nueva York, Routledge, 2008. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W &W Norton, 2001 y “The False Promise of International Institutions”, *International Security* vol. 19, núm. 3, 1994, pp. 5-49.

⁴ Andrew T Guzmán, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

⁵ Robert Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 325-355. Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social structure of Globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 161-204. John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 561-598.

internacionales, especialmente las de carácter humanitario: ideales, materiales e institucionales. Estos tres rasgos estructurales tienen dos factores concretos que restringen o amplían la aplicación de una determinada norma. Los factores ideales: el contexto cultural y el sistema legal; los factores materiales: los intereses de los actores y la capacidad estatal; los factores institucionales: la identidad y la discrepancia burocrática.

Así pues, adaptaré este esquema para incorporar la interacción de las características internas del régimen internacional de refugiados con el contexto político regional que constriñe y posibilita las opciones de los tomadores de decisiones, para responder: **¿qué factores explican la respuesta del Estado mexicano a la crisis humanitaria del desplazamiento forzado por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica? y ¿qué factores explican la respuesta del ACNUR al mismo problema?**

Para contestar estas preguntas llevé a cabo una metodología cualitativa de rastreo de procesos, mediante entrevistas semiestructuradas a profundidad con actores clave en la problematización, formulación e implementación de programas y rutas de acción del ACNUR, así como de la concepción, diagnóstico e implementación de la respuesta del Estado mexicano respecto al tema.⁶ La ventaja de este tipo de metodología es que aprovecha al máximo la herramienta de la descripción con sustento empírico, en conjunción con inferencias causales elaboradas a modo de preguntas para contrastar y refutar hipótesis con bases teóricas de la literatura en ciencia política y relaciones internacionales. En otras palabras, incorpora la descripción analítica en el marco de mecanismos causales. Así, se generan esquemas

⁶ Aunque en la literatura global sobre refugiados se usa el término “política de asilo” para referirse a los cursos de acción de un Estado en la materia, para el caso de México usaré el término política de refugiados por la clara distinción que jurídicamente establece la Ley de Refugiados, Protección complementaria y asilo político, (LRPCAP), del 2011 entre el asilado, de carácter político, y el refugiado, de carácter humanitario.

explicativos que pueden aplicarse a problemas empíricos similares en situaciones en que el planteamiento del problema requiere análisis cualitativo a profundidad.⁷

El primer argumento central de esta investigación es que el Estado mexicano aplica de manera estrecha las obligaciones del régimen internacional de los refugiados respecto a los desplazados forzados por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica porque no implementa sistemáticamente la definición de refugiado, a pesar de haber adoptado la definición ampliada de la Declaración de Cartagena en la legislación nacional.⁸ Esto se evidencia con el bajo porcentaje de aceptación de las solicitudes de la condición de refugiado de ciudadanos del Triángulo Norte en el periodo de 2012 a 2014 de 23%: número que no ha variado en los últimos años a pesar de que, según cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y el Instituto Nacional de Migración (INM), el flujo de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos que ha cruzado la frontera sur de México de manera indocumentada ha aumentado exponencialmente de manera descomunal.⁹

Argumento, pues, que según el marco de influencias internas de corte estructural mencionadas, los factores materiales ((des)incentivos políticos y capacidades estatales) tienen más poder explicativo que los factores ideales (contexto legal y sistema legal) e institucionales (identidad y disputa burocrática). Por consiguiente, los tomadores de decisiones elaboran políticas de acuerdo a lo que ellos consideran el interés nacional, y no a la implementación cabal de las normas

⁷ David Collier, "Understanding Process Tracing", *Political Science and Politics*, vol. 44, núm. 4, 2011, pp.823-830.

⁸ La definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, incorporada tal cual en la LRPCAP, establece que un refugiado es aquella "persona que ha huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público", <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>, último acceso 23 de abril de 2015.

⁹ Ver gráficas 1, 2 y 3 del Anexo I.

internacionales. Sin embargo, no propongo una explicación realista pura, sino un análisis dentro del marco institucional del régimen internacional de refugiados.

CUADRO 1

Sistema explicativo de mecanismos causales de la respuesta del estado mexicano al problema del desplazamiento forzado por la violencia criminal en el Triángulo Norte. (ALTO, MEDIO Y BAJO se refieren al poder explicativo)

INFLUENCIAS INTERNAS ESTRUCTURALES SOBRE LAS NORMAS INTERNACIONALES	FACTORES QUE CAMBIAN EL SENTIDO DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE REFUGIADO	FACTORES QUE CANALIZAN LA APLICACIÓN DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE REFUGIADO
IDEALES	CONTEXTO CULTURAL (BAJO) (No hay evidencia de que la cultural local en México explique aplicación o no del régimen internacional de refugiados, pues es un proceso centralizado)	Sistema legal (MEDIO) (Ley y Reglamento de LRPCAP no contemplan violencia criminal en sus definiciones de las causales en la definición ampliada de Cartagena). Así se da poder discrecional a la interpretación.
MATERIALES	Intereses políticos de los actores (ALTO) (Estado mexicano no tiene incentivos para diseñar una verdadera política humanitaria y ampliar la aplicación del régimen internacional de refugiados)	Capacidad estatal (ALTO) (Estado mexicano tiene escasas capacidades para aplicar el régimen internacional de refugiados ante la actual crisis)(COMAR: bajo presupuesto y escaso personal para atender solicitudes)
INSTITUCIONALES	IDENTIDAD BUROCRÁTICA (MEDIO) (En teoría, la COMAR es una organización con propósitos humanitarios pero depende de una estructura diseñada para procurar, políticamente, la seguridad nacional: Gobernación)	DISPUTA BUROCRÁTICA (MEDIO) (Acciones del INM impiden el cumplimiento cabal del mandato de COMAR. Sobreposición de agendas, una de gestión migratoria, otra de protección y asistencia humanitaria)

Elaboración propia con base en Alexander Betts y Phil Orchard, Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap”, *Implementation and World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 13.

En este sentido, el segundo argumento central de esta investigación es que la respuesta del ACNUR es la transmisión de normas internacionales al Estado mexicano mediante la pedagogía de lo humanitario. Dado que las consecuencias humanitarias de la violencia criminal tienen un escaso desarrollo en el derecho internacional humanitario y las prioridades de intervención de esta organización se sitúan en otras regiones del mundo con crisis más visibilizadas, esta transmisión de conocimiento se da dentro de un vacío institucional y de política global de refugiados en la materia que lo respalde.

Para realizar este trabajo se privilegió el método cualitativo en la recolección y análisis de datos. Una de las fuentes principales fueron las entrevistas. Entrevisté a funcionarios del ACNUR en sus diferentes niveles de operatividad, desde la sede global, Ginebra, hasta su sede en Tapachula, pasando por la oficina nacional en la ciudad de México, la oficina regional para Centroamérica de Panamá, y la Unidad Legal Regional para el Bureau de las Américas con sede en Costa Rica. Salvo en el caso de México, en donde entrevisté al oficial de protección y, entonces representante interino, los demás funcionarios son jefes de su respectiva oficina. Además, la mayoría de ellos, debido al sistema de rotaciones en el terreno, ha estado en crisis humanitarias agudas como en Siria, Afganistán, Sudán, Kurdistán, Ruanda y los Balcanes. La experiencia internacional de estos funcionarios es un referente analítico fundamental en aras de generar evidencia para responder las preguntas de esta investigación y comparar la actual situación en el Triángulo Norte con otras crisis humanitarias. En este sentido, un hallazgo interesante a raíz de las entrevistas, es que según la trayectoria institucional de la mayoría de estos funcionarios, especialmente los que están en el terreno, esta crisis supone un nuevo reto para la adaptación institucional del ACNUR, pues no es el arquetipo de crisis humanitaria tradicional en

el contexto de un conflicto armado con facciones políticas bien definidas en disputa del control estatal, pero sus consecuencias humanitarias cada vez se asemejan más a ella.

Asimismo, estas entrevistas sirvieron para comprender la ubicación del problema dentro de la estructura organizativa de esta agencia, así como en su proceso de toma de decisiones. Las entrevistas me ayudaron a corroborar una aseveración que se escucha todo el tiempo en los pasillos de las organizaciones humanitarias en Ginebra, así como en libros de testimonios personales de trabajadores en el terreno: hay crisis humanitarias de primera, segunda y tercera clase. No todas reciben el mismo trato, ni la misma prioridad. Las organizaciones humanitarias deben competir por visibilizarlas y adquirir recursos para su trabajo.¹⁰ Así que la crisis humanitaria en el Triángulo Norte tiene que competir con otras situaciones actuales como Irak, Siria, Ucrania, Sudán y África Central para posicionarse en la agenda internacional del sistema de Naciones Unidas como un tema que requiere la intervención de mecanismos de ayuda y protección humanitarias.

¹⁰ Cfr. Jessica Alexander, *Chasing Chaos, My Decade in and Out of Humanitarian Aid*, Nueva York, Broodway Books, 2013. Kenneth Cain, Heidi Postlewait, Andrew Thompson, *Emergency Sex and Other Desperate Measures, True Stories From a War Zone*, Nueva York, Random House, 2011. Samantha Power, *Chasing the Flame, One's Man Fight to Save the World*, Nueva York, Penguin, 2011.

CUADRO 2. Causas de la respuesta del ACNUR al desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica *vis-à-vis* otros escenarios

	CONFLICTO ARMADO DE CORTE TRADICIONAL	VIOLENCIA CRIMINAL GENERALIZADA EN TRIÁNGULO NORTE
MARCO DE ACCIÓN OPERATIVA GLOBAL	PRESENTE (Política global de refugiados para niños, desplazados internos, por género, niños, personas con capacidades diferentes, desplazamiento por desastres naturales, refugiados urbanos)	AUSENTE (No hay una política global de refugiados para desplazados forzado por la violencia criminal)
CAPACIDADES INSTITUCIONALES	PRESENTE (Alto despliegue logístico y presencia en el terreno en situaciones como Bosnia, Ruanda y Siria)	AUSENTES (Bajo despliegue logístico, no hay oficinas nacionales en Guatemala, El Salvador y Honduras)
PRIORIDADES ESTRATÉGICAS	PRESENTE Por magnitud del problema son más acuciantes las resoluciones en el Fértil Crescente, Ucrania, Magreb, Mesopotamia y África subsahariana. Y problema de apatridia. ¹¹	AUSENTE En ninguna resolución del Comité Ejecutivo se menciona como crisis humanitaria o prioridad de intervenir. Sólo una resolución ministerial regional lo trata, pero no como crisis humanitaria: la Declaración de Brasil de 2014.
PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA EN DIFERENTES NIVELES DE OPERATIVIDAD	PRESENTE Funcionarios de todos los niveles, Ginebra, regional, nacional y en el terreno ven el problema como de competencia de ACNUR. (Ejs. anteriores)	AUSENTE Al inicio no existía percepción unificada. Altos funcionarios de Ginebra veían el problema como un asunto migratorio, no de competencia del ACNUR.

Fuente: elaboración y adaptación propia con base en Alexander Betts, "From Persecution to Deprivation: How Refugee Norms Adapt at Implementation", en Betts, Orchard (eds.) *Implementation and World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 35.

¹¹ En noviembre del 2014 el titular del ACNUR, Antonio Guterres, dio a conocer la campaña global de esta Agencia para erradicar el problema de apatridia en todo el mundo. La apatridia tiene lugar cuando una persona, por situaciones ajenas a su voluntad, nace en un país en donde no se le reconoce nacionalidad alguna. El reconocimiento de este problema como asunto de índole humanitaria global está asentado en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

Asimismo, para esta tesis entrevisté a funcionarios del Estado mexicano de tres diferentes dependencias concernientes al tema de los refugiados: la Secretaría de Relaciones Exteriores, (SRE), Secretaría de Gobernación, (SEGOB) y la COMAR. Gracias a esto pude acceder a la perspectiva oficial, comprender cuáles son las problemáticas internas, constricciones y posibilidades de la voluntad política, capacidades, procedimientos y culturas institucionales y recursos económicos, para dar una respuesta al problema. Las entrevistas fueron útiles para darle sustento empírico a estas variables independientes, de modo que corroboré las afirmaciones hechas dentro de la sociedad civil, los solicitantes de asilo, el mundo académico y el ACNUR sobre las bajas capacidades de la COMAR.¹²

Asimismo, muchas afirmaciones a lo largo de esta tesis se nutren de una observación participante que hice el primer semestre del 2014 en el albergue Tochán para migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en la ciudad de México, así como continuas visitas a CAFEMÍN, Programa Casa Refugiados y la estación migratoria de las Agujas, en Iztapalapa, México en la primavera de 2012. Así pude estar de cerca con muchos migrantes, acompañar su proceso de petición del reconocimiento de la condición de refugiado, su desistimiento y cambios de planes. Fui testigo del drama humano que supone abandonar su lugar de origen por una emergencia tal como la que se vive en muchas regiones de Honduras, El Salvador y Guatemala. Este acompañamiento constante con varios solicitantes de la condición de refugiado me permitió conocer cuáles son los principales obstáculos que encuentran

¹² Un tercer actor protagonista en esta narrativa, aunque no propiamente unidad de análisis de esta tesis, es la sociedad civil mexicana. Entrevisté a miembros de tres organizaciones implementadoras de las políticas del ACNUR en México: Sin Fronteras, Programa Casa Refugiados y Casa de Acogida y Formación para Mujeres y Familias Migrantes (CAFEMIN). Asimismo, con el ala social de la Iglesia Católica que trabaja en temas de movilidad humana, Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y Scalabrini Migrantes y Refugiados (SMR). También académicos que trabajan en el ámbito de la incidencia del Programa de Migración de la Universidad Iberoamericana, y de otros centros de investigación e incidencia como Fundar.

en el proceso de solicitud de la condición de refugiado por parte del Estado mexicano, así como las expectativas institucionales que este grupo vulnerable tiene de la sociedad civil, el ACNUR y el Estado mexicano.

Los alcances de esta investigación radican en el análisis que hace de dos actores clave en el proceso actual de la transformación de la violencia en la región de la Cuenca del Caribe y las respuestas políticas que se hacen para acometer las consecuencias humanitarias de este proceso. Desde una perspectiva global, esta tesis aporta elementos para comprender las adaptaciones institucionales que un Estado y una organización internacional hacen para lidiar con el proceso de transformación de la violencia política, durante las últimas décadas del siglo XX, a la violencia criminal en la época contemporánea.¹³ Para las sociedades de la Cuenca del Caribe este tema es relevante pues sendos informes internacionales han evidenciado la consolidación de América Latina como la región más violenta del mundo, y, el Triángulo Norte como la subregión con la mayor tasa de homicidios a nivel global. Asimismo, mi tesis explica cómo los vacíos del derecho internacional humanitario respecto a la violencia criminal pueden servir como pretexto para justificar la política de la no política humanitaria del Estado mexicano en la materia y la debilidad del ACNUR para aliviar este problema.

Sin embargo, mi análisis tiene límites, por ejemplo, no analiza con la misma profundidad otros países clave en este proceso regional, como Estados Unidos. El reto de toda investigación con un enfoque regional es incorporar el papel de Estados Unidos de manera crítica pero también objetiva. Sin embargo, por criterios metodológicos y del diseño de la investigación no se analiza a profundidad la respuesta de Estados Unidos a este fenómeno, su participación en este proceso se

¹³ Cfr. Günther Mainhold y Werner Mackenbach (eds.), *Transformaciones de la violencia en América Latina*, Ciudad de Guatemala, F&G Editores, 2015.

retoma cuando sea pertinente y ayude a entender las respuestas del Estado mexicano y el ACNUR. Asimismo, la tesis no explica a profundidad las variaciones en las respuestas del conglomerado de organizaciones no gubernamentales, (ONG) tanto nacionales como internacionales especializadas en el trabajo con refugiados en la región. Este tema ameritaría una investigación por si sola ya que cada vez es más relevante analizar el papel de estas organizaciones en la política nacional y global hacia temáticas sociales y humanitarias como la que explora esta tesis.

La estructura de mi investigación es la siguiente. En el primer capítulo demuestro que la existencia del desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte centroamericano constituye una crisis humanitaria peculiar. El argumento principal es que Honduras, El Salvador y Guatemala son Estados débiles cuyas instituciones de seguridad y procuración de justicia cumplen, en la práctica, una función doble: desproteger a sus ciudadanos y reproducir la dinámica del crimen organizado en la región mediante la impunidad y la corrupción generalizadas. Ante semejante escenario miles de personas deciden cruzar una frontera internacional, principal aunque no únicamente hacia el norte, en busca de seguridad humana. La metodología para construir este capítulo es la recolección de datos de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, estadística descriptiva de las solicitudes de asilo de Estados Unidos y México en los últimos años, entrevistas con solicitantes de asilo de Centroamérica en México y revisión hemerográfica. No se utilizará estadística inferencial por la ausencia de datos de calidad para generar, por ejemplo, algún tipo de regresión lineal. Analizo la violencia criminal en conexión con los problemas socioeconómicos como causal de desplazamiento forzado. Expongo, pues, el coctel social que crea el desplazamiento forzado por violencia criminal en la región.

El segundo capítulo analiza las implicaciones políticas y humanitarias del uso de etiquetas institucionales establecidas en el régimen internacional de refugiados, y replicadas en parte importante de la literatura académica, para explicar y responder políticamente a la movilidad humana en el contexto de la violencia criminal en Centroamérica. Arguyo que el marco explicativo estructurado en torno a la dicotomía entre migración y refugio, tanto desde la dimensión jurídica, político-institucional e incluso académica, impide la comprensión adecuada de la naturaleza del movimiento de población en el contexto de violencia criminal en la región del Triángulo Norte. La persistente dicotomía refugiado-migrante es una de las variables de mayor peso para explicar las dificultades de la adaptación institucional del régimen internacional de refugiados ante nuevas realidades en el mundo social, como es la relación entre violencia de tipo criminal y los movimientos de población en un contexto de debilidad institucional en los Estados expulsores. Este análisis es de suma importancia pues es la base conceptual sobre las que se elaboran las respuestas tanto de ACNUR como del Estado mexicano al problema. Explico cómo el concepto de Alexander Betts, “migración sobreviviente” aplica para los desplazados forzados por la violencia criminal generalizada en el Triángulo del Norte de Centroamérica.

El tercer capítulo responde propiamente a la pregunta qué factores explican la respuesta del ACNUR al problema del desplazamiento de población ocasionado por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica. Propongo que la respuesta tardía y la ausencia de la implementación de una política global de refugiados (*global refugee policy*) del ACNUR para responder a la crisis humanitaria en el Triángulo Norte se debe a un complejo entramado de factores externos e internos ligados entre sí, que constriñen su labor en la zona de la Cuenca del Caribe. Externamente, se trata de los intereses nacionales de los Estados receptores, sin voluntad política para

resolver el problema con una aproximación de seguridad humana, y por la falta de reconocimiento del problema de los países expulsores. Además, la estructura institucional del régimen internacional de refugiados tiene lagunas conceptuales que dificultan la protección de personas que huyen de la violencia criminal. La precaria construcción de las consecuencias humanitarias de la violencia criminal en el derecho internacional humanitario dificulta la labor de protección del ACNUR a los desplazados. El ACNUR, por tanto, ha concentrado sus esfuerzos en dos áreas típicas del trabajo de las agencias de Naciones Unidas: la transmisión de normas y valores, mediante programas para fortalecer el conocimiento de las instituciones del Estado mexicano al procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado, con especial hincapié en los niños y adolescentes. Y, en segundo lugar, la asistencia humanitaria a albergues de migrantes a lo largo de toda la república, pero especialmente en los estados de la frontera sur de México. Por consiguiente, en lugar de ser un protagonista en la resolución de esta crisis, como en su momento lo fue en la crisis humanitaria centroamericana de los años ochenta,¹⁴ ahora es un testigo de las acciones que el Estado mexicano ha tomado para acometer esta crisis.

En el cuarto y último capítulo examina la respuesta del Estado mexicano al desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte. El argumento principal a demostrar es que el Estado mexicano, ha adoptado dos políticas (*policies*), o cursos de acción, para lidiar con este fenómeno: el cierre de fronteras y la deportación masiva de población. Esto se debe principalmente a cuatro factores: la distorsionada percepción de las causas que ocasionan este flujo de población por parte de las autoridades gubernamentales, el traslape de la agenda concerniente a la protección internacional a personas candidatas a ello en la agenda migratoria general,

¹⁴ Cfr. Kevin Hartigan, "Matching Humanitarian Norms with Cold, Hard Interests: the Making of Refugee Policies in Mexico and Honduras, 1980-1989, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 709-730.

las escasas capacidades institucionales y pocos recursos materiales asignados por el Estado para proteger a personas que efectivamente son candidatas a obtener protección internacional y la falta de incentivos políticos en los tomadores de decisiones y formuladores de políticas para privilegiar el enfoque de seguridad humana y no de seguridad nacional en el trato hacia los centroamericanos que huyen de la violencia criminal en sus países.

En las conclusiones, con base en una perspectiva internacional, sugiero de qué manera esta investigación puede ayudar a explicar respuestas políticas a consecuencias humanitarias de problemáticas en otras latitudes que no se pueden abordar desde una perspectiva dicotómica de la movilidad humana tal y como está fundado el régimen internacional de refugiados. La relevancia de esta tesis es que su marco analítico puede aplicarse a otras situaciones de tragedias humanitarias en materia de movilidad humana que han acontecido en el 2015 como en el Mediterráneo, el Magreb y el sudeste asiático. Asimismo, sugiero algunas medidas concretas al ACNUR y al Estado mexicano que podrían ayudar a verdaderamente responder con una política humanitaria al desplazamiento forzado por violencia criminal en Honduras, El Salvador y Guatemala.

I. Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica

El objetivo de este capítulo es exponer la peculiar crisis humanitaria que supone la existencia de desplazamiento forzado por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica. El argumento principal a desarrollar es que, en varias regiones de estos países, la presencia y acción del crimen organizado ha orillado a miles de personas a dejar sus hogares y salir de sus países en busca de protección y un mejor porvenir. Se trata de una crisis humanitaria peculiar por la incapacidad que tienen las infraestructuras institucionales de seguridad y justicia de los tres Estados del Triángulo Norte para proteger a sus ciudadanos de las acciones del crimen organizado, pandillas y maras. Por lo tanto, miles de habitantes se ven forzados a dejar sus lugares de origen y, aunque no todos, a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en los países de la región, básicamente Estados Unidos y México,¹ aunque también se reportan casos de migración forzada sur-sur hacia países como Nicaragua y Panamá.²

Ésta es una crisis humanitaria singular porque aunque muchas de las definiciones operativas de qué es una crisis humanitaria del sistema humanitario de Naciones Unidas aplican para este caso, se deben hacer precisiones analíticas para dar cuenta cabal del tipo de fenómeno que ocurre en esta región de América. Sí hay una crisis humanitaria, pero es regionalizada, ocurre dentro de Estados cuyas estructuras no están colapsadas y cumplen, muchas de ellas, objetivos funcionales que aseguran su supervivencia, especialmente en cuanto a la colusión con los grupos criminales que operan en la región. Esta peculiar naturaleza de la crisis dificulta la formulación de una política internacional humanitaria de intervención en la región, pues este tipo de

¹ Ver gráfica 1, 2 y 4 del Anexo I de esta tesis.

² Entrevista con Juan Carlos Murillo, jefe de Oficina Legal Regional del ACNUR con sede en Costa Rica, Ciudad de México, 24 de mayo de 2015.

cursos de acción se diseñan en contextos de colapso estatal total, como en guerras fratricidas y desastres naturales. Por consiguiente, este capítulo es la base empírica sobre la que se basan los capítulos III y IV, pues expone el problema que el ACNUR y el Estado mexicano enfrentan.

El capítulo se divide en dos apartados. El primero es analítico y conceptual, ahí establezco una relación entre el Estado, el crimen organizado y la crisis humanitaria desde un marco analítico más amplio. Y en el segundo ilustro empíricamente estas consideraciones para exponer el problema que estudia esta tesis. La metodología para construir este capítulo es mixta, cualitativa y cuantitativa: recolección de datos de organizaciones internacionales, OSC nacionales e internacionales, estadística descriptiva de las solicitudes de asilo de Estados Unidos y México en los últimos años, entrevistas con solicitantes de asilo de Centroamérica en México, revisión hemerográfica y fuentes secundarias. Uno de los principales retos para la investigación de este tema es su subregistro; por lo tanto, no habrá estadística inferencial por la ausencia de datos de calidad para generar un mecanismo causal con un modelo estadístico.

A continuación haré un análisis contextual de la relación entre crimen organizado y desplazamiento forzado en estos tres países, para concluir que esta relación constituye una crisis humanitaria peculiar que obligó a organismos internacionales como el ACNUR a prestarle atención. El nexo de este capítulo con toda la argumentación subsecuente es que la naturaleza misma de la crisis es uno de los factores que ayudan a explicar el tipo de intervención del ACNUR y de los Estados receptores de población desplazada en la región.

Estado, crimen organizado y crisis humanitaria, una relación compleja

El Triángulo Norte de Centroamérica es la subregión continental más violenta del planeta. Honduras, El Salvador y Guatemala se ubican dentro de los diez países con mayor tasa de homicidios. San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo y Honduras tiene 5 distritos que exceden los 100 homicidios por cada 100,000 habitantes, cifra estratosférica según los estándares de la Organización Mundial de la Salud, (OMS). Identificar qué explica esta violencia no es objetivo de esta investigación; sin embargo, para comprender el desplazamiento forzado originado por esta causa, es necesario entender algunas variables fundamentales que explican el desencadenamiento de una crisis humanitaria peculiar en contexto de violencia criminal.

El advenimiento del periodo de globalización neoliberal comenzado a finales de los años setenta significó un periodo en donde proliferaron redes económicas, comerciales, financieras, sociales y culturales en un ambiente de menor control estatal. La naturaleza reguladora y administradora de los Estados como unidades creadoras de orden social cambió de manera sustancial a raíz de los ajustes estructurales en materia económica, pero también debido al creciente desarrollo tecnológico en las comunicaciones y procesos productivos.³ Paralelo a este paradigma globalizador, que denominaré *mainstream*, se gestó un proceso paulatino de creación, fortalecimiento y perpetuación de empresas ilícitas a los ojos del Estado. Nils Gilman propuso el término de “globalización desviada” para referirse a este proceso, el “lado desagradable de la integración”: redes que producen, transportan y consumen los productos ilícitos de la economía mundial. Narcóticos, lavado de dinero, tráfico de humanos, órganos, armas, fauna silvestre y desechos radioactivos,

³ Cfr. Niall Ferguson, *The Ascent of Money, A Financial History of the World*, Nueva York, Penguin, 2005.

son, entre otras mercancías, las que redes criminales descentralizadas comercializan mediante alianzas con diversas organizaciones criminales en puntos estratégicos del mundo.⁴

La globalización desviada es el paradigma contemporáneo en el que se inserta la crisis humanitaria en el Triángulo Norte de Centroamérica, pues el crimen organizado transnacional que allí opera se ha valido de los vacíos institucionales de los Estados de la región y del sistema internacional para reproducir su poderío y, por lo tanto, convertirse en un vector que origina el desplazamiento forzado. El problema es que el armazón institucional, conceptual y político (*policy*) internacional se funda en una concepción particular de qué origina una crisis humanitaria y cómo debe resolverse. El esquema analítico, conceptual y de intervención humanitaria se concibió en el siglo XIX en torno a la violencia militar. Henry Dunant, el padre del humanitarismo moderno, escribió en su famoso libro *A Memory of Solferino*, que era imperativo para la humanidad encontrar mecanismos institucionales adecuados para lidiar con los efectos devastadores de la violencia militar.⁵

El eco de la voz de Dunant retumbó durante el desarrollo subsecuente del sistema internacional humanitario. Durante el siglo XIX y la mayor parte del XX los actores políticos del momento concebían las crisis humanitarias como unidades en sí mismas; no existía un análisis contextual de las causas y los porqués.⁶ El objetivo era reaccionar inmediatamente a situaciones de emergencia desde un enfoque asistencialista y caritativo. Esta interpretación de la crisis humanitaria como realidad separada del contexto social, político y económico de un país ha facilitado la

⁴ Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steven Weber (eds.), *Deviant Globalization, Black Market Economy in the 21st Century*, Londres, Continuum, 2001, p. 1.

⁵ Henry Dunant, *A Memory of Solferino*, Ginebra, International Committee of the Red Cross, 1939, pp. 126-128.

⁶ Michael Barnett, *Empire of Humanity, A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

comprensión de los efectos de desastres asociados a fenómenos naturales tales como terremotos, huracanes, ciclones y hambrunas también como crisis humanitarias. En ambos casos, violencia militar y desastres naturales, la variable que determina la existencia o no de una crisis humanitaria son las capacidades institucionales de los Estados en donde tienen lugar para lidiar con ella. Dado que la criminalidad se ha estudiado desde un enfoque de represión y castigo, es complicado concebir el crimen como un catalizador de una emergencia humanitaria.

Contener y regular el crimen es uno de los ámbitos de intervención paradigmáticos en el surgimiento y supervivencia del Estado moderno. Jeremy Bentham y Michel Foucault desarrollaron sendas reflexiones para comprobar cómo, en el ámbito del control del crimen, los Estados afianzaban su poder y expandían su hegemonía ante los diferentes órdenes sociales. En el tiempo en que ambos pensadores escribieron sus disertaciones, el crimen como realidad social, cultural e incluso política no era generalizada ni estaba transnacionalizada. Resulta paradójico, entonces, bajo la lógica del humanitarismo clásico del siglo XIX, cuya institucionalización en el sistema internacional en el siglo XX tuvo lugar mediante la formación del ala humanitaria de las Organización de las Naciones Unidas, que la realidad criminal sea causal de una crisis humanitaria, pues en teoría los Estados existen para contener el crimen, no para reproducirlo.

El Inter-Agency Standing Committee, (IASC), órgano coordinador de las respuestas humanitarias de la ONU define “crisis humanitaria como una compleja emergencia en un país, región o sociedad donde haya un colapso total o considerable de la autoridad, resultado de un conflicto interno o externo y que requiera la intervención internacional para su resolución”.⁷ Más específica es la definición de

⁷ Organización Mundial de la Salud (OMS), Humanitarian Glossary, <http://www.who.int/hac/about/definitions/en/>, consultado el 20 de mayo de 2015.

“compleja emergencia política”, cuya definición es “una situación que se origina por factores sociales, políticos y económicos que involucre el colapso de estructuras estatales, disputa de legitimidad de autoridades locales, la violación de los derechos humanos y un posible conflicto armado, situaciones todas que creen necesidades humanitarias”.⁸ Este término se usa para distinguir conflictos armados y colapso institucional de los fenómenos naturales cuyas consecuencias pudieran crear necesidades humanitarias.

Por su parte, en el ámbito académico, Susan Martin et al definen una crisis humanitaria como “cualquier situación donde haya una amenaza generalizada a la vida, la seguridad física, salud o subsistencia básica que esté más allá de las capacidades de las comunidades en donde residen para resolverla”.⁹ La variable fundamental que proponen estos autores para entender por qué los efectos de un fenómeno natural o político se convierten en una crisis humanitaria es la debilidad institucional y, por lo tanto, la falta de gobernanza.¹⁰ Un argumento similar desarrolla Alexander Betts para comprender cuándo situaciones de violencia militar o no militar, catástrofes naturales y violaciones masivas a los derechos humanos salen de lo estrictamente interno para colocarse como un problema regional que necesariamente implicaría una intervención internacional debido a los flujos de población que se ocasionan en estas coyunturas.¹¹

¿Qué definición tiene mayor poder explicativo para comprender la realidad política, social y humanitaria en el Triángulo Norte que ocasiona el desplazamiento forzado de población por la violencia criminal? ¿Acaso es relevante? Encontrar la

⁸ *Ibidem.*

⁹ Susan Martin, “Introduction”, en Susan F. Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor (eds.), *Humanitarian Crises and Migration, Causes, Consequences and Responses*, Londres, Nueva York, Routledge, 2014, p.5.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Alexander Betts, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2013.

definición adecuada de la realidad en el terreno es relevante por varias razones. La designación de la violencia criminal generalizada en el Triángulo Norte como una crisis humanitaria tiene implicaciones políticas en tanto que supone la incapacidad de las estructuras institucionales de un Estado para dotar de los estándares mínimos de bienestar a sus ciudadanos. Uno de los principales efectos de la aparición de una crisis humanitaria en determinada región es su internacionalización, pues los Estados vecinos se ven afectados en realidades concretas como en la recepción de desplazados forzados. A su vez, las organizaciones internacionales con mandatos humanitarios, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, ACNUR, UNICEF y Médicos Sin Fronteras, por decir sólo algunas, activan sus protocolos de intervención ante las necesidades que se presentan en el terreno. Por lo tanto, las causas de las crisis humanitarias son importantes para explicar por qué los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil global actúan de determinada manera.¹²

En particular, aunque las necesidades humanitarias sean similares, los Estados no reaccionan de la misma forma a fenómenos naturales devastadores como el tsunami asiático del 2004 o el terremoto de Haití del 2010, que a situaciones complejas de emergencias políticas y violencia de corte militar como en Iraq y Siria en la actualidad. Esto se debe a que la política humanitaria mundial (*international policy*) está fuertemente condicionada por la dinámica política (*politics*) de una región. Paradójicamente, para los Estados poderosos del mundo existen menos implicaciones políticas cuando intervienen, ya sea militarmente o abriendo sus fronteras a refugiados, en una situación en donde las estructuras institucionales de un país están colapsadas por un desastre natural que en situaciones donde las

¹² Sobre las reacciones de la sociedad civil global a las crisis humanitarias véase Mary Kaldor, *Global Civil Society, An Answer To War*, Cambridge, Polity Press, 2003.

instituciones débiles de un Estado directa e indirectamente coadyuvan a la reproducción de situaciones de emergencia humanitaria como en Siria e Irak, por decir sólo unos ejemplos de la actualidad.

Según este marco analítico, los efectos de la criminalidad generalizada se convierten en una crisis humanitaria cuando las estructuras estatales de los lugares en donde se perpetran son débiles y no cuentan con las capacidades institucionales para combatirlo. Más dramático aún es que las fronteras entre las instituciones de procuración de seguridad y justicia y las organizaciones criminales sean poco claras. Esto no es un fenómeno exclusivo ni actual a los países del Triángulo Norte. Sucedió en Sicilia durante buena parte del siglo XX, en algunas regiones de Rusia en los años noventa e incluso en suburbios enteros en Estados Unidos durante el periodo más álgido de las mafias. Sin embargo, a pesar de los adversos efectos que la presencia generalizada de grupos criminales tuvo sobre las poblaciones locales, en ninguno de estos casos se gestó una crisis humanitaria prolongada que afectara todos los ámbitos de la vida social, como educación, salud, seguridad, desplazamiento forzado, acceso a servicios públicos y comercio. Más aún, que pusiera en verdadero riesgo la seguridad nacional de un país.

Para encontrar referentes históricos y conceptuales que nos acerquen al Triángulo Norte debemos viajar a África a comienzos del siglo XXI. Jean Francois Bayart en *The Criminalization of the State* argumenta que en regiones como el Magreb y África subsahariana algunos Estados se han convertido en vehículos de la actividad criminal por la intrincada red de corrupción, debilidad institucional y la renovada naturaleza transnacional de las organizaciones criminales en el tráfico de sustancias ilegales y explotación de recursos naturales.¹³ Esta naturaleza del Estado es

¹³ Jean Francois Bayart, *The Criminalization of the State in Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

muy diferente a la caracterización que se hace de los Estados dentro de los marcos conceptuales y analíticos de las crisis humanitarias. Según la definición operativa del IASC, la crisis humanitaria se da en un contexto de colapso institucional en donde el Estado pierde su absoluta soberanía en la provisión de los servicios básicos de sobrevivencia a sus ciudadanos; por lo tanto, se justifica una intervención internacional humanitaria. En situaciones complejas, con presencia del crimen organizado dentro del paradigma de la globalización desviada, mantener este análisis de la naturaleza del Estado es problemático porque sus instituciones no están colapsadas, sino que mutaron su funcionalidad.

Desde un punto de vista normativo, las instituciones de seguridad, procuración de justicia y actores políticos, como burocracias administrativas y partidos políticos tienen el cometido de crear una andamiaje institucional sólido que asegure la supervivencia del Estado, el bienestar y, por lo tanto, la lealtad de sus ciudadanos. La teoría contractual del Estado moderno se basa sobre ese supuesto. Por consiguiente, según esta perspectiva, cuando estas instituciones se desvían de ese propósito, el Estado se erosiona y fracasa como ente de organización social. Sin embargo, si se analiza desde un punto de vista funcional, en casos en que la criminalidad y las instituciones del Estado tienen estrecha relación, este último continúa manteniendo una función: asegurar la reproducción de las redes criminales, quienes a su vez comienzan a llenar los vacíos de poder que el Estado deja en manos de organizaciones que viven al margen de la legalidad instaurada por él mismo. Las organizaciones criminales necesitan de las estructuras del Estado, si bien ya desviadas de su propósito original, para asegurar su sobrevivencia y reproducción.¹⁴

¹⁴ Vanda Felbab-Brown, “Rules and Regulations in Ungoverned Spaces, Illicit, Economies, Criminals, and Belligerents”, en Anne Clunan y Harold Trinkunas (eds.), *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010, pp. 175-176.

La potestad sobre el territorio nacional en donde se establece es la característica primordial del funcionamiento del Estado moderno. En casos en donde actores no estatales acumulan poder y riqueza sobre segmentos importantes de la sociedad los Estados pierden la soberanía y se crean vacíos de poder que los actores no estatales llenan con su presencia.¹⁵ Anne Clunan y Harold Trinkunas propusieron un concepto desde una óptica politológica para comprender este fenómeno: “espacios sin gobernar”.¹⁶

Los autores mismos matizan su concepto: son espacios con nuevos tipos de soberanía, en donde los actores no estatales mantienen su hegemonía, disputan el control del territorio con otros actores no estatales y proveen de servicios, o condicionan la presencia reguladora del Estado en actividades como la economía, el comercio, la educación y la salud. Qué tanto estos espacios son una amenaza a la seguridad nacional o internacional de una región es una materia de amplio debate dentro de los estudios de seguridad, pues frecuentemente se confunde la realidad de los espacios sin gobernar con el concepto de Estado fallido.¹⁷ No se debe confundir la realidad empírica de los “espacios sin gobernar” y sus alcances analíticos en relación a las consecuencias humanitarias sobre las poblaciones bajo nuevos tipos de soberanía, con la agenda del Estado fallido, que se nutre de reflexiones con el afán de orientar un

¹⁵ Edgardo Buscaglia, *Vacíos de poder en México, Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013.

¹⁶ Anne Clunan y Harold Trinkunas, “Conceptualizing Ungoverned Spaces: Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty”, en Anne Clunan y Harold Trinkunas (eds.), *Ungoverned Spaces, Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Palo Alto, Stanford University Press, pp. 17-32.

¹⁷ Cfr. Klejda Mulaj, “Violent Non-State Actors: Exploring their State Relations, Legitimation, and Operationality”, en Klejda Mulaj (ed.), *Violent Non-State Actors in World Politics*, Londres, Hurst & Company, 2010, pp. 1-25. Idean Salehyan, “Transnational Rebels: Neighboring States as Sanctuary for Rebel Groups”, *World Politics*, núm. 59, enero 2007, pp. 217-242. David Carment, “Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy”, *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 3, 2003, pp. 407-427.

determinado tipo de intervención internacional dentro del paradigma del “statebuilding”.¹⁸

Desde el punto de vista funcional, los Estados en estrecha relación con la criminalidad, no son Estados fallidos, pues sus estructuras no están colapsadas y cumplen el objetivo de ayudar en la reproducción de las redes criminales transnacionales.¹⁹ Hay que decir que el concepto de Estado fallido parte de una categorización normativa de las agencias de seguridad estadounidenses, más que de una reflexión académica seria.²⁰ Si se tuviera que elegir una tipología, siguiendo a Rotberg, podríamos decir que el proceso de “criminalización del Estado” que propone Bayart, se daría dentro del concepto del Estado débil: una entidad cuyas instituciones no están colapsadas, pero que no son autónomas, ni dependen del balance de fuerzas dentro de un sistema político, sino del grado de influencia que sobre ellas ejercen actores no estatales, en este caso, de toda la gama de actores criminales.²¹ Sin embargo, aunque la tipología de Rotberg intentó alejarse de las nociones normativas y consideraciones estratégicas del sector de seguridad estadounidense, también clasifica a los Estados a partir de una noción ideal weberiana: si el Estado no es capaz de asegurarse el monopolio del uso legítimo de la fuerza, fracasa como entidad de organización social.²²

¹⁸ Ashraf Ghani y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

¹⁹ Funcionarios del ACNUR que trabajan en la región coinciden con este diagnóstico: los países del Triángulo Norte no son Estados fallidos, sino estados débiles con instituciones fuertemente infiltradas por el crimen organizado. Entrevista Juan Carlos Murillo, jefe de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR con sede en Costa Rica, México DF, 24 de mayo del 2015.

²⁰ Neyire Akpınarlı, *The Fragility of the Failed State Paradigm: a Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, Leiden, Koninklijke Brill NV, 2010, p. 88. Aidan Heir, “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, núm. 3, 2007, pp. 307-332.

²¹ Robert I. Rotberg, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington DC, Brookings Institution, 2003, pp. 1-25.

²² Achim Wennman, “Rediseñar el Estado mexicano: Perspectivas internacionales”, *Intersticios Sociales*, núm. 5, 2013, p. 9.

Desde las perspectivas de Rotberg y Bayart, los estados del Triángulo Norte, especialmente Honduras y El Salvador, y en menor medida Guatemala, son Estados débiles inmersos en un proceso de criminalización de sus estructuras, pues sus instituciones de seguridad y justicia, pilares centrales en el funcionamiento de cualquier Estado moderno, cumplen al mismo tiempo dos tipos de funciones: proteger parcial y deficientemente a los ciudadanos de las acciones de los actores criminales y coadyuvar a la reproducción misma de estas estructuras, mediante la corrupción, el tráfico de armas y la impunidad generalizada ante los crímenes. Aunado a las tasas de homicidios más elevadas del mundo, estos tres países tienen los porcentajes más altos de impunidad en homicidios: en 95% de asesinatos no se consigna culpable alguno.²³

Qué tanto un Estado débil en proceso de criminalización es una amenaza a la seguridad regional e internacional es una pregunta que parte desde una perspectiva estadocéntrica de la política mundial. Al contrario de actores armados no estatales, - como grupos terroristas o milicias nacionalistas que abiertamente tienen como objetivo hacerse del control de un Estado, o crear nuevos Estados, para llevar a cabo un proyecto político-, las organizaciones criminales tienen intereses políticos poco claros, pues por lo general, el Estado es para ellas un medio y no un fin. Bajo ciertas condiciones, como la fragmentación étnica, cultural, o presencia de tropas extranjeras, este tipo de amenazas a un Estado supondrían un peligro para la seguridad regional o incluso internacional. Bajo esta lectura estadocéntrica de la política mundial, la debilidad de un Estado en proceso de criminalización, causado en gran medida por la corrupción, supondría un reto local, que debería resolverse según las propias pautas de este Estado. El problema de este enfoque radica en que pierde de vista la dimensión

²³ De 2001 a 2013 48,947 personas fueron asesinadas en el Triángulo Norte. Hubo condenas en 2,295 de los casos, por lo tanto hay un 95 % de impunidad. Datos en reportaje de investigación. *La prensa gráfica*, “Los países que no lloran a sus muertos”. <http://www.laprensagrafica.com/2014/03/30/los-paises-que-no-lloran-a-sus-muertos> último acceso 24 de mayo del 2015.

subregional, transnacional y globalizada de la criminalidad en el mundo contemporáneo.²⁴

Así pues, es justificable la siguiente pregunta: ¿constituyen una amenaza a la seguridad internacional aquellos Estados cuya debilidad los hace proclives a la proliferación de las actividades criminales? Recientes estudios han puesto a la corrupción como una causa de inestabilidad regional y global. Con el advenimiento del capitalismo desregulado de la época neoliberal aumentaron los márgenes de maniobra para que los actores no estatales se insertaran con fuerza en el circuito global de corrupción. Los escándalos de fraudes fiscales y lavado de dinero de corporativos bancarios como HSBC son sólo una ilustración de un fenómeno global: la corrupción, inacción y ausencia de controles de los Estados son causas del fortalecimiento de los circuitos globales del crimen y de actividades terroristas.²⁵ Así que la corrupción como variable explicativa de la debilidad institucional y amenaza a la seguridad debe reconsiderarse, pues ya hay estudios empíricos, como el de Chayes, que afirman su impacto en el orden internacional.²⁶

Ahora bien, ciertamente, la corrupción de los Estados en colusión con las organizaciones criminales a lo largo del mundo constituye amenazas claras a la seguridad internacional. Sin embargo, esta aseveración se construye asimismo desde una visión estadocéntrica de los estudios de seguridad, muy cercana a la visión realista de la política internacional. Según este enfoque, los actores amenazados son los Estados; otros actores, como las organizaciones internacionales, elementos de la sociedad civil global, las sociedades civiles nacionales y poblaciones civiles locales

²⁴ Cfr. Achim Wennman, *op. cit.* p. 13.

²⁵ Sarah Chayes, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*, Nueva York, W&W Norton, 2015.

²⁶ Cfr. *Corruption, The Unrecognized Threat to International Security*, Working Group on Corruption and Security, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2014. http://carnegieendowment.org/files/corruption_and_security.pdf último acceso 20 de mayo del 2015. Phil Williams, "Transnational Organized Crime and Security", en Paul Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Abingdon, Routledge, 2008, pp. 503-519.

tienen poco o nulo protagonismo en estas narrativas.²⁷ Diversas aproximaciones teóricas y conceptuales han emergido en las últimas décadas para modificar la agenda de los estudios de seguridad y enfocar el análisis a otros actores.²⁸

A raíz de la aparición del término “seguridad humana” en el famoso informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 se comenzó a hacer énfasis en la dimensión humana de la seguridad.²⁹ Sin embargo, la proliferación del término “seguridad humana” rápidamente causó problemas analíticos a académicos, personal en el terreno y hacedores de políticas, pues recibió críticas por ser un concepto demasiado ambiguo, desgastado y “occidental”.³⁰ No obstante su inconsistencia teórica y conceptual, la “seguridad humana” como paradigma, del cual se desprenden otros conceptos como el de “seguridad personal *vis-à-vis* seguridad nacional”, ayuda a apuntalar el argumento de que las amenazas a la seguridad que provocan los nexos del crimen organizado con Estados débiles se da en el ámbito de lo humano, y, yendo más allá, en el ámbito de lo humanitario.³¹

Así pues, ¿cuándo el crimen organizado constituye una amenaza a la seguridad humana de sociedades enteras y, por lo tanto, puede causar una crisis humanitaria? La respuesta es necesariamente relacional. Ya introduje los conceptos clave para desarrollar la siguiente argumentación: el crimen organizado causa una crisis humanitaria cuando se anida en un Estado débil, cuyos factores preexistentes de

²⁷ Cfr. John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, en Christopher W. Hughes, Meng, Lai Yew (eds.), *Security Studies. A Reader*, Londres, Routledge, 2011, pp. 142-150

²⁸ Pauline Kerr, “Human Security”, en Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 104-116. Christopher Daase, “National, Societal, and Human Security: On the Transformation of Political Language”, *Historical Social Research*, vol. 35, núm. 4, 2010, pp. 22-37.

²⁹ UNDP, Human Development Report, 1994, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf último acceso 23 de mayo del 2015.

³⁰ David Chandler y Nik Hynes, *Critical Perspectives in Human Security, Rethinking Emancipation and Power In International Relations*, Routledge, Abington, 2010.

³¹ Cfr. Robin Coupland, “Humanity: What is it and How Does it Influence International Law?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm 844, 2001, pp. 977-979. Para un análisis de la implicación política de la división entre la esfera de los derechos humanos y el humanitarismo véase el capítulo III de esta tesis.

debilidad no necesariamente están relacionados con el crimen organizado, sino que siguen una trayectoria histórica (*path dependant*) de disfuncionalidad institucional.³² Por consiguiente, el crimen organizado, en sus diferentes facetas, actores y expresiones sociales, se vale de estas realidades para controlar territorios enteros de regiones dentro de un determinado Estado, convirtiéndolas así en “espacios sin gobernar”. O, en otras palabras, cuando el crimen organizado comienza a gobernar territorios bajo otro esquema de soberanía, al punto que la población local tiene dos opciones: cooperar en la instauración y reproducción del nuevo orden social y esquema de autoridad, o emprender el desplazamiento forzado interno o internacional. Con sus diferentes variaciones regionales este fenómeno sucede de manera generalizada en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica. A continuación explicaré cómo se llegó a este orden de cosas y qué relación tiene con el desplazamiento forzado causado por la violencia criminal.

El Triángulo Norte de Centroamérica, fábrica social de “migrantes por sobrevivencia”

En la introducción de esta tesis propuse el término de Alexander Betts, *survival migration*, para categorizar el tipo de desplazamiento forzado de la población del Triángulo Norte. Esta región, así como otras del planeta, son el caldo de cultivo de “migrantes por sobrevivencia” que no necesariamente se ajustan al arquetipo de la definición institucional de refugiado, ni a la definición de migrante económico. La aparición de este nuevo fenómeno en la historia de la movilidad humana de la región debe verse bajo un contexto político, económico y social regional.

³² Cfr. James Mahoney, *The Legacies of Liberalism, Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.

Centroamérica tiene una larga historia de desplazamiento forzado por situaciones de violencia generalizada. Las guerras civiles de los años ochenta dejaron una huella indeleble en el proceso de consolidación del Estado en esas regiones. Fiel a los estudios teóricos más recientes sobre la naturaleza violenta del Estado, los conflictos centroamericanos de los años ochenta en Guatemala, El Salvador y Nicaragua crearon las condiciones estructurales para que la violencia se concibiera como forjadora del Estado, y a través de ella se reprodujera.³³ Este supuesto teórico ayuda a incorporar a Honduras en este proceso, pues aunque este país no vivió una guerra civil, sino una dictadura militar, la conformación violenta de la autoridad de sus aparatos militares creó un orden político en que las fuerzas armadas eran, y siguen siendo, una institución primordial.³⁴

Hay estudios empíricos que descartan la correlación entre la violencia política de las guerras centroamericanas con la violencia criminal, especialmente en Guatemala y El Salvador. Es decir, las zonas más violentas de la actualidad, no son las zonas más violentas durante las épocas de las guerras civiles.³⁵ Independientemente de que haya, o no, una correlación entre las zonas más violentas de la época de las guerras civiles y las zonas más violentas en la actualidad, la realidad que importa resaltar es que ambos fenómenos han tenido un impacto humanitario que ha trastornado regiones enteras de países como Honduras, El Salvador y Guatemala. Ciertamente, no se pueden realizar comparaciones numéricas, pues el genocidio en Guatemala dejó más de 100 mil desplazados externos y un millón de desplazados

³³ Cfr. Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime" en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, (eds.), *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-191. Youssef Cohen, Brian R. Brown y A.F.K Organski, "The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order", *American Political Science Review* vol. 75, 1981, pp. 901-910.

³⁴ Orlando J. Pérez, *Civil- Military Relations in Post-Conflict Societies: Transforming the Role of the Military in Central America*, Nueva York, Routledge, 2015, p.43.

³⁵ Ana Sofía Cardenal Izquierdo, "Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes. ¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 81, 2008, p.69.

internos.³⁶ En El Salvador las cifras son un millón de refugiados y 750 mil desplazados internos.³⁷ Las cifras del desplazamiento de población por violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica no alcanzan esas mismas cifras ni de cerca. En realidad, debemos comenzar diciendo que el principal problema con este fenómeno es su subregistro y la escasa calidad de los datos necesarios para elaborar un diagnóstico certero. A pesar de estos problemas metodológicos, se han elaborado informes en la materia con la información y técnicas disponibles.

El primer documento que evidenció el problema del desplazamiento forzado por la violencia criminal fue el diagnóstico que elaboró el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, CIDEHM, a solicitud del ACNUR, en 2012. El informe se llamó “Desplazamiento de población y necesidades de protección generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica”. Su principal conclusión fue que las cifras de personas deportadas de países de Norteamérica y los solicitantes de asilo del Triángulo Norte a esos países aumentaron considerablemente a partir del 2009. Asimismo, que existía una correlación entre los lugares más violentos de Guatemala, El Salvador y Guatemala y el desplazamiento forzado.³⁸

³⁶ Cifras de Patrick Costello, *Guatemala: Displacement, Return and the Peace Process*, 1 de abril de 1995, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6b98.html> último acceso 26 de mayo de 2015. Y <http://www.internal-displacement.org/americas/guatemala/summary> último acceso 26 de mayo de 2015.

³⁷ Cifras del ACNUR, de 1994, en, *Civil Wars of the World, Major Conflicts of the World Since World War II*, Karl R. DeRouen (ed.), vol. II, Santa Barbara CA, ABC-CLIO, 2007, p. 332.

³⁸ CIDEHUM, “Desplazamiento de población y necesidades de protección generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica”, San José, 2012, p. 7.

Guatemala

Los lugares más violentos de Guatemala que, según este informe, reportaron casos de desplazamiento forzado y altos índices de deportaciones desde México y Estados Unidos fueron la Ciudad de Guatemala, Escuintla, Jutiapa, Quetzaltenango, Zacapa, Santa Rosa, Chiquimula, El Petén, Suchitepéquez, Huehuetenango, Chimaltenango, Izabal y San Marcos. En varias de estas regiones se ubicaron vacíos de poder, “espacios sin gobernar” o como el estudio refiere “narcoterritorios”.³⁹ Asimismo, otros informes, con base en inteligencia en materia de seguridad, afirman que partes periféricas de la ciudad de Guatemala están bajo control de las dos principales pandillas de la región, Mara Salvatrucha, (MS-13) y Barrio 18, la primera controla 13 zonas y la segunda 18.⁴⁰

El patrón de desplazamiento forzado que se encontró fue en términos generales el que opera a lo largo de los tres países: apropiación de los barrios y zonas estratégicas para el crimen organizado, debilitamiento de las instituciones locales mediante la corrupción y la infiltración, impunidad generalizada de los crímenes allí perpetrados y capacidad de seguimiento del crimen organizado a las víctimas a lo largo de regiones enteras. Se comprueba pues una aseveración que varios funcionarios del ACNUR me refirieron durante las entrevistas semiestructuradas que hice para esta tesis: el crimen organizado tiene capacidad de persecución, es decir, puede perseguir a sus víctimas dentro de los mismos países en donde opera, orillándolas a salir de la región en busca de refugio. Por consiguiente, el cruce de fronteras ha aumentado ya que los “migrantes sobrevivientes” no encuentran protección dentro de sus países.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Reporte de la policía de Guatemala citado en The International Institute for Strategic Studies, IISS, *The Armed Conflict Survey*, “Chapter 8, Latin America”, Londres, 2015, p. 329. Debo acceso a este informe no disponible en la red a la profesora Mónica Serrano.

Esta capacidad persecutora del crimen organizado en la región se conjunta con una realidad estructural de los países de la región: la incapacidad de proteger a esos ciudadanos que huyen de sus lugares de origen. La Policía Nacional es una institución débil, frecuentemente lugar para militares en retiro y donde abundan los casos de corrupción.⁴¹ Por ejemplo, el Programa Nacional de Protección a Testigos del sistema penal, sólo tiene capacidad de atención a 20 casos, cuando las solicitudes cada año rebasan siempre en promedio las 200 solicitudes.⁴² Esto quiere decir que un testigo que haya denunciado el asesinato de un familiar o persona cercana, incluso si cumple el proceso penal consignado por las instituciones guatemaltecas, tiene altas probabilidades de ser asesinado por los mismos atacantes de la víctima.

Varias fuentes de información sostienen que la excesiva violencia en los distritos ya mencionados de Guatemala se explica por los siguientes factores: una trayectoria institucional de autoritarismo central en conjunción con debilidad local, un flujo de armas considerable de norte a sur, aunado al excedente de armas que circulan en estas regiones a raíz del conflicto armado que azotó la región y la reconfiguración del mapa del crimen organizado en México a raíz de la agresiva estrategia de seguridad implementada por el gobierno del presidente Felipe Calderón a partir del 2007. Esta estrategia provocó la migración de centros de operación del crimen organizado de México al país vecino, la búsqueda de alianzas con actores criminales locales y miembros de las fuerzas armadas guatemaltecas, así como la implantación de

⁴¹ Iduvina Hernández, “La Policía Nacional civil de Guatemala: vida pasión y muerte de una institución desdeñada”, Bogotá, FES, 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10873.pdf> último acceso 23 de mayo del 2015.

⁴² Entrevista Juan Carlos Murillo, jefe de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR con sede en Costa Rica, México DF, 24 de mayo del 2015.

cultivos de amapola en las tierras altas del Petén y producción de drogas sintéticas en otras regiones en Bajo Aguán.⁴³

En Guatemala la debilidad institucional de la región fronteriza con Honduras se ha acentuado a raíz de los cambios en los mercados internos de la droga. Agencias especializadas en temas de seguridad afirman, que en los últimos años, la frontera de Honduras y Guatemala se ha consolidado como la más peligrosa de Centroamérica debido a la proliferación de la ruta de tráfico de droga hacia el norte, vía Honduras, y de armas hacia el sur, vía Guatemala y la escisión de grupos criminales locales con mayor nivel de crueldad en su trato con la población local.⁴⁴ Departamentos fronterizos como Zacapa y Chiquimula se han convertido en nuevos puntos de desplazamiento forzado, cuando en el 2011 el mapa georreferenciado del informe del CIDEHUM no reportaba este fenómeno. Asimismo, en Guatemala hay indicios de que la MS-13, una de las pandillas más emblemáticas de la zona, opera de manera considerablemente más violenta que otras maras en algunos barrios para retener su autoridad sobre los asuntos locales.⁴⁵ Además, si bien Guatemala es de los tres países del Triángulo Norte con menor índice de desplazamiento forzado por la violencia criminal, los reportes del ACNUR del 2014 sobre niños migrantes no acompañados, NNA, concluyeron que 30% de los menores entrevistados para este informe salían por la violencia criminal.⁴⁶

⁴³ International Crisis Group, *Guatemala: Drug Trafficking and Violence*, Latin America Report 39, 2001 [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20--%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20--%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence.pdf) último acceso, 19 de mayo del 2015.

⁴⁴ International Crisis Group, *Corridor of Violence: Guatemala-Honduras Border*, Latin America Report N° 52, 2014. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border> último acceso, 19 de mayo del 2015.

⁴⁵ David James Cantor, “The New Wave, Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2014, p. 8.

⁴⁶ UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, 2014. ACNUR, *Arrancados de raíz*, México DF, 2014.

El Salvador

De los tres países del Triángulo del Norte, El Salvador es el que mayor presencia de bandas criminales tiene. De hecho, la historia misma de las pandillas centroamericanas se remonta a los años ochenta cuando inmigrantes salvadoreños que abandonaron su país a raíz de la guerra civil de los años setenta y ochenta, se agruparon en pandillas callejeras para defenderse de las pandillas chicanas y de otras nacionalidades en los barrios populares de Los Ángeles y sus suburbios. En la década de los años noventa Estados Unidos endureció sus políticas migratorias y a raíz del Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, (IIRIRA), de 1996 comenzó un proceso masivo de deportación de criminales pandilleros salvadoreños. Del 2000 al 2004 se estima que Estados Unidos deportó a más de 20,000 convictos a El Salvador.⁴⁷

Los pandilleros de la MS-13 y su rival Barrio 18 aprovecharon que este pequeño país centroamericano se encontraba en proceso de reconstrucción nacional después de la guerra civil para crear “espacios sin gobernar” en amplias partes de El Salvador. Quizá fue un objetivo indirecto de una condición estructural muy evidente: el Estado salvadoreño fue incapaz de incluir a estos miles de jóvenes en el marco de acción institucional y, por lo tanto, quedaron excluidos en el ámbito económico, socio-cultural y político. Se crearon espacios urbanos en zonas como Soyapango, Mexicanos, Apopa, Ilopango y Ciudad Delgado, en donde la amplia densidad demográfica, la escasez de servicios básicos y el hacinamiento se conjuntaron con la

⁴⁷ Mark Eric Williams, *Understanding U.S.-Latin American Relations: Theory and History*, Nueva York, Routledge, 2012. E-book sin páginas.

debilidad institucional en materia de seguridad y la proliferación de actores criminales para hacer de estas zonas lugares extremadamente violentos.⁴⁸

Los informes especializados más recientes afirman que en El Salvador existen alrededor de 70,000 miembros de diferentes pandillas.⁴⁹ Asimismo, hay consenso entre los estudiosos de la región que la política de “mano dura” que adoptó el gobierno salvadoreño a partir de 2003, un enfoque de militarización y persecución violenta, aumentó la violencia en el pequeño país centroamericano.⁵⁰ La presencia de las pandillas en los últimos años ha alcanzado proporciones tan abrumadoras que el propio gobierno adoptó un curso de acción basado en la mediación con estos grupos. Gracias a la tregua se redujeron los niveles de violencia en el año 2014. Importantes líderes de las pandillas se comprometieron a reducir los niveles de violencia a cambio de mejores condiciones humanas en las cárceles y sobre todo de mejores oportunidades de desarrollo humano para los jóvenes por parte del Estado. Este proceso de tregua entre las pandillas que avaló y en parte medió, el gobierno salvadoreño, en su momento redujo las muertes violentas en El Salvador de 14 a 5 diarias en promedio.⁵¹ Sin embargo, a comienzos del año 2015 esta tregua se rompió

⁴⁸ Raúl Benitez Manaut, “Centroamérica: Geopolítica, militarización y crisis humanitaria” en *Centroamérica después de la firma de los acuerdos de paz: violencia, seguridad, fronteras y migración*, Natalia Armijo y Mónica Toussaint (eds.), México, 2015, en proceso de publicación. Debo al autor el acceso al documento.

⁴⁹ Insight Crime, <http://www.insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/mara-salvatrucha-ms-13-profile> último acceso el 23 de mayo del 2015.

⁵⁰ Mo Hume, “Mano Dura, El Salvador Responds to Gangs”, *Development in Practice*, vol. 17, núm. 6, 2010, pp. 739-759. Washington Office on Latin America, WOLA, *Youth Gangs in Central America Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*, 2006. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/GangsReport_Final.pdf último acceso el 23 de mayo del 2015.

⁵¹ Rafael, líder negociador de pandilla salvadoreña, discurso en Geneva Peace Talks, Interpeace, Palais de Nations, Ginebra, 19 de septiembre del 2014. Discurso disponible en <http://peacetalks.net/talks/rafael-2/>. Ver también: Transnational Institute, *The Northern Triangle's drugs-violence nexus, The role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras*, TNI Briefing Series, No. 2012/1, Amsterdam, 2012, pp.6-7.

sumiendo al país en una nueva ola de asesinatos entre las pandillas mismas y especialmente contra policías municipales.⁵²

La explicación de los porqués de la violencia en El Salvador tiene menor relación con la dinámica regional de la geografía del crimen organizado transnacional que en Guatemala y Honduras. Este país es el de mayor presencia de las maras en toda Centroamérica. De hecho, es un intenso debate académico si la violencia de las pandillas salvadoreñas tiene una relación directa con los flujos transnacionales de la droga.⁵³ Con todo y las precisiones empíricas de la dinámica interna de estos grupos, lo cierto es que su presencia en varios distritos salvadoreños ha causado desplazamiento forzado de población al convertirse de facto en las autoridades locales en detrimento de las instituciones locales del Estado.⁵⁴

La presencia generalizada de pandillas y maras es uno de los principales factores que explican el aumento de solicitudes de asilo del año 2005 a 2010 en los países de la región, de 2,000 a 3,808.⁵⁵ En la primera década de los años 2000, El Salvador era el país con mayor número de nacionales que solicitaron asilo en la región. Un dato que refuerza la hipótesis de que la presencia generalizada de maras como Barrio 18 y MS-13 es el principal vector de desplazamiento es que, según dos reportes del ACNUR en la materia, el 60% porcentaje de niños no acompañados necesitaban protección internacional. Los niños salvadoreños fueron los que más reportaron salir de su país por el clima generalizado de violencia, en comparación con el 30% de guatemaltecos y el 50% de hondureños.⁵⁶

⁵² IISS, *op. cit.*, p. 319.

⁵³ Peter Imbusch et al, "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review", *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 5, (1), 2011, pp. 87 – 154.

⁵⁴ CIDEHMUN, *op. Cit.*

⁵⁵ Fuente ACNUR, citado en *Ibidem*.

⁵⁶ UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, marzo de 2014. ACNUR, *Arrancados de raíz*, Ciudad de México, noviembre 2014.

La ausencia de capacidades del Estado salvadoreño en materia de justicia y seguridad se evidencia con la corrupción generalizada que hay en algunas de sus instituciones más importantes para llevar a cabo estas tareas. Se ha documentado la infiltración del crimen organizado con altos mandos de la Policía Nacional Civil, que incluso la Embajada de Estados Unidos en El Salvador señaló en 2014.⁵⁷ Asimismo, el sistema penitenciario está rebasado en sus capacidades. En un estudio de 2013 se concluyó que la capacidad de las prisiones está al 325%,⁵⁸ lo cual genera la ingobernabilidad dentro de los penales. Así, las asociaciones delictivas fortalecen su poder para seguir organizando actividades ilícitas a gran escala desde las prisiones. También, a finales de 2012, el 80% de los jueces estaba bajo investigación por cargos de corrupción, entre ellos varios magistrados de la Suprema Corte de Justicia.⁵⁹

Las municipalidades más violentas de El Salvador son Sonsonate, La Libertad, San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Paz. Hay localidades en donde la presencia criminal es mínima como Morazán y Chalatenango; sin embargo, en el resto de El Salvador la violencia criminal es generalizada.⁶⁰ Las causas específicas del desplazamiento son el reclutamiento forzoso a niños y jóvenes, el cobro generalizado de extorsión a pequeñas y medianas empresas, la toma violenta de casas para que funcionen como centros de operación criminal y la violenta disputa de territorios entre pandillas rivales.

En El Salvador es dramática la crisis humanitaria ocasionada por la violencia criminal, pues los espacios de protección y satisfacción de las necesidades más básicas

⁵⁷ “Los infiltrados: Crónica de la corrupción en la policía de El Salvador”, Insightcrime, 20 de febrero de 2014, <http://es.insightcrime.org/investigaciones/los-infiltrados-cronica-de-la-corrupcion-en-la-policia-de-el-salvador>, último acceso 24 de agosto de 2015.

⁵⁸ “Corrupción sustancial en sistema Judicial salvadoreño, según EUA” <http://www.contrapunto.com.sv/politica/corrupcion-sustancial-en-sistema-judicial-salvadoreno-segun-eua>, último acceso 27 de agosto de 2015.

⁵⁹ “El Salvador Investigating 80% of Country's Judges” Insightcrime, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/el-salvador-fight-judicial-impunity>, último acceso 24 de agosto de 2015.

⁶⁰ CIDEHMUN, *op. cit.*, p. 21.

dependen de los grupos criminales. El PNUD ha reportado la infiltración de estos grupos en las escuelas de los barrios infestados de las pandillas.⁶¹ La escuela pública, tradicionalmente el área de protección y control del Estado por antonomasia, no cumple más su función en estos contextos criminales. Asimismo, gracias al Sistema de Integración de Centroamérica, SICA, las fronteras de El Salvador con Guatemala y El Salvador tienen escasa presencia de autoridades migratorias. Esto ha aumentado los intercambios comerciales entre ambos países, pero está documentado que se han beneficiado más los grupos criminales de transportistas de mercancías ilícitas -como los Perrones-, la organización narcotraficante más grande del país, que controla las provincias de Usulután, San Miguel y La Unión, en el este, y la de Santa Ana, vecina de Guatemala.⁶² El principal problema humanitario de este país es el desplazamiento interno. Cifras de organismos internacionales apuntan a más de 100,000 desplazados internos por violencia criminal. Hay colonias fantasmas, con casas abandonadas que los grupos criminales tomaron a la fuerza para realizar sus actividades ilícitas.⁶³

Según el informe del CIDEHUM, los departamentos en donde se ha registrado desplazamiento forzado por violencia criminal son La Libertad, San Salvador, San Miguel, La Unión y Usulután. Es revelador que la mayoría de los migrantes, solicitantes y no solicitantes de la condición de refugiado de El Salvador que conocí durante mis visitas a albergues de la ciudad de México provenían de estos distritos. En la narrativa de la mayoría de ellos está de manera constante la violencia criminal como una presencia generalizada en la vida cotidiana. Jóvenes que huían del reclutamiento forzado de las pandillas, pequeños empresarios cuyos negocios sufrían

⁶¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *El Salvador, Imaginar un nuevo mundo posible*, San Salvador, 2013, p. 21.

⁶² Andreas Quasten, *Superación de la crisis de seguridad en el triángulo norte de Centroamérica. Posibilidades y necesidades de una intervención internacional*, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 12. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09638.pdf>

⁶³ Laura Rubio Díaz-Leal, *Desplazamiento interno, inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana*, ITAM, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH, México, 2014, pp. 104 -105.

extorsiones constantes, hermanos de pandilleros asesinados, choferes de transporte público, entre otros oficios.⁶⁴

Honduras

De los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica, Honduras es actualmente el más violento. La evolución de las tasas de homicidio por cada 100 mil en los últimos 5 años ha sido descomunal. Qué explica semejantes niveles de violencia es materia de una intensa discusión entre los especialistas. La posible explicación que más fuerza ha tomado es la conjunción de factores subyacentes a la crisis de seguridad de la actualidad, con el cambio en la dinámica misma de la geografía del crimen organizado en la Cuenca del Caribe. A esto se suma el enrarecimiento del clima político a raíz del golpe contra el presidente reformista Juan Manuel Zelaya en 2009. Durante su administración, Zelaya tuvo como prioridad el combate al crimen organizado y las pandillas. En su propuesta de “Política integral de seguridad ciudadana y pública” reconoció la debilidad de las instituciones de seguridad a nivel local y nacional, así como la corrupción generalizada en las policías y centros penitenciarios.⁶⁵

Los factores subyacentes a la actual crisis de seguridad son estructurales: desigualdad económica, desempleo y baja calidad de la educación, lo que resulta en el debilitamiento institucional en todos los órdenes del Estado y un especial

⁶⁴ Grupo focal en Tochán, albergue para migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado, Ciudad de México, abril del 2014. Grupo focal en CAFEMIN, albergue para migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado, ciudad de México, 2 de abril de 2014. Cfr. José Francisco Sieber y Nicolás Rodríguez Serna, “Gang and Cartel-related International Protection Profiles from the Northern Triangle”, manuscrito inédito en proceso de publicación. Debo acceso al texto a los autores, José Francisco Sieber es oficial de protección de ACNUR en México y Nicolás Rodríguez consultor para ACNUR.

⁶⁵ Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, “Bases de la política integral de seguridad pública y ciudadana”, <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/1.pdf>, último acceso 28 de agosto de 2015.

protagonismo de las fuerzas armadas en la vida política y social del país.⁶⁶ Estas realidades estructurales se han conjuntado con situaciones coyunturales que trastornaron el orden político y social de manera determinante. El primero de ellos fue el Huracán Mitch que en 1998 degradó la infraestructura y capacidad institucional de Honduras, situación que los grupos criminales aprovecharon paulatinamente.

Casi una década después vino el golpe de Estado contra el presidente Zelaya, lo que también trastocó la vida institucional del país y lo sumió en el caos, pues los gobiernos golpistas subsecuentes, debido al retiro de ayuda internacional por el golpe, redirigieron los recursos del Estado de la lucha contra las organizaciones criminales a necesidades más básicas como son los sectores salud, educación, producción industrial y agropecuario.⁶⁷

Al contrario de la propuesta integral de Zelaya, las políticas de seguridad de los gobiernos de Porfirio Lobo y Juan Orlando Hernández se han enmarcado en el paradigma de la mano dura, lo cual ha aumentado la violencia de manera considerable. A su llegada al poder, Hernández intentó redirigir la estrategia de seguridad hacia una política más integral de coordinación intersectorial, sin embargo, como recientes reportes nacionales⁶⁸ e internacionales sugieren, los nuevos cursos de acción implementados no han rendido fruto por la persistente corrupción generalizada⁶⁹ y las debilidades institucionales del sector de seguridad y procuración

⁶⁶ Orlando J. Pérez, *op. cit.*,

⁶⁷ Michael Shifter, *Countering Criminal Violence in Central America*, Council on Foreign Relations, Washington D.C, 2012, e-book, sin paginar.

⁶⁸ Honduras es el país más corrupto de Centroamérica y con más problemas para el acceso a transparencia y rendición de cuentas. Las instituciones de seguridad aparecen en las listas de mayor falta de acceso a la información pública. “Honduras: Aplazadas en transparencia 52 instituciones estatales”, *La Prensa*, 23 de mayo de 2014, <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/712023-98/honduras-aplazadas-en-transparencia-52-instituciones-estatales>, último acceso 24 de agosto de 2015.

⁶⁹ En Julio de 2015 la sociedad hondureña se movilizó en una escala sin precedente en su historia reciente para exigir a las autoridades el fin de la corrupción en todos los órdenes del gobierno. <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/14/honduras-guatemala-protests-government-corruption>, último acceso 25 de agosto de 2015. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional ubica a Honduras en el lugar 126 de 175 a nivel mundial, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, último acceso 28 de agosto de 2015.

de justicia,⁷⁰ retos todos que Hernández tenía cuando llegó a la presidencia y que no ha logrado superar.⁷¹ En sendos informes tras visitar el país, tanto la ONU como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han alertado del colapso del sistema penitenciario de Honduras por la “corrupción omnipresente” y el autogobierno que ésta genera.⁷²

El actual presidente hondureño modificó su cometido inicial por una política integral de seguridad, hecho que se demostró con la abolición a comienzos de 2014 de la entonces Comisión de Reforma a la Seguridad Pública, (CRSP): logro de la sociedad civil y sectores del gobierno y partidos políticos con una visión similar a la que Zelaya tenía.⁷³ Hernández es heredero, al igual que sus pares en Guatemala y El Salvador, de un problema estructural en materia de seguridad común en la región: el débil desarrollo de los cuerpos policíacos después de que los ejércitos cedieron el paso a autoridades civiles tras las guerras civiles, en Guatemala y El Salvador, y del régimen militar en Honduras en los años ochenta.⁷⁴ No obstante las propuestas de varios sectores del espectro político y social hondureño, Hernández ha privilegiado la militarización de la estrategia contra el crimen como evidencia su anuencia a que la

⁷⁰ En 2014 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), hizo una visita in loco a Honduras; sus conclusiones reflejan la crisis de derechos humanos del país, posibilitada en gran medida por la corrupción y la impunidad que “frustran las expectativas de justicia para las víctimas directas las agresiones y obliga a toda la sociedad hondureña a limitar sus condiciones y proyectos de vida al contexto de violencia en que se encuentra inmersa”, Observaciones Preliminares sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp>, último acceso 28 de agosto de 2015.

⁷¹ Marguerite Cawley, “Top 3 Security Challenges Facing Honduras' Next President”, InsightCrime, 2014. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/top-3-security-challenges-facing-honduras-next-president> último acceso 23 de mayo del 2015.

⁷² *Informe de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos sobre la situación de las personas privadas de libertad en Honduras*, 2013, p.15, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/HONDURAS-PPL-2013ESP.pdf>, último acceso 28 de agosto de 2015.

⁷³ “El crimen y la corrupción policial en Honduras: entrevista con Leticia Salomón”, <http://www.wola.org/es/node/3119> último acceso 23 de agosto de 2015.

⁷⁴ Raúl Benítez-Manaut, *op. cit.*,

Policía Militar tenga supervisión constitucional, en franca oposición a las propuestas de Zelaya y la CRPS.⁷⁵

Aunado a estos factores estructurales subyacentes a la crisis, Honduras se ha convertido en el lugar de tránsito de 90% de la cocaína que fluye de Sudamérica a Norteamérica: se estima que 80% de la droga llega vía aérea, y ya en tierra, comienza la “supercarretera de las drogas” que conecta la droga que se produce en Sudamérica con la que se consume en Estados Unidos.⁷⁶ Los municipios más violentos son los de frontera con el océano Atlántico: zonas estratégicas donde llega vía marítima o aérea la droga proveniente del sur.⁷⁷ Así pues, Atlántida, Cortés, Colón, Yoro, Copán y Francisco Morazán, departamentos limítrofes con la costa atlántica, son los más violentos, algunos de ellos llegan a tasas de homicidios de más de 100 por cada 100 mil habitantes. Asimismo, la mayor ciudad y capital industrial, San Pedro Sula, se ha consolidado en los últimos cinco años como la ciudad más violenta del planeta. Barrios enteros de esta ciudad están en control de las pandillas principales, MS-13 y Barrio 18. La extorsión es rampante. Los grupos criminales imponen toques de queda en barrios enteros. Las fuerzas policíacas municipales en estos lugares funcionan como un apéndice del crimen organizado, pues la mayoría de sus cuadros están coludidos en delitos como secuestro, tráfico de drogas y armas. De hecho, no es raro encontrar jóvenes policías en albergues de migrantes de la ciudad de México

⁷⁵ “Comisión de reforma a la seguridad de Honduras tiró al cesto L30 millones”, *La Prensa*, 9 de febrero de 2014, <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/464550-98/comision-de-reforma-a-la-seguridad-de-honduras-tiro-al-cesto-130>, último acceso 25 de agosto de 2015.

⁷⁶ James Bosworth, “Honduras: Organized Crime Gained Amid Political Crisis”, en, Cynthia J. Arnson y Eric Olson (eds.), *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington DC, Woodrow Wilson Center, 2011, pp. 3-5. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Bosworth.FIN.pdf> último acceso 27 de mayo de 2015.

⁷⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*, 2012, p.32 http://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA_CACaribb_cocaine_SAmerica_US.pdf último acceso 23 de mayo de 2015.

solicitando refugio al Estado mexicano por temor a regresar a sus países después de haber huido por negarse a realizar actos de corrupción en su trabajo.⁷⁸

La actividad económica en Honduras se ha visto severamente trastornada en Honduras debido al crimen organizado.⁷⁹ Al menos 18 mil negocios han cerrado en los últimos años por la demanda de pago de piso en las ciudades principales.⁸⁰ Al igual que en El Salvador, hay barrios cuyas escuelas están completamente secuestradas por las maras; por lo tanto, el reclutamiento forzoso también es una terrible realidad.⁸¹ Otro sector severamente afectado es el del transporte público y las comunicaciones. Las maras controlan partes importantes de los caminos de las principales ciudades hondureñas, extorsionan a choferes y asesinan a quienes se oponen a cooperar.⁸² Hay barrios enteros en zonas urbanas, como Tegucigalpa y San Pedro Sula, en donde las maras se hicieron del control y se han asegurado así algunas lealtades de varios sectores de la población que controlan, pues además de huir hacia regiones en donde no estén presentes estos grupos criminales, jurar lealtad a los grupos criminales es la única opción.⁸³

En dos estudios comisionados por el ACNUR se demuestra la correlación que hay entre la violencia en estos departamentos y las deportaciones de migrantes

⁷⁸ Entrevista a joven hondureño solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, Albergue Tochán, Ciudad de México, 2 abril de 2014.

⁷⁹ Estimaciones del Banco Mundial proyectaron un crecimiento del 1% del PIB de Honduras por cada 10% de reducción de la violencia. Banco Mundial, *Crimen y violencia para el desarrollo, Un desafío para el desarrollo*, Washington DC, 2012, p. II.

⁸⁰ “Alarmante cifra de microempresas cerradas por culpa de la extorsión”, 27 de mayo de 2014, <http://televicentro.hn/nota/2014/5/27/alarmante-cifra-de-microempresas-cierran-por-culpa-de-la-extorsi%C3%B3n> último acceso 24 de mayo del 2015.

⁸¹ “In Honduran Schools, Gangs Are in Control”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 2014, http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/08/world/americas/ap-lt-honduras-violence-schools-abridged.html?_r=0. “Hope Dwindles for Hondurans Living in Peril”, *The New York Times*, 2 de agosto de 2014, <http://www.nytimes.com/2014/08/03/world/americas/hope-dwindles-for-hondurans-living-in-peril.html>, último acceso 23 de marzo de 2015.

⁸² CIDEHUM, *op. cit.*, p. 31.

⁸³ Programa nacional de Rehabilitación y Reinserción Social y UNICEF, *Informe sobre situación de maras y pandillas en Honduras*, 2011. http://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf último acceso 24 de mayo de 2015.

provenientes de Estados Unidos y México. Es decir, los departamentos más violentos, reportan más personas deportadas, esto quiere decir, que son los departamentos que más expulsan población hacia otros países de la región. Más certeza metodológica da que el último estudio de 2014, especializado en el caso de Honduras, incluyó un intenso trabajo cualitativo en el que se preguntó a una muestra representativa por departamento cuáles habían sido sus motivaciones para migrar. Se encontró que efectivamente los departamentos con mayor presencia de cárteles de la droga, grupos pandilleros o maras y transportistas de bienes ilícitos corresponden a porcentajes elevados de desplazados que dijeron salir de su país por la inseguridad en Cortés, Francisco Morazán, Olancho y otros.⁸⁴ Las mediciones se hicieron no sólo con base en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, sino también de manera desagregada por delitos como secuestro y extorsiones.⁸⁵

Además de estos delitos propios del crimen organizado, también hay evidencia empírica sobre el impacto del reclutamiento forzoso en varias localidades de San Pedro Sula, donde se reportó que del 2013 al 2014 salieron más de 2 mil niños no acompañados por acoso de mareros.⁸⁶ Asimismo, los informes del ACNUR sobre niñez migrante no acompañada arrojaron que 50% de los niños hondureños abandonaron su lugar de origen por el temor a la violencia generalizada.⁸⁷ Durante mis visitas a los albergues de migrantes y refugiados en la Ciudad de México el primer semestre del 2014 me pareció realmente sorprendente la cantidad de jóvenes

⁸⁴ ACNUR, Hermanas Scalabrinianas, JIPS, *Diagnóstico, Caracterización de la Población Hondureña Retornada con Necesidades de Protección, Magnitud, tendencias, causas, perfiles y necesidades de protección*, Tugucigalpa, 2014. CIDEHUM, op. cit.

⁸⁵ ACNUR, Hermanas Scalabrinianas, JIPS, op. cit., p. 7

⁸⁶ José Xavier Samaniego, ponencia “Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de América Central: Desafíos en materia de protección”, Taller Expertos Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina “Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, School of Advanced Study, University of London, y San Salvador, 22 y 23 de mayo de 2014.

⁸⁷ UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, 2014. ACNUR, *Arrancados de raíz*, Ciudad de México, 2014.

no acompañados⁸⁸ que mencionaban sus inhumanas condiciones de vida en los barrios de donde salían por el control de los pandilleros.⁸⁹

Honduras dio el año pasado un importante paso en la atención al problema de las consecuencias humanitarias de la violencia criminal. Específicamente, la crisis que recientemente se posicionó dentro de la agenda política del gobierno hondureño a tratar fue la del desplazamiento interno. De los tres países del Triángulo Norte, Honduras es el único que abiertamente lo ha reconocido oficialmente mediante la creación, el 31 de marzo del 2014, por mandato del presidente Juan Orlando Hernández, de la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia. Esta comisión se creó con el objetivo de formular e implementar programas para proteger a los desplazados mediante "los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y con las buenas prácticas impulsadas por organismos internacionales".⁹⁰ Sin embargo, la implementación de las medidas que se proponen en esta comisión ha sido precaria y no existen resultados. Académicos especializados en la temática afirman que fue más una estrategia de legitimación del presidente hondureño que un esfuerzo real por resolver el problema.⁹¹

Las respuestas políticas al desplazamiento forzado hacia el extranjero han sido nulas por parte del Estado hondureño. No existen pautas administrativas y legales, por parte del Estado hondureño, para que su red consular en la frontera sur con México

⁸⁸ El término Niños No acompañados, (NNA) puede resultar confuso. En realidad la mayoría de los menores de 18 años vienen acompañados de un familiar, amigo o "pollero". El drama del no-acompañamiento radica en que la mayoría de ellos emprenden el viaje hacia Norteamérica sin sus padres, lo cual a esa edad genera traumatismos psicológicos severos en esta cohorte demográfica. Cfr. Mark Lusk y Sam Terrazas, "Secondary Trauma Among Caregivers Who Work With Mexican and Central American Refugees", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 37, núm. 2, 2015, pp. 1-17.

⁸⁹ Grupo focal en albergue para migrantes y refugiados Tochán, Ciudad de México, abril del 2014. Grupo focal albergue para migrantes y refugiados CAFEMIN, Ciudad de México, 2 de abril de 2014.

⁹⁰ *La Prensa*, "Honduras crea comisión para prevenir el desplazamiento forzado por violencia", 31 de marzo del 2014, <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/631951-98/honduras-crea-comisi%C3%B3n-para-prevenir-el-desplazamiento-forzado-por-violencia> último acceso 23 de abril de 2015.

⁹¹ Entrevista telefónica con David James Cantor, Director de la Refugee Law Initiative, University of London, 25 de enero del 2015.

apoye a solicitantes de la condición de refugiado en México e interceda por ellos. Esto es lógico porque en el esquema tradicional de Estado persecutor, la persona que huye de su lugar de origen lo último que hace es acudir a la representación de ese país en donde solicita asilo. Sin embargo, cuando el Estado, al menos directamente, como en el caso de Honduras, no es el agente persecutor deberían existir instrumentos jurídicos y administrativos que facilitaran las solicitudes de refugio y asilo de personas que huyen de la violencia criminal.

Ciertamente, éste es un argumento normativo porque desde el punto de vista de la *realpolitik*, la creación de tales mecanismos supondría el reconocimiento internacional por parte de Honduras de su incapacidad de proteger a sus ciudadanos dentro de sus fronteras. Pero Honduras ya reconoció el problema en su dimensión nacional. La creación de la Comisión para atención del desplazamiento interno podría ser referente para nuevas propuestas por parte del Estado hondureño en aras de atender este problema en su dimensión internacional, pues aunque funcionarios del Estado mexicano afirmen que el sistema de protección consular de Honduras funciona correctamente a lo largo de la frontera sur de México,⁹² lo cierto es que académicos⁹³ y la mayoría de migrantes, solicitantes y no solicitantes de la condición de refugiado, coincidieron que la ayuda se reduce al ámbito asistencialista para encontrar algún albergue en donde puedan pernoctar.⁹⁴

⁹² Entrevista con un director de área de la SRE que pidió el anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

⁹³ Rafael Fernández de Castro, director de la División de Estudios Internacionales en el ITAM, ponencia en Conferencia sobre el Fenómeno Migratorio entre México y Estados Unidos desde el Poder Legislativo, de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, Ciudad de México, 10 de abril de 2015.

⁹⁴ Entrevista con Gabriela Hernández, Directora del Albergue Tochán para migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, Ciudad de México, 5 de junio de 2014.

Conclusiones del capítulo

Según el esquema de Charles Keeley, los Estados sientan las bases para la expulsión humana por tres razones estructurales: cuando hay problemas de identidad dentro de un Estado multinacional, cuando segmentos importantes de población están en contra de la estructura política y económica de ese Estado, y cuando el Estado se colapsa por falta de recursos.⁹⁵ Todos y cada uno de estos detonantes se activan en el escenario histórico de un país mediante la violencia generalizada. La violencia, pues, cumple una función reproductora de un (des)orden paralelo al instaurado por el Estado.

En el caso de los Estados referidos en este capítulo, la falta de recursos y la “implosión” estatal son las causas del desplazamiento forzado de miles de seres humanos. Sin embargo, habría que matizar el término implosión, porque no se trata de un colapso, sino de una mutación en la funcionalidad de las instituciones, pues los Estados del Triángulo Norte son cuerpos políticos con capacidades limitadas cuyas instituciones de seguridad y justicia, se encuentran en un complejo proceso de criminalización, debido a la corrupción e impunidad rampantes.

Esta criminalización se manifiesta en la doble función normativa y funcional que cumplen sus instituciones de seguridad y procuración de justicia. Por el lado normativo, el deber de proteger deficientemente a su ciudadanía: cometido que prácticamente no se cumple. Por el lado funcional, en especial las policías locales, algunos ministerios públicos y la mayoría de centros penitenciarios, sobreviven mediante un proceso de mutación debido a la corrupción y la infiltración que permite y posibilita la reproducción de nuevas maneras de soberanía y gobierno en amplias regiones de Honduras, Guatemala y El Salvador. Cuando las capacidades de un

⁹⁵ Cfr. Charles B. Keely, “How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows”, *International Migration Review*, vol. 30, núm. 4, 1996, p. 1046.

Estado son limitadas se crean las condiciones necesarias para la reproducción de “espacios sin gobernar” y, por lo tanto, es más probable que aparezca una crisis humanitaria. Pero no todas las crisis humanitarias son de la misma naturaleza; como expliqué al principio de este capítulo, en el ámbito de la toma de decisiones políticas (*policymaking*) y el de la política como tal (*politics*) las causas explican en gran medida cómo intervendrá la comunidad internacional y, especialmente, los Estados vecinos.

La peculiaridad de la crisis humanitaria en la región radica en que en los Estados del Triángulo Norte no hay guerras declaradas, ni estados de emergencia por desastres naturales o férreas dictaduras, pero al mismo tiempo las instituciones de seguridad y procuración de justicia en su mayoría son disfuncionales, tal como evidencian las altas tasas de homicidio y de impunidad referidas a lo largo del capítulo. Asimismo, en la colusión de algunas instituciones como los centros penitenciarios, las policías locales y varios órdenes de los ministerios públicos de esos países con los grupos criminales que operan en la región.

Ahora bien ¿deja de servir un Estado cuyas instituciones básicas de seguridad y procuración de justicia son disfuncionales? Ciertamente, desde el punto de vista teórico contractual y weberiano, el Estado fracasa cuando deja de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, desde el punto de vista funcional, los Estados del Triángulo Norte a pesar de su debilidad institucional, mantienen una fachada de orden y estabilidad que les confiere legitimidad internacional. A pesar de que el “Estado empírico”, es disfuncional en el ámbito interno debido a sus bajas capacidades institucionales, el “Estado jurídico”, es decir el reconocimiento jurídico internacional no, es materia de discusión en foros mundiales.⁹⁶ Ningún país pone en tela de juicio la

⁹⁶ Achim Wennman, *op. cit.*, p. 12.

legitimidad de los Estados del Triángulo Norte, situación contraria, por ejemplo, a casos como Siria, Libia o Somalia, respecto a los cuales hay un consenso en la llamada “comunidad internacional” de que son Estados colapsados. En los últimos meses el velo del orden y la funcionalidad ha sido cuestionado por las sociedades centroamericanas, especialmente en Honduras y Guatemala, pero el Estado sigue de pie, las instituciones, más allá del orden judicial y de seguridad, continúan funcionando y a pesar de traumáticos eventos como la reciente destitución por corrupción del presidente de Guatemala Otto Pérez Molina, se pudieron llevar a cabo elecciones sin contratiempos mayores. Por consiguiente, hay en el Triángulo Norte, según la tipología de Rotberg, Estados débiles cuyas instituciones a nivel federal simulan orden y autoridad, pero en donde a nivel local han proliferado espacios sin gobernar: su control por el crimen organizado sirve como catalizador de la crisis humanitaria que se vive en varias zonas de Honduras, El Salvador y Guatemala.

Sin embargo, y esta es otra peculiaridad de la situación, es que el crimen organizado como causa de crisis humanitarias no figura dentro de los manuales de procedimiento de las organizaciones internacionales con este tipo de mandatos. A pesar de que en 2003, mediante los Protocolos de Palermo se reconoció que las diferentes acciones del “crimen organizado transnacional” representaban una amenaza a la seguridad internacional, las consecuencias humanitarias han sido especialmente ignoradas como un problema que requiere una reacción internacional desde la perspectiva humanitaria. Queda a discreción de las legislaciones nacionales, el tipo de enfoque hacia consecuencias de esta problemática como el desplazamiento forzado, el secuestro, la extorsión generalizada y el reclutamiento forzado de menores de edad a los grupos criminales.

Así pues, en este capítulo demostré que en el Triángulo Norte de Centroamérica hay una crisis humanitaria peculiar, porque las estructuras del Estado no están colapsadas como en situaciones de guerra civil, o catástrofes naturales sino porque funcionan parcialmente. Dentro de las tipologías operativas de crisis humanitaria, la del Triángulo Norte sería una “compleja emergencia política” porque la disfuncionalidad institucional ocasiona disputas de autoridad y violaciones masivas a los derechos humanos que crean a su vez necesidades humanitarias. Una de ellas, no la única, ni la más acuciante, pero sí la más visible a nivel internacional, son los desplazados por la violencia criminal. ¿Quiénes son ellos?, ¿Cómo conceptualizarlos?, ¿Qué implicaciones tiene el uso de la etiqueta migrante o refugiado? Responder estas preguntas es de suma importancia, porque son el marco conceptual sobre el que los tomadores de decisiones del Estado mexicano y el ACNUR elaboran cursos de acción particulares en la interacción de los intereses políticos y las normativas internacionales. Sobre este asunto versará el siguiente capítulo.

II. ¿Migrantes o refugiados?

El objetivo principal de este capítulo es responder la siguiente interrogante: ¿cuáles son las implicaciones políticas y humanitarias del uso de etiquetas institucionales establecidas en el régimen internacional de refugiados, y replicadas en parte importante de la literatura académica, para explicar y responder políticamente a la movilidad humana en el contexto de la violencia criminal en Centroamérica? El argumento principal es que el marco explicativo estructurado en torno a la dicotomía entre migración y refugio, tanto desde la dimensión jurídica, político-institucional como académica, impide la comprensión adecuada de la naturaleza del movimiento de población en el contexto de violencia criminal en la región del Triángulo Norte en Centroamérica.

La persistente dicotomía refugiado-migrante es una de las variables de mayor peso para explicar las dificultades de la adaptación institucional del régimen internacional de refugiados ante nuevas realidades en el mundo social, como es la relación, ya explicada en el capítulo anterior, entre violencia de tipo criminal y los movimientos de población en un contexto de debilidad institucional.

El capítulo consta de 3 apartados. En el primero explicaré los orígenes históricos de la dicotomía migrante-refugiado; desde la formación del régimen internacional de refugiados al término de la Segunda guerra mundial, y su posterior institucionalización e implementación en términos generales. En el segundo analizaré cuáles son las implicaciones políticas y humanitarias de la persistencia de esta dicotomía para el caso del movimiento de población en el contexto de la violencia criminal en Centroamérica. Me enfocaré en estudiar las implicaciones en el Estado receptor (México), las organizaciones internacionales (ACNUR) y el mundo

académico. En el tercero propondré, con base en el concepto de Alexander Betts, *survival migration*, que el marco explicativo para el movimiento de población impulsado por los altos niveles de violencia criminal en la región debe estructurarse en torno a un enfoque de derechos humanos, no en torno a las causas de su salida, ni si fue, según la dicotomía, voluntaria o forzada.

La ausencia del enfoque de derechos humanos para comprender la magnitud del problema explica la ausencia de políticas públicas adecuadas y la precaria implementación de los instrumentos internacionales en la materia por parte del Estado mexicano para atender la movilidad humana en el contexto criminal de la región del Triángulo Norte. Por consiguiente, la idea global que subyace en este capítulo es que la crisis humanitaria centroamericana muestra algunos de los límites del régimen internacional de refugiados y sus tres mecanismos para darle sustento: la negociación internacional, la institucionalización y la implementación, pero sobre todo este último.

A tono con el primer capítulo y en general con toda la investigación, mi aproximación al fenómeno migratorio parte del concepto de “movilidades”: paradigma contemporáneo dentro de las ciencias sociales para comprender el movimiento de personas, información, mercancías y objetos en el contexto de globalización actual. La crítica principal de este paradigma interdisciplinario a los estudios tradicionales de refugiados y migración, es que las estructuras políticas y sociales reproducen las categorías ontológicas y epistemológicas de un modo de interpretación de la realidad humana basado en el sedentarismo y la territorialización de la vida dentro de los confines del Estado-nación.¹ Es pertinente adoptar este enfoque cuando la realidad empírica de la región del Triángulo Norte es un dramático

¹ John Urry, *Mobilities*, Cambridge, Polity Press, 2007.

ejemplo de los efectos de la conjunción de los efectos de la globalización liberal y “globalización desviada” en la vida de miles de individuos.

Orígenes y persistencia de la dicotomía migrante-refugiado

Migrantes: el énfasis en la decisión

La falsa dicotomía entre migrante y refugiado estructura los procesos de toma de decisiones y de diseño, formulación e implementación de la política (policy) internacional y política pública respecto al tema de la movilidad humana dentro de los Estados nación en todo el mundo. Esta dicotomía parte del supuesto de que migrantes y refugiados son grupos sociales disímiles. La contraposición de los factores causales que originan su desplazamiento de un lugar a otro es su piedra angular. En un esquema general de explicación, según esta dicotomía, el migrante es aquel individuo que sale de su lugar de origen por razones económicas, sociales/familiares con el objetivo de buscar un mejor escenario de vida que permita, eventualmente, aumentar sus ingresos y con ello las posibilidades de desarrollo de su tierra natal y su familias. Por su parte, el refugiado es aquel individuo que, despojado de agencia, sale de su hogar de origen en busca de protección en otro lugar debido a problemas políticos en su tierra de origen.

Desde los años setenta del siglo XX a la actualidad, los estudios de migración han sofisticado sus marcos explicativos para responder a la pregunta de por qué los seres humanos migran. Sin embargo, no se ha conformado un cuerpo teórico único y consistente. A decir de Simmons, han existido diversas generaciones de teorías, cada una en respuesta al contexto social y económico de la época.² En primera instancia, las explicaciones giraban en torno a un beneficio económico ocasionado por las

² Alan Simmons, “Explicando la migración, la teoría en la encrucijada”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 6, núm. 1, 1991, p. 27.

diferencias en el salario del país receptor y el expulsor, así como en el excedente de empleo del país receptor. Esta primera generación de teorías económicas partía del supuesto de que el migrante elegía salir por una razón estrictamente económica. Posteriormente, la explicación económica se sofisticó para incluir razones financieras, monetarias y de desarrollo socioeconómico en las tierras de origen. El migrante se desplazaba ya no para salir de la pobreza exclusivamente, sino también, y sobre todo, para acumular dinero que permitiera sortear la incertidumbre financiera en el lugar de origen, de modo que, después, pudiese invertir en su tierra natal para generar capital. Una tercera generación de teorías, sin soslayar la dimensión económica, considera la creación de redes sociales como la variable explicativa para entender las razones por las que un individuo se desplaza de un país a otro.³

Esta última teoría tiene especial poder explicativo por la enorme evidencia empírica que existe para comprobar en un nivel microsocioal, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, la presencia de redes sociales como determinantes en la decisión de un migrante para abandonar su lugar de origen. Independientemente del debate de estas generaciones de teorías en los estudios de migración, existe una característica común en todas ellas: el carácter voluntario del movimiento de población y la presencia de agencia en las decisiones del individuo. Por lo tanto, el migrante, según estos estudios, es aquel individuo con poder de decisión, que de manera voluntaria abandona su hogar de origen en busca de mejores oportunidades de vida material.

La institucionalización política de los asuntos migratorios a nivel mundial se desarrolló en una etapa posterior a la formación del sistema de Estados-nación y la revolución industrial en el mundo occidental durante el siglo XIX. La época de la globalización anterior al estallido de la Primera guerra mundial fue la etapa de la

³ Douglas Massey, et al, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, 1993, pp. 431-466.

historia moderna con mayor movilidad humana, motivada, en gran medida, por las exigencias del sistema capitalista en pleno crecimiento y reproducción en la mayor parte del mundo occidental.⁴ Durante esta época la migración laboral adquirió relevancia como pilar de desarrollo económico de las naciones que necesitaban mano de obra barata para apuntalar sus procesos de industrialización.

Debido a la simultaneidad histórica entre la proliferación masiva de migración internacional motivada por la expansión del sistema capitalista y la consolidación de las instituciones del Estado-nación moderno en el mundo occidental, se tuvieron que desarrollar instituciones políticas y procedimientos administrativos que aseguraran al Estado todas las prerrogativas en el control de la migración transfronteriza. Así que cuando el marco regulatorio de la migración internacional comenzó a diseñarse e institucionalizarse a nivel mundial durante el siglo XX, los principales países receptores europeos y Estados Unidos ya habían consolidado un control férreo de los procedimientos administrativos e institucionales para regular el flujo migratorio por cuestiones económicas.⁵

Este desarrollo en la política internacional del tránsito del siglo XIX al XX tiene una relación directa con la consolidación de la dicotomía migrante-refugiado, debido al particular momento histórico en que se formuló e institucionalizó el sistema internacional para regular y atender los patrones de movilidad humana que no podían explicarse según los esquemas teóricos de la migración voluntaria, en los que, a decir de esta literatura, la agencia de los individuos es determinante en la decisión de abandonar el lugar de origen en busca de mejores oportunidades materiales de vida.

⁴ Para las cifras por región ver Adam McKeown, "Global Migration, 1846-1940", *Journal of World History* vol. 15, núm. 2, 2004, pp. 156-160.

⁵ T. Hammar, "Laws and Policies Regulating Population Movements: a European Perspective", en *International Migration Systems: A Global Approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1992. pp. 250-253.

Refugiados: el énfasis en la persecución

Los movimientos de población explicados con la premisa de la ausencia de agencia de los individuos, es decir, cuando los individuos se ven obligados a abandonar su lugar de origen por razones ajenas a su control son una realidad tan vieja como la historia misma. La tradición de las Religiones del libro, como se llama a la tríada monoteísta del judaísmo, cristianismo e Islam, tiene en el movimiento de población por razones ajenas a los protagonistas del relato un fuerte referente simbólico. En el judaísmo el Éxodo se presenta como el arquetipo de la migración forzada de Israel cuya situación de vida en Egipto era insostenible. Asimismo, el principal protagonista de la literatura neotestamentaria, Jesús de Nazareth, en un episodio fundacional se desplaza por causas ajenas a su control, como es el caso de la huida a Egipto debido a la persecución de Herodes. De la misma manera, el Islam relata la Hégira, nombre que como se conoce a la peregrinación del profeta Muhammad de Mecca a Medina en 622 D.C. por las amenazas de muerte de las que era objeto.

La persecución es el elemento clave para explicar por qué los individuos deciden abandonar su lugar de establecimiento, no sólo en las religiones mencionadas, sino en las subsecuentes narrativas de la historia humana en contextos de violencia generalizada. El régimen internacional de refugiados tiene, pues, como piedra angular la persecución basada en temores bien fundados. Refugiado, según la definición pilar de este régimen, es aquella 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 del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de su 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”.⁶

Esta definición se adoptó en la Convención de 1951 culminando así la negociación internacional de los países miembros en ese momento de la ONU. La catástrofe humanitaria masiva ocasionada por la Segunda guerra mundial posibilitó que los estados miembros de la ONU firmaran esta convención con el objetivo de aliviar las tensiones demográficas y políticas de los países europeos, cuyas fronteras habían sido penetradas por millones de personas que huían de los horrores de la guerra. Las consecuencias humanitarias y políticas de la guerra fueron, pues, los principales referentes empíricos para crear el arquetipo del refugio, aquel movimiento de población en donde los individuos no tienen agencia y enfrentan una violenta coyuntura que los obliga a abandonar su hogar.

Antes de la Segunda guerra mundial el manejo de la migración detonada por situaciones de conflicto, o refugio, se delegó en la Organización Internacional de Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés), que ya destacaba la noción de persecución como consideración esencial para clasificar un movimiento de población como flujo de refugiados. Sin embargo, la IRO tenía un criterio de diferenciación claro. No era una persecución a solas, sin adjetivo, pues los seres humanos pueden enfrentar persecuciones por cualquier razón, sino que desde su concepción el término refugiado se relacionó con fenómenos políticos y civiles. Es decir, para un refugiado la causa del abandono de su país de origen debía ser por cuestiones políticas. Así pues, incluso años antes del estallido de la Segunda guerra mundial, la frontera entre la migración voluntaria y la migración forzada ya comenzaba a institucionalizarse. En realidad,

⁶ Convención del refugiado 1951, <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>, último acceso 23 de enero del 2015.

respondió más a la coyuntura política del momento que a la naturaleza misma de los movimientos de población.

La institucionalización de la dicotomía migrante-refugiado

Ahora bien, ¿cuándo y por qué se articuló una política (*policy*) internacional diferenciada entre migrantes y refugiados? Según Reiko Karatani, esta división tuvo lugar después de la Segunda guerra mundial debido a la negativa del gobierno de Estados Unidos en delegar en una sola institución el manejo de la movilidad humana en todas sus expresiones.⁷ Al igual que la mayoría de las instituciones del incipiente y debilitado sistema internacional posterior a la Primera guerra mundial, la IRO dejó de existir tras el colapso del orden mundial durante la Segunda guerra mundial. El ACNUR, creado en 1951 mediante la Convención de refugiados de Ginebra, fue la institución sucesora del IRO.

Karatani aduce que dentro del seno de las Naciones Unidas se propuso dotar a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o a algún conglomerado de instituciones multinacionales el manejo de la movilidad humana en todas sus dimensiones, tanto la migración voluntaria, o económica, cuanto la forzada, o refugio. Estados Unidos, había adoptado una dura legislación antiinmigrante en la década posterior a la Primera guerra mundial, lo que definió el diseño institucional del manejo de la movilidad humana a partir del término de la Segunda guerra mundial.

Estados Unidos auspició la creación del ACNUR como un intento de controlar el impacto de los flujos de refugiados europeos en el contexto del final de la Segunda

⁷ Reiko Karatani, "How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins", *International Refugee Law*, vol. 17, núm., 3, 2005, p. 519.

guerra mundial.⁸ La migración económica o laboral incluso dejó de ser un mandato exclusivo de la OIT y gradualmente pasó a ser una responsabilidad del entonces Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME), -posteriormente Comité Intergubernamental de las Migraciones, actualmente la Organización Internacional de las Migraciones, (OIM)- cuyo mandato inicial fue implementar la política de transportación del excedente de migrantes europeos varados en diversos países europeos una vez terminada la Segunda guerra mundial.⁹ La estrategia de Estados Unidos consistió, entonces, en apoyar la creación de pequeñas instituciones con mandatos especializados para una dimensión de la movilidad humana, de modo que pudiera mantener prerrogativas en el control de los asuntos migratorios a nivel mundial, o así lo creían los políticos estadounidenses que participaron en el diseño institucional del manejo de la movilidad humana de la segunda posguerra.

Si bien es cierto, como aduce Karatani, que la tajante división entre los regímenes internacionales de migración y de refugiados fue un producto involuntario de los intereses políticos estadounidenses, no lo es menos el hecho de que esta separación convenía a Estados Unidos, dado que con la recuperación económica de la posguerra el gobierno norteamericano deseaba controlar el tipo y la nacionalidad de los flujos migratorios que entraban a su país. Además, esta división se terminó de instrumentalizar en 1951, cuando la guerra fría ya había comenzado. Varias investigaciones han destacado la excesiva politización de la política de refugiados en todo el mundo durante la guerra fría.¹⁰ En este escenario, era indispensable para

⁸ Alexander Betts, Gil Loescher y James Milner, *The United Nations Higher Commissioner on Refugees, The Politics and Practice of Refugee Protection Into the 21st Century*, Londres, Routledge, 2008, p. 20.

⁹ Reiko Karatani, *op, cit*, p. 518.

¹⁰ Gil Loescher y John A. Scalan, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to Present*, Nueva York, Free Press, 1986.

Estados Unidos mantener instituciones con mandatos específicos por encima del proyecto apoyado por la OIT y la ONU, de crear una sola institución global encargada del manejo de la movilidad humana en todas sus dimensiones.¹¹

Además de la influencia de los intereses políticos de los principales estados encargados de elaborar los distintos regímenes de movilidad humana, es preciso hacer hincapié en la trayectoria institucional para explicar la aparición y persistencia de la dicotomía entre migrante y refugiado. Los líderes participantes en el diseño de las instituciones internacionales encargadas del manejo migratorio durante la Segunda guerra mundial, tenían referentes institucionales como la IRO y el Alto Comisionado para Refugiados, creado en 1921 por la Liga de las Naciones y responsable de los refugiados griegos, turcos, búlgaros y armenios.¹² Aunque en ese momento no existía una definición universal de refugiado, el criterio de persecución política era prevaleciente en la implementación de la protección a flujos masivos de población que abandonaban países azotados por los efectos de las guerras civiles. Así pues, la definición de refugiado de 1951 se nutrió de la trayectoria institucional de los años de entreguerras.

La división institucional del manejo de la movilidad humana se dio en el contexto histórico occidental. A pesar de que la Segunda guerra mundial afectó a la mayoría de los países del mundo, las necesidades que en ese momento intentaban resolverse se circunscribían al mundo europeo y estadounidense. Ciertamente, los

¹¹ Reiko Karatani, *op. cit.*, p. 518.

¹² El Alto Comisionado para Refugiados de 1921 fue una iniciativa de la Liga de las Naciones en conjunción con el Comité Internacional de la Cruz Roja para resolver el problema de los refugiados que causaron las guerras en el Cáucaso a raíz de la desintegración del Imperio Otomano después de la primera guerra mundial. Varias oficinas se crearon para realizar las tareas de protección de este Alto Comisionado, tales como la Oficina Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938), la Oficina del Alto Comisionado de Refugiados procedentes de Alemania (1933-1938), la Oficina del Alto Comisionado de la Liga de las Naciones para refugiados (1939-1946) y la Comisión Intergubernamental para refugiados (1938-1947). Véase Gilber Gaeger, *International Review of the Red Cross*, “On the History of International Protection of Refugees”, vol. 83, núm. 843, 2001, pp. 727-737.

problemas de desplazamiento de población más masivos ocurrieron en esas regiones. Por lo tanto, las respuestas políticas al problema de la movilidad humana a nivel internacional respondieron a las necesidades específicas de la época, se nutrieron de trayectorias institucionales adoptadas a nivel nacional e internacional durante los años de entreguerras y, sin duda, se condicionaron en gran medida por los intereses nacionales de los Estados protagonistas en la formación de esta división de funciones en la arena mundial.

Dentro de esta división institucional de tareas para responder políticamente al problema de la movilidad humana en Europa se creó el régimen internacional de refugiados. Mediante la Convención de 1951 se adoptó la definición de refugiado prevaleciente hasta la actualidad. Este hecho significó un momento fundante en la historia de la formación y perpetuación de la dicotomía entre migrante y refugiado. Es fundacional porque, como afirma Roger Zetter, el término refugiado se concibió como una etiqueta jurídico-institucional.¹³ Se creó así entonces una categoría institucional de individuos a la que se le conferían procedimientos administrativos, burocráticos y jurídicos especiales, diferenciando, ya no sólo en la teoría o discursos, sino en la práctica institucional de los Estados, a los refugiados de los migrantes económicos.

A partir de la formación del régimen internacional de refugiados se consolidó en los círculos académicos la dicotomía entre migrante y refugiado. El debate teórico y conceptual que ha nutrido esta dicotomía es el énfasis que se ha dado a las causas de los desplazamientos de población como parámetro para determinar de qué movimiento se trata, si de refugio o migración. El padre de los estudios sobre refugiados en la segunda mitad del siglo XX Egon Kunz definió en un artículo

¹³ Roger Zetter, "Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity", *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 1, 1991, pp. 39-62.

paradigmático al refugiado como un tipo social diferente.¹⁴ Con base en la definición de la Convención de 1951, la diferencia radicaba, según él, que, al contrario del migrante, el refugiado se “expulsaba de su lugar de origen a sí mismo de manera involuntaria”. Este hecho debía garantizar protección de la persecución de la que eran objeto, por lo que se justificaba la existencia de un grupo social diferente.

El trabajo de Kunz influyó fuertemente a las primeras generaciones en los estudios sobre refugiados. Estos estudios se desarrollaron paralelamente a la consolidación de las instituciones internacionales y con la proliferación de los desplazamientos de población en la década de los años setenta y ochenta con las guerras civiles que asolaron el tercer mundo. El problema con estos estudios es que reprodujeron la dicotomía entre migrante y refugiado. De entrada, tenían una unidad de análisis, el concepto de refugiado, que, sin previo análisis empírico, dividía el mundo de la movilidad humana entre aquellos migrantes con agencia, es decir, poder de decisión, y otros constreñidos por las estructuras políticas de su lugar de origen. Según Guilia Scalettaris, el problema con los estudios de refugiados (*refugee studies*), básicamente de origen anglosajón, es que se basan en conceptos que nacieron en un contexto de diseño institucional que respondía a decisiones de política (*policy*) y no a un análisis empírico de la realidad.¹⁵

Efectivamente, la ausencia de agencia de un refugiado y la presencia de agencia en un migrante es prácticamente imposible de comprobar empíricamente. Las motivaciones para migrar son diversas; en situaciones de guerra o amenaza generalizada hay poblaciones dispuestas a continuar viviendo en sus hogares, no obstante que represente un peligro para su integridad física. De la misma manera, un

¹⁴ Kunz, E.F., “The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement”, *International Migration Review*, vol. 7, núm. 3, verano 1973, p. 130.

¹⁵ Guilia Scalettaris, “Refugee Studies and the International Refugee Regime: a Reflection on a Desirable Separation”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, núm. 3, 2007, pp. 36-50.

“migrante económico” puede que no tenga necesidades materiales esenciales que lo obliguen a salir de su lugar de origen, mientras que familias en extrema pobreza jamás migran. Como ya se vio con anterioridad, los estudios de migración han sofisticado sus explicaciones para tomar en cuenta el universo de posibilidades, la multicausalidad y multidimensionalidad para explicar por qué un migrante abandona su hogar. Sin embargo, en los estudios sobre refugiados, a pesar de la paulatina aparición de sendas críticas de Roger Zetter, Liisa Malkki y Guilia Scalettaris, se sigue partiendo de la definición institucional del ACNUR para conceptualizar al refugiado.

La persistencia de esta dicotomía ha sido expresada incluso en las revaloraciones de la relación entre la migración forzada y la voluntaria. El análisis de Anthony Richmond se considera un paradigma debido a su sofisticación teórica. Sin embargo, termina reforzando ambas categorías como contrapuestas al usar la división entre migración proactiva y reactiva. Según Richmond, los migrantes proactivos son aquellos que tienen toda la información disponible para tomar una decisión racional con base en los beneficios netos que migrar puede traer consigo, mientras que los migrantes reactivos “deciden emigrar en el contexto de una situación de pánico enfrentando un momento de crisis”.¹⁶ Según este esquema, refugiado es entonces un migrante reactivo que merece especial tratamiento por las extraordinarias circunstancias que impulsan su huida.

Los redactores de la Convención de 1951 concibieron la definición de refugiado como un texto moldeable y adaptable al cambio de los tiempos. Especialmente en el terreno de la interpretación y la implementación, los redactores

¹⁶ Anthony Richmond, “Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements, *Journal of Refugee Studies*, vol. 6, núm. 1, 1993, p. 10.

concibieron un “régimen viviente”, siempre con una “interpretación en contexto”.¹⁷ Sin embargo, desde sus primeras incorporaciones en las legislaciones de los Estados y en los procedimientos operativos del ACNUR, la definición ha mantenido su especial énfasis en la persecución política como causal de reconocimiento de la condición de refugiado.

Las dramáticas transformaciones históricas de los años sesenta, con los procesos de independencia y guerras civiles de Asia y África, plantearon la necesidad de complementar una definición que había surgido en un contexto europeo particular. Así pues, por ejemplo, en el caso africano se propuso extender la definición de refugiado para tomar en cuenta violaciones masivas a derechos humanos y caos generalizado, no necesariamente por razones de persecución basados en los 5 motivos de la definición de 1951. La primera expresión institucional de este cambio conceptual fue la declaración de la Organización de Estados Africanos (OEA), cuya Convención de 1969 amplió la definición de refugiado a aquella persona que “debido a agresión externa, ocupación, dominación extranjera y eventos que distorsionan seriamente el orden público tanto en una parte del país como en la totalidad se ve obligado a dejar el país en busca de refugio en un país diferente al de su nacionalidad de origen”.¹⁸

A esta convención le siguió la Declaración de Cartagena de 1984, cuya definición de refugiado era casi idéntica a la de la Convención de la Unión Africana, añadiendo la violencia generalizada y la violación masiva de los derechos humanos como causales del reconocimiento de la situación de refugiado. Sin embargo, la misma Declaración de Cartagena en su apartado II inciso b establece que se debe “adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el

¹⁷ Citado en Alexander Betts, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2014 p. 13.

¹⁸ <http://www.refugeelgalaidinformation.org/african-union-refugee-definition>, último acceso el 20 de febrero del 2015.

párrafo anterior (en referencia a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967) con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes".¹⁹

Las cambiantes realidades en la movilidad humana a partir de la década de los años ochenta y especialmente en los noventa matizaron la dicotomía entre migración y refugiado. Por un lado, de nueva cuenta en la dimensión institucional se concibieron términos específicos para conceptualizar los movimientos de población. Por ejemplo, el ACNUR definió al migrante en su Manual de procedimiento para el estatuto de refugiado “como una persona que de manera voluntaria deja su país en búsqueda de cambio, aventura, o por razones familiares. Si está motivado exclusivamente por razones económicas es un migrante económico y no un refugiado. *Sin embargo, algunas veces la distinción entre migrante económico y refugiado no es clara*”.²⁰

Por otro lado, en el mundo académico se comenzó a emplear el término de migración mixta, concepto que permitía “subrayar las raíces comunes de los movimientos de población, en los que factores económicos se relacionaban con ciclos de violencia generalizada por fenómenos políticos como golpes de estado, guerras civiles e invasiones extranjeras”.²¹ Por ejemplo, Zolberg, Suhrke y Aguayo, aun manteniendo la categoría de refugiado como unidad de análisis en su investigación, consideran que la definición del ACNUR es problemática y, al momento de la redacción de esa obra a fines de los años ochenta, desactualizada. Desde una perspectiva humanitaria, proponen los autores, la clave para saber cuándo se trata de un refugiado no sólo está en saber si el movimiento fue involuntario o motivado por

¹⁹Declaración de Cartagena, 1984 https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf, último acceso el 20 de febrero del 2015.

²⁰ UNHCR, Refugee Protection and International Migration, 2009. <http://www.unhcr.org/4a24ef0ca2.html> último acceso 24 de febrero del 2015.

²¹ Nicholas Van Hear, Rebecca Brubaker y Thais Bessa, “Managing Mobility for Human Development: the Growing Salience of Mixed Migration”, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford University, 2009, p. 8. http://mpr.ub.uni-muenchen.de/19202/1/MPRA_paper_19202.pdf, último acceso 23 de febrero del 2015.

cuestiones políticas, más bien si el alivio de su intenso sufrimiento puede encontrarse sólo saliendo a otro país.²²

El temor bien fundado de violencia en todas sus dimensiones y el análisis de las condiciones institucionales para paliar esta realidad, es, pues, la variable fundamental para considerar la existencia de un refugiado. La propuesta de Zolberg, Suhrke y Aguayo es pionera en los análisis de la movilidad humana en contextos forzados o de violencia generalizada. Su gran mérito es que no privilegia una sola causa como factor determinante en la clasificación de los tipos de movilidad humana. Va más allá, y considera de manera multidimensional y multicausal el fenómeno del desplazamiento dentro del contexto de una violencia generada en un sistema mundial interconectado por varios procesos globales, pero al mismo tiempo fuertemente atomizado por el principio de soberanía nacional de todos los Estados del orbe. La consideración humanitaria permite a los autores, desde el punto de vista conceptual, desarrollar una noción de refugiado basada menos en preocupaciones institucionales como la del ACNUR, cuanto en las necesidades reales de protección de cualquier individuo cuya situación de vida es avasallada por la violencia sistémica dentro de su país de origen.

Aunque es cierto que las definiciones y la división del trabajo institucional que supuso el diseño del régimen internacional de refugiados son desde el punto de vista internacional fundamentales para entender la persistencia de la dicotomía refugiado-migrante, no lo es menos la propia labor del Estado, que en su tarea básica de organizar las sociedades mediante procedimientos legislativos y administrativos en todos los órdenes de la vida pública, crea una diferenciación entre migrante y refugiado. La propuesta de Jeremy Hein es que la diferencia del migrante y el

²² Aristide Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence, Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 33

refugiado radica en la relación que ambos tienen con el Estado.²³ Dice Hein que mientras que el migrante es un sujeto activo, el refugiado es un sujeto pasivo. Al migrante se debe regular su estadía, mientras que al refugiado se debe reconocer su existencia y posteriormente dotar de los servicios del Estado para su supervivencia. Hein mismo reproduce una premisa muy común en los estudios sobre refugiados: el rompimiento con su Estado de origen y la búsqueda de protección en otro país mediante un acto migratorio, “si cruzan una frontera internacional se vuelven refugiados, si permanecen dentro de su territorio se convierten en personas desplazadas”.²⁴

Estas afirmaciones son muestra de la conjunción de tres premisas fundamentales interconectadas que subyacen a las interpretaciones tradicionales de la movilidad humana, 1) que el ser humano es estático y sedentario, es decir, que la movilidad humana, no las causas, sino el acto de migrar en sí, es extraño o problemático, 2) que los refugiados al verse obligados a cruzar una frontera rompen tajantemente lazos con el entorno social, político y económico de su país de origen y 3) que el Estado-nación es el paradigma organizativo mediante el cual se debe explicar la migración y el refugio. A continuación problematizaré estos supuestos.

Sedentarismo, estado-centrismo y ruptura de lazos: tres mitos de la movilidad humana

A partir del advenimiento del Estado moderno el control de la población se convirtió en una prioridad fundamental para la consolidación de las fronteras y del aparato fiscal que a su vez nutría la creación de un ejército y protegiera la integridad del nuevo cuerpo político. Con la aparición del Estado se consolidó la idea de que el

²³ Jeremy Hein, “Refugees, Immigrants, and the State”, *Annual Review of Sociology*, vol. 19, 1993, pp. 43-59.

²⁴ *Ibidem*, p. 44.

modo de organización social de la humanidad era estático y sedentario. Sin embargo, desde el punto de vista histórico y antropológico esta afirmación no se sostiene a sí misma. Yves Coppens ha demostrado que la migración es una condición inherente a la expansión de las sociedades desde los tiempos homínidos, incluso la misma aparición del homo sapiens se explica en función de patrones migratorios.²⁵

Más recientemente, en la época contemporánea de globalización, la migración internacional, a pesar del fortalecimiento de las restricciones de los Estados, se ha afianzado como una realidad que impacta todas las dimensiones de la organización humana. Según Castles y Miller la globalización contemporánea ha estirado los límites de la movilidad humana al grado que los Estados han endurecido sus políticas migratorias especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Efectivamente, “la migración puede causar cambios demográficos, modificar la estructura social y económica, generar diversidad cultural, elementos todos, que sin duda, pueden cuestionar la identidad nacional de un Estado determinado”.²⁶ Este fenómeno globalizador ha incrementado entonces la noción del movimiento humano como algo problemático, más que beneficioso. Si con la movilidad humana impulsada en mayor medida por consideraciones económicas, los Estados la vislumbran como un problema, mucho más entonces con la movilidad humana en contextos de violencia generalizada.²⁷

La movilidad humana ocasionada por violencia generalizada rompe lazos tajantemente con su lugar de origen y estos flujos tienen estrategias de sobrevivencia diferentes, e incluso contrapuestas a la del migrante. Esta premisa ha sido cuestionada por el paradigma de las movilidades (*mobilities*). Básicamente, el debate se sitúa en el

²⁵ Yves Coppens, *L'histoire de l'homme: 22 ans d'amphi au Collège de France*, París, Odile Jacob, 2010, pp. 108-127.

²⁶ Stephen Castles y Mark Miller, *The Age of Migration*, Nueva York, Guilford Press, 2003, p. 3.

²⁷ Entrevista Kilian Kleinschmidt, ex jefe del ACNUR en Zaatari, Jordania, campo de refugiados sirios más grande del mundo, Ciudad de México, 11 de agosto del 2015.

grado de dependencia real del Estado o de las instituciones internacionales a las que el “refugiado” se acoge para recibir protección.

Alessandro Monsutti, en un trabajo pionero sobre el tema demostró que los refugiados reconocidos como tales por el ACNUR y los Estados anfitriones adoptan estrategias de sobrevivencia equiparables a las de los migrantes de corte tradicional por razones económicas. Su estudio de caso es el de los Hazaras: uno de los grupos étnicos partícipes del flujo de movilidad humana que salió de Afganistán debido al clima de violencia generalizada a partir de la invasión soviética de 1979 y exacerbada con la invasión estadounidense en 2001. Monsutti demostró, mediante una investigación cualitativa de largo alcance, que la movilidad hazara logró instrumentar una red social de apoyo mediante la cual se apoyaba a los subsecuentes flujos de refugiados que decidían salir de Afganistán. De este modo crearon una vasta red transnacional de remesas que generaron gracias a la incorporación hazara al mercado comercial fronterizo de países colindantes como Irán y Pakistán.²⁸

Así pues, el arquetipo del refugiado confinado en campos situados en locaciones remotas del mundo, que depende de la asistencia del Estado y la comunidad internacional para sobrevivir, en contraposición al migrante que trabaja en fábricas de grandes ciudades o en granjas industrializadas en las zonas de mayor producción alimenticia del mundo es una generalización que con frecuencia no sostiene un análisis empírico riguroso como el de Monsutti.

La tercera premisa sobre la movilidad humana que alimenta la dicotomía migrante-refugiado es la idea de que el Estado-nación es el punto de análisis para explicar los movimientos de población en todas sus dimensiones. De un Estado se expulsa población, el otro la recibe. Un Estado confiere protección, el otro la niega.

²⁸ Alessandro Monsutti, *Guerres et migrations. Réseaux sociaux et stratégies économiques des Hazaras d'Afghanistan*, Neuchâtel, Suiza, Editions de l'Institut d'ethnologie, 2004.

Estas realidades empíricas son irrefutables. Desde luego, con el advenimiento de la modernidad, el Estado es la estructura por antonomasia en donde tiene lugar la construcción de las relaciones sociales. Sin embargo, el sesgo “estadocéntrico” y “el orden nacional de las cosas”, a decir de Liisa H. Malkki²⁹, Zolberg y Lofgren aparece cuando en los estudios de refugiados se da por hecho que las explicaciones en torno a la movilidad humana necesariamente requieren de las fronteras de estos actores políticos para categorizar, etiquetar y clasificar a las poblaciones en movimiento, y, a partir de estas separaciones, diseñar instituciones nacionales e institucionales encargadas de formular políticas para lidiar con el “problema” del movimiento de población.

Un claro ejemplo de las implicaciones del orden nacional de las cosas, o de la visión estadocéntrica de la realidad, es la creación de nuevas categorías de individuos que no se amoldan al criterio territorial de la dicotomía migrante-refugiado. El más evidente de ellos es el “desplazamiento interno”, calificativo institucional impulsado por organizaciones internacionales como el ACNUR. El desplazado interno es básicamente un refugiado que se desplaza de una región a otra dentro de su país porque sufre persecución personalizada o donde la situación de violencia generalizada es simplemente intolerable. Este tipo de movimiento no puede ser atendido por la comunidad internacional, especialmente por las agencias mandatadas a ello, por el simple, pero determinante hecho, de que el individuo, o grupo de individuos, no cruzaron una frontera nacional. Al estar estructurado en torno a una dicotomía migrante-refugiado, el diseño institucional encargado de la “solución del problema” de la movilidad humana tiene severas limitaciones para enfrentar el “desplazamiento interno”. Esta realidad se conjunta con otra explicación de por qué esta dimensión

²⁹ Liisa H. Malkki, “Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things, *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995, pp. 495-523.

estadocéntrica de la movilidad humana impide reacciones más inmediatas a situaciones de crisis humanitarias en contextos de desplazados internos, porque la inviolabilidad de la soberanía nacional es uno de los pilares fundamentales sobre los que se basa el sistema internacional.³⁰ Así que los contextos geopolíticos, en conjunción con estas lagunas en el diseño institucional de la movilidad humana, obstaculizan la protección eficaz de vidas inocentes que huyen de calamidades provocadas por los seres humanos.

Una vez explicados los orígenes y persistencia de esta dicotomía tanto en los círculos políticos como en la academia podemos dar paso entonces al análisis de las implicaciones en el caso de la movilidad centroamericana en el contexto contemporáneo de violencia criminal.

Implicaciones políticas y humanitarias del uso de las etiquetas de la dicotomía migrante-refugiado en el caso centroamericano actual por violencia criminal

La actual crisis humanitaria ocasionada por el exacerbamiento de la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica demuestra los límites de las etiquetas formuladas en el mundo jurídico, reproducidas en el mundo institucional de las agencias del Estado y las organizaciones internacionales y adoptadas incluso en una vena importante de la literatura académica sobre el fenómeno de la movilidad humana. La dicotomía entre migrante y refugiado es el marco conceptual global en el que desde la segunda mitad del siglo XX se han analizado los movimientos de población humana en diversos contextos históricos. Términos opuestos como “migración forzada vs. migración voluntaria”, “migrante económico vs. refugiado”, “migración reactiva *vis-à-vis* migración proactiva”, son muestra de la persistencia de dividir en opuestos la naturaleza de los movimientos de población.

³⁰ Cfr. Anne Peters, “Humanity as the A and Ω of Sovereignty”, *European Journal of International Law*, vol. 20, núm. 3, 2009, pp. 513-544.

Las implicaciones políticas de esta división en la comprensión de la movilidad humana se pueden atestiguar a su vez en la proliferación de términos legales, categorías institucionales y conceptos académicos que se han propuesto para matizar los límites de las fronteras epistemológicas entre la migración y el refugio como experiencias de acción social enmarcadas en un contexto político, económico, social y cultural más amplio. Por ejemplo, a finales del siglo XX, y mucho más en lo que va del XXI, han proliferado términos como “movimientos mixtos”, “migración mixta”: propuestas en donde se mezclan los factores agenciales y estructurales que originan las causas de la decisión de un individuo para abandonar su lugar de origen. Dentro del derecho internacional existen conceptos como “protección complementaria” y “buscador de asilo” (*asylum seeker*), que han dado pie a la proliferación de etiquetas, usadas incluso en el lenguaje oficial de instituciones estatales, como buscador de asilo ilegal (*illegal asylum seeker*) y “solicitante de la condición de refugiado (*refugee applicant*)”. Esta proliferación del lenguaje sobre el tema de la movilidad humana es síntoma, afirma Zetter, de las dificultades de adaptar la etiqueta de refugiado al mundo actual globalizado.³¹ El caso centroamericano que trata esta tesis es un buen referente empírico para comprobar esta aseveración teórica de Zetter.

Las consecuencias humanitarias de la violencia generalizada en Centroamérica no son ninguna novedad. Tampoco son los problemas inherentes a conceptualizar y entender el problema de una manera relacional con la política. El referente más cercano son las guerras centroamericanas de los años ochenta del siglo XX. Durante estas guerras los círculos políticos internacionales, y especialmente Estados Unidos, continuaron concibiendo el problema mediante el lente de la dicotomía de refugio-migrante. Para el entonces presidente Ronald Reagan y demás miembros de la clase

³¹ Roger Zetter, “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, núm.2, 2007, p. 184.

política estadounidense el aumento exponencial de la movilidad humana en El Salvador y Guatemala no se conformaba por refugiados, sino por migrantes económicos.

En el caso de los salvadoreños que lograban llegar a Estados Unidos, el gobierno estadounidense rechazaba que se tratara de un desplazamiento ocasionado en un contexto de violaciones masivas a los derechos humanos, incluso negaban la existencia de una guerra civil de gran escala. Por lo tanto, los salvadoreños en situación de movilidad en contexto de violencia generalizada enfrentaron serios problemas, no sólo para recibir el estatuto de refugiado por parte del gobierno de Estados Unidos, sino más bien para evitar que fueran deportados.³² Asimismo, varios funcionarios del Estado mexicano afirmaban que los desplazados por las guerras civiles en Centroamérica no eran refugiados políticos, sino migrantes económicos.³³ Los intereses políticos de los Estados participantes en la resolución de la situación humanitaria de estas guerras explican la manipulación de las etiquetas de la dicotomía migrante-refugiado para justificar las políticas (*policies*) implementadas en ese momento.

La principal implicación del uso de etiquetas institucionales en el ámbito de la movilidad humana es la protección jurídica a que tienen derecho los refugiados y de la que están excluidos los “migrantes económicos”. Si se reconoce a una persona la condición de refugiado, inmediatamente recibe el beneficio del Estado de establecerse de manera legal en el territorio en donde solicitó el refugio. Eso obliga aplicar el principio en derecho internacional de los refugiados del “non-refoulement”, -no devolución- que es básicamente el compromiso que tienen los Estados de no regresar

³² Jerome B. Elie, “Protection is the Art of Possible’: Relations Between UNCHR and the United States in the Early 1980s, The Case of Displaced Salvadorans”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 2008, p. 96.

³³ Elizabeth G. Ferris, “The Politics of Asylum: Mexico and the Central American Refugees”, *Journal of International Studies and World Affairs*, vol. 26, núm 3, 1984, p. 366.

(deportar) a los individuos solicitantes de refugio con temores bien fundados de sufrir daños a su integridad física en caso de retornar al lugar de donde salieron. En el caso del desplazamiento de población ocurrido en el contexto de las guerras civiles centroamericanas, la población no reconocida como refugiada era deportada inmediatamente a El Salvador o Guatemala. El flujo migratorio ocasionado por estos conflictos creó las bases para la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 ya mencionada. Durante el Congreso en Cartagena se propuso establecer que las condiciones sociales y materiales que posibilitaban la aparición de violencia generalizada eran causal suficiente para justificar el temor bien fundado de un individuo para no regresar a su país. Así que la ampliación de la definición de refugiado se puso a prueba en los años subsiguientes, una vez que comenzó el proceso de institucionalización de esta declaración.

A pesar de proponer una definición más apegada a la realidad en el terreno, la Declaración de Cartagena tuvo poco impacto en el régimen internacional de refugiados establecido al término de la segunda guerra mundial.³⁴ El principal problema se debió a que la Declaración no es un documento vinculante, ni siquiera es una Convención como es el caso de la Unión Africana, citado líneas arriba. Por lo tanto, correspondió a cada uno de los Estados firmantes decidir el ritmo de la institucionalización y la implementación de la definición de refugiado. A pesar de que la Declaración ya había sido firmada por México, su incorporación a la legislación nacional fue paulatina y siempre sujeta a los intereses políticos de la clase gobernante. De hecho, como se explicará en el siguiente capítulo, para ese momento México aún no era signatario de la Convención de 1951, ni de su Protocolo de 1967, y, por lo tanto, no era parte del régimen internacional de refugiados. Así se confirmó una

³⁴ Entrevista Marta Juárez, directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre de 2014.

premisa fundamental para entender la política (*policy*) hacia la movilidad humana en situaciones de violencia generalizada: los intereses políticos de los Estados son el marco de acción en el que tiene lugar la negociación y aplicación de las soluciones para brindar protección a las personas que huyen de una situación de esta naturaleza.

La protección es entonces la principal consecuencia política y humanitaria del uso de etiquetas para la movilidad humana pero, ¿en qué consiste la protección? La construcción, interpretación e implementación de este concepto se ha dado en el marco de un diálogo interdisciplinario que concierne principalmente al derecho, las relaciones internacionales y la ciencia política, principalmente a las políticas públicas de los Estados y la política internacional (*international policy*) de las organizaciones internacionales del sistema mundial.

La protección de los ciudadanos es una de las tareas fundamentales de los Estados. De hecho, el paradigma del Estado moderno se consolidó, según las teorías contractualistas, merced al tácito acuerdo entre los ciudadanos y el Estado, mediante el cual el Estado proveía seguridad y certidumbre a la formación, consolidación y preservación del orden social a cambio de obediencia a sus instituciones. La lógica que subyace a la protección instituida en el derecho internacional humanitario es que, cuando un Estado es incapaz de dotar de seguridad a sus ciudadanos, se convierte en una fuente de problema. Por lo tanto, cuando el Estado es la raíz de la persecución, la comunidad internacional tiene herramientas jurídicas e incluso la responsabilidad normativa de proteger a esos seres humanos.³⁵

No existe una definición de protección incorporada al derecho internacional público. Sin embargo, dentro del derecho internacional humanitario han proliferado numerosos tratados en los que se establece la protección de todo tipo de grupos

³⁵ Elizabeth Ferris, *The Politics of Protection, The Limits of Humanitarian Action*, Washington DC, Brookings Institution, 2011, p. 2.

sociales como tarea fundamental de los Estados firmantes. En el caso del derecho internacional de refugiados, la protección se entiende como la obligación que tienen los Estados firmantes de proveer los derechos humanos básicos a los individuos que enfrentan persecución. El Comité Internacional de la Cruz Roja es la única institución que tiene una definición de protección de corte estatutario. “Protección se define como todas las actividades realizadas con el objetivo de obtener pleno respeto de los derechos humanos de los individuos a tono con la letra y espíritu de los principales cuerpos de derecho, principalmente derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados”.³⁶

Esta definición ha sido adoptada por las organizaciones humanitarias del sistema de Naciones Unidas para diseñar sus políticas (*policies*) en escenarios de intervención en donde el deterioro de las situaciones de seguridad lo amerite. La implementación de sus políticas no siempre depende de la labor de estas instituciones; por lo general, el espacio operacional depende en gran medida de la voluntad de los Estados en donde tiene lugar este tipo de intervención.

La estructura institucional del Estado en donde se ejecutan las políticas condiciona la presencia o no del espacio operacional de las agencias humanitarias. Desde la perspectiva de los Estados, en el caso de los refugiados, la protección implica el acto jurídico, con base en las leyes nacionales, de extender un certificado de refugio, en donde se asiente el permiso que el Estado en cuestión otorga al solicitante para vivir de manera legal en su territorio. El problema que se vislumbra aquí es que la labor de protección que realizan los Estados es eminentemente jurídica, mientras que la labor de protección que realizan las organizaciones internacionales y las ONG

³⁶ Citado en *Ibidem*, p. 17.

internacionales es de carácter humanitario. La definición de protección de la Cruz Roja arriba citada abarca actividades que incluso recaen en el ámbito de la asistencia.

Dentro del ámbito humanitario, asistencia y protección son actividades complementarias. Aunque frecuentemente se piensa que ambas actividades son avenidas diferentes en las que transitan organizaciones humanitarias con mandatos especializados, dentro de esta comunidad se ve a la asistencia como un componente esencial de la protección.³⁷ Esta idea parte de un enfoque holístico de los derechos humanos promovido por el Comité Internacional de la Cruz Roja con base en la ideología de los derechos humanos asentada en la Declaración Universal de 1945. En la implementación, sin embargo, parece existir una clara diferenciación en las tareas por parte de los actores que intervienen en la resolución de las crisis humanitarias. En el caso de las guerras centroamericanas de la década de los ochenta del siglo XX, el agente protector sólo fue el Estado, ya sea México o Estados Unidos y otros países, mientras que las agencias humanitarias se limitaron a la labor de asistencia.

El carácter holístico y utópico del derecho internacional humanitario se evidencia en su pretendido carácter apolítico.³⁸ Especialmente en el caso del derecho de refugiados se instituyó en el párrafo segundo del Estatuto del ACNUR que el trabajo de la agencia debía ser apolítico. Diversos estudios han subrayado la imposibilidad de llevar a cabo este ideal, dado que los Estados son los encargados de promulgar leyes nacionales mediante las cuales se implementan los postulados acordados en las negociaciones internacionales en la creación de un régimen. Guy S. Goodwin-Gill afirma que el carácter político del régimen internacional de refugiados estuvo presente incluso en el momento de su formulación, pues Estados Unidos

³⁷ Entrevista Agostino Mulas, Desk Officer, Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 4 de noviembre de 2014.

³⁸ Cfr. Martti Koskenniemi, "The Politics of International Law", *European Journal of International Law*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 4-32.

moldeó varias de las disposiciones organizacionales y administrativas de la nueva agencia internacional de refugiados, ACNUR.³⁹

Así pues, tal como afirma Gil Loescher, refiriéndose específicamente a la guerra fría, el trabajo humanitario especializado en el manejo de las crisis de refugiados frecuentemente se llevó a cabo en un ambiente fuertemente politizado.⁴⁰ En el caso de las guerras centroamericanas, el reconocimiento de la existencia de refugiados significaba asumir el diagnóstico del problema desde la óptica humanitaria, es decir, “un escenario en que la vida o el bienestar de los refugiados es gravemente amenazado a menos que se tomen acciones inmediatas y apropiadas, y que demandan una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales”.⁴¹ Efectivamente, por ejemplo, el gobierno mexicano, después de una postura inconsistente ante el problema, al aceptar la existencia de un problema humanitario de proporciones mayúsculas adoptó, con reticencia, medidas extraordinarias, pero contempladas en los planes de acción del ACNUR y demás organizaciones humanitarias, tales como el establecimiento de campos de refugiados con los servicios de subsistencia básica y, tras largos años de procedimientos, el reconocimiento de la calidad de refugiado y consiguiente regularización migratoria a miles de guatemaltecos acorde a las leyes de población vigentes en aquel entonces.⁴² Asimismo, facilitó la ayuda humanitaria de un gran número de organizaciones internacionales, no gubernamentales y de la Iglesia católica.

La existencia de un marco de acción institucional internacional gracias a las etiquetas nacidas de la dicotomía migrante-refugiado es uno de los factores que

³⁹ Guy S. Goodwin-Gill, “The Politics of Refugee Protection”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 2008, p. 9.

⁴⁰ Gil Loescher, *The UNCHR and World Politics, A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 2.

⁴¹ *Refugee Protection, A Guide to International Refugee Law*, IPU, 2001, p. 63. http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf

⁴² Para más sobre este proceso véase el cuarto capítulo.

ayudan a explicar la respuesta del Estado mexicano a la crisis migratoria ocasionada a raíz de los conflictos civiles de los años ochenta. La violencia militar, al ser el referente histórico del desarrollo del derecho internacional humanitario, era una realidad ineludible de esos conflictos. La naturaleza inherentemente política de la violencia militar, con la formación de actores estatales y no estatales bien definidos, con estrategias militares en el terreno encaminadas a alcanzar objetivos políticos, facilita el diagnóstico de la aparición de crisis de refugiados, pues son el producto de guerras en donde las instituciones del Estado se colapsan o se convierten en arenas de disputas entre grupos con objetivos políticos bien definidos.⁴³ Cuando la violencia generalizada no persigue explícitamente fines políticos -como es el caso de la violencia criminal en la Cuenca del Caribe, el diagnóstico de las crisis humanitarias es más complicado.⁴⁴

Las etiquetas burocráticas institucionales de la dicotomía migrante-refugiado no sirven para comprender la crisis de desplazamiento forzado por cuestiones de violencia criminal. El refugiado fue una categoría creada en un contexto histórico determinado eminentemente por la violencia militar. La violencia criminal hasta comienzos del siglo XXI, mediante la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional no se había visto como un asunto que concerniese a las instituciones internacionales. Por consiguiente, como afirma Sebastian Albuja, no está claro si los mandatos de las agencias internacionales tanto del sistema de Naciones Unidas como las ONG globales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, posibilitan su intervención en situaciones de crisis

⁴³ Cfr. Charles B. Keely, "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 4, 1996, pp. 1046-1066. Emma Haddad, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 100-108.

⁴⁴ Cfr. Günther Mainhold y Werner Mackenbach (eds.), *Transformaciones de la violencia en América Latina*, Ciudad de Guatemala, F&G Editores, 2015.

humanitarias causadas por violencia criminal.⁴⁵ A su vez, aunque el derecho internacional humanitario aplica a todas las circunstancias y a todos los seres humanos en los territorios de los países firmantes de las declaraciones y tratados en la materia, en el ámbito de la implementación no existen instrumentos que traten la relación entre violencia criminal y consecuencias humanitarias. Así que la movilidad humana en contextos de violencia criminal no tiene categorías institucionales de las cuales valerse para recibir protección en casos en que la situación de vida es insostenible en el lugar de origen.

Por consiguiente, la principal consecuencia del uso de etiquetas de la dicotomía migrante-refugiado es que la movilidad humana en contextos de violencia criminal generalizada, como en el caso del Triángulo Norte de Centroamérica, se encuentra en un limbo jurídico, político y humanitario, dificultando así la protección de personas efectivamente perseguidas por las acciones del crimen organizado. Aunque existe literatura jurídica que, sobre la base del “grupo social”, argumenta la posibilidad de proporcionar el estatuto de refugiado a personas que huyen de la violencia criminal,⁴⁶ en la práctica, las cinco categorías que contempla la definición de refugiado de 1951, (nacionalidad, religión, raza, pertenencia a un grupo social y opiniones políticas) difícilmente aplican al actual caso centroamericano.⁴⁷

En la Convención de 1951 no se define con precisión qué es un grupo social; así que la implementación depende, como todo asunto de derecho, de la interpretación de los actores encargados de su aplicación. Como demostré en el primer capítulo de

⁴⁵ Sebastian Albuja, “Criminal Violence, Displacement, and Migration in Mexico and Central America” en , Susan F. Martin et al (eds.), *Humanitarian Crises and Migration, Causes, Consequences and Responses*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 113-137.

⁴⁶ UN High Commissioner for Refugees, UNCHR, “The Ground with the Least Clarity’: A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to Membership of a Particular Social Group”, Agosto de 2012, PPLA/2012/02, <http://www.refworld.org/docid/4f7d94722.html> último acceso 21 de febrero de 2015. M. James, “Fleeing the Maras: Child Gang Members Seeking Refugee Status in the United States”, *Child Legal Rights Journal*, vol. 25, 2005, pp. 1-23.

⁴⁷ Entrevista telefónica Rafael Zavala, jefe de oficina de terreno, ACNUR, Tapachula, 5 de febrero de 2015.

esta tesis, existe evidencia empírica de que el crimen organizado en el Triángulo Norte tiene identificados grupos sociales a los cuales extorsiona, explota y persigue en diversas áreas de países como Honduras, El Salvador y Guatemala. Por ejemplo, en Honduras, los transportistas, choferes de carga y de pasajeros, son un grupo social amenazado y perseguido por los cárteles de la droga y las pandillas, pues el control de rutas es una necesidad absoluta para el continuo flujo de ganancias de estas agrupaciones.⁴⁸ También hay evidencia para considerar a los policías como un grupo social vulnerable y sujeto a persecución en aquellos países de Centroamérica. Diversos informes de organizaciones internacionales, de las sociedades civiles nacionales, así como algunos trabajos académicos y periodísticos han comprobado la tremenda infiltración que hay en los cuerpos policíacos en todos los niveles, principalmente en los niveles penitenciario local y municipal.⁴⁹

Es tan férreo el control de los grupos criminales de las instituciones policíacas que la vida de los policías que trabajan en áreas infestadas de maras y demás grupos criminales se dirime en dos opciones: o cooperar con el crimen organizado, lo cual implica ser parte de la cadena de impunidad y corrupción institucional que posibilita la perpetración de estos crímenes; o, intentar hacer honestamente su trabajo. Cuando un policía se niega a cooperar es asesinado, por lo tanto, no queda más remedio para él que la huida. Tal es el caso de Rudy, muchacho hondureño de 28 años, a quien conocí durante mis primeras visitas al albergue de migrantes Tochán, en el poniente de la Ciudad de México. Cuando era policía en el distrito controlado por maras de Nueva Supaya en Honduras, se negó a traficar armas, lo cual fue requerido por su

⁴⁸ David James Cantor, "The New Wave, Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2014, pp 1-35.

⁴⁹ Human Rights Watch, Honduras, World Report 2013, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/honduras>, ultimo acceso 15 de enero de 2015. Julie Marie Bunck y Michael Ross Fowler, *Bribes, Bullets, and Intimidation: Drug Trafficking and the Law in Central America*, Filadelfia, Pennsylvania University Press, 2012. Honduras 2013, Human Rights Report, US State Department, <http://www.state.gov/documents/organization/220663.pdf>, ultimo acceso 12 de enero de 2015.

superior mismo, fue amenazado de muerte y al día siguiente salió de su hogar rumbo a México con el objetivo de rehacer su vida y pedir protección. Casos como el de Rudy no están contemplados en la Convención de 1951, así que la principal implicación jurídica para las vidas de estos migrantes es que no pueden acceder a la categoría institucional de refugiado, por lo tanto, no son sujetos al principio de *non-refoulement*. En consecuencia, cuando a un migrante se le niega este derecho, sufre la deportación y su vida corre peligro de nuevo.

Hay evidencia que demuestra los efectos de esta medida en la vida de los centroamericanos cuando son atrapados en México o Estados Unidos; por ejemplo, a comienzos de 2015 la oficina regional del ACNUR para Centroamérica reconoció que varios jóvenes deportados han sido asesinados a su llegada a Honduras.⁵⁰ La complicada realidad en la que viven miles de personas en estos países se resume de manera dramática en la respuesta a la pregunta de por qué se arriesgan a cruzar México de manera indocumentada, de suyo uno de los viajes terrestres más peligrosos del mundo.⁵¹ No es raro escuchar lo siguiente: “sabemos que cruzar México es demasiado peligroso, pero corremos el riesgo; de cualquier modo, venimos saliendo del infierno y si nos deportan, a él regresaremos”.⁵²

Ahora bien, las consecuencias humanitarias del uso dicotómico de las etiquetas migrante y refugiado se reflejan en la marcada distribución de labores dentro de las instituciones humanitarias encargadas de la movilidad humana, y en general, de la

⁵⁰ “In Honduras, U.S. Deportees Seek to Journey North Again”, *Los Angeles Times*, 16 de Agosto de 2014, http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-honduras-deported-youths-20140816story.html?utm_content=buffer7c073&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer, último acceso 23 de enero de 2015. Ioan Grillo, Honduran Children Deported From U.S. Back to World’s ‘Most Violent City’, <http://time.com/2984030/honduras-children-deported-us-san-pedro-sula-violence-gangs/> último acceso 23 de enero de 2015. http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31546#.Vb10MPN_Oko último acceso 23 de marzo de 2015.

⁵¹ Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento a través de México*, 2013, <https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf> última vez accesado el 18 de febrero del 2015.

⁵² Entrevista migrante hondureño, Rudy Paez, Albergue Tochán, 6 de abril de 2014, ciudad de México.

procuración de los derechos humanos. La asistencia se convierte en la única avenida por la que puede transitar libremente este conglomerado de instituciones. Dado que no se trata de un flujo masivo de población expulsado por una guerra civil, como en los casos de Siria y Sudán, o incluso en la experiencia centroamericana de los años ochenta, sino de un flujo intermitente, las organizaciones humanitarias de la sociedad civil y de la Iglesia en México realizan un mapeo geográfico para ubicar puntos estratégicos de paso, en donde establecen albergues para atenderlos y darles techo en zonas con presencia del crimen organizado en Tabasco, Veracruz y Chiapas.⁵³

En zonas fronterizas y principales ciudades del país hay albergues donde se puede encontrar todo tipo de expresiones de movilidad humana proveniente de Centroamérica. Los albergues son microcosmos en donde coexiste la diversidad de las motivaciones de los individuos para abandonar sus hogares. Se encuentran todo tipo de movilidades, desde personas asiáticas que intentan llegar a Estados Unidos a través de México, pasando por el arquetipo del migrante económico que abandona su hogar de origen por situaciones materiales, hasta el individuo que huye de un cóctel sociopolítico formado por pobreza, desigualdad, desempleo, violaciones a los derechos humanos y violencia generalizada del crimen organizado. Ante este escenario, la división migrante-refugiado dificulta a las organizaciones humanitarias identificar a los individuos que efectivamente huyen de sus países por temores bien fundados, de aquellos que se enmarcan dentro del arquetipo tradicional de la migración económica laboral.⁵⁴

De hecho, para ser más precisos, la mayoría de las personas que huyen de la violencia en el Triángulo Norte están en edad económicamente activa; por lo que, en

⁵³ Entrevista Arturo González SJ, director nacional Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), Ciudad de México, 6 de abril de 2014.

⁵⁴ Entrevista Gabriela Tochán, coordinadora del Albergue Tochán, Ciudad de México, 5 de junio de 2014.

realidad, también forman parte del flujo internacional de población enmarcado dentro de la lógica de la economía política de la región. Desde un esquema dicotómico podría decirse que quienes huyen de la violencia por temores bien fundados forman parte de un flujo de movilidad humana desconectado del sistema de economía política de sus regiones. Esta interpretación podría ser útil para entender los flujos de países en situaciones de violencia militar en el contexto de África o Medio Oriente. Sin embargo, desconectar el flujo poblacional del contexto de violencia criminal en Centroamérica de la dinámica económica de Norteamérica, básicamente de Estados Unidos, sería un grave error analítico, además de que tendría implicaciones políticas y humanitarias para comprender la respuesta de los actores nacionales e internacionales a esta crisis de migración.

El análisis no sólo se puede circunscribir a la economía política globalizada, sino también a la globalización de la economía política del crimen organizado, pues hay bases legales para demostrar que un migrante, aunque salga de su país por motivaciones económicas o sociales, si es sujeto a tortura, tráfico o trata durante su viaje, puede considerarse como candidato a solicitar y adquirir la condición de refugiado.⁵⁵ Así que partiendo del esquema dicotómico de migrante-refugiado las organizaciones humanitarias se ven orilladas a circunscribir su labor a la asistencia de las necesidades básicas de los flujos de movilidad humana, (techo provisional y alimento) mientras que al mismo tiempo, de manera indirecta, se facilita la inacción del gobierno mexicano, mediante la COMAR y el Instituto Nacional de Migración para actuar en la resolución de esta crisis humanitaria.⁵⁶

El origen de la dificultad para comprender la crisis humanitaria actual que viven varias regiones de los países del Triángulo Norte es el énfasis por parte de

⁵⁵ Lara Talsma, "Human Trafficking in Mexico and Neighboring Countries: a Review of Protection Approaches", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper Núm. 229, ACNUR, 2012.

⁵⁶ El siguiente capítulo de la tesis abundará sobre este punto.

ambos, el ACNUR y el Estado mexicano, en las razones por las que un individuo decide abandonar su hogar para determinar si se trata de un migrante económico o un refugiado. Debido a las deficiencias analíticas de esta dicotomía, en la siguiente sección propondré que el marco explicativo para el movimiento de población impulsado por los altos niveles de violencia criminal en la región debe estructurarse en torno a un enfoque de derechos humanos. Es indispensable un mejor diagnóstico del problema para diseñar e implementar una política internacional (*policy*) y políticas públicas que verdaderamente ayuden a resolver esta urgente situación.

“Migrantes sobrevivientes” de Centroamérica, un nuevo enfoque explicativo

La creencia de la monocausalidad en las decisiones de un individuo para abandonar su lugar de origen es la piedra angular en la producción de discurso, diseño e implementación del régimen internacional de los refugiados. En 2004 el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ruud Lubbers, declaró que “los migrantes y los refugiados son fundamentalmente diferentes. Los migrantes, especialmente los migrantes económicos, buscan cambiar de hogar para mejorar sus perspectivas futuras de ellos mismos y sus familias. Los refugiados tienen que desplazarse si quieren salvar su vida o preservar su libertad”. Un año después Erica Feller, entonces jefa de la oficina de protección del ACNUR, afirmó que “no deben confundirse los migrantes con los refugiados”.⁵⁷ Sin duda, según estas categorías dicotómicas, la movilidad humana de Centroamérica en contexto de violencia criminal no se puede analizar. ¿Quiénes son entonces estas personas que forman parte de la

⁵⁷ Citado en Guilia Scalettari, *op.cit.*, p. 43.

población que abarrota los centros de detención en la frontera sur de Estados Unidos y en México?

La movilidad humana en nuestro caso de estudio no puede explicarse mediante mecanismos causales, pero tampoco en razón de la presencia o ausencia de agencia en las decisiones de los individuos para desplazarse de un lugar a otro. William Petersen aduce que un problema analítico puede resolverse mediante la creación de tipos conceptuales como base del posible desarrollo de una teoría.⁵⁸ Sin embargo, reproduce la tipología dicotómica de migrante-refugiado al afirmar que el migrante tiene agencia y el refugiado no. El problema con esta propuesta teórica es que carece de fundamento empírico. Durante mis visitas a los albergues de la Ciudad de México constaté que no todos los migrantes dejan sus países por amenazas directas a su vida, o por el asesinato de familiares cercanos. Muchos de los migrantes que entrevisté afirmaron haber visto vecinos que decidieron permanecer en sus hogares, a pesar de las amenazas de muerte, muchos de ellos ahora están muertos.⁵⁹ Si siguiéramos la afirmación de Petersen, deberíamos encontrar entonces dentro de los albergues muchos individuos que no tenían ninguna opción sino salir de sus hogares. La realidad es muy diferente en ese sentido, dado que la mayoría de la población, aun enfrentando trágicas calamidades, retiene cierto grado de agencia para tomar la decisión de huir o permanecer en sus hogares.

En lugar de concentrarnos en las causas del desplazamiento, las cuales son diversas y no deterministas, o en la agencia de los individuos, debemos basar nuestro análisis en un enfoque de derechos humanos y patrones de desplazamiento en relación a las pautas de acción del crimen organizado. En la literatura sobre el tema existen dos propuestas teóricas y conceptuales que ayudan a elaborar un diagnóstico más

⁵⁸ William Petersen, "A General Typology of Migration", *American Sociological Review*, vol. 23, núm. 3, 1958, pp. 36-50.

⁵⁹ Grupo focal con migrantes, Albergue Tochán, Ciudad de México, 2 de abril del 2014.

adecuado sobre el tema. Una tipología analítica basada en los patrones de desplazamiento y otra en el umbral de derechos humanos violado para explicar la movilidad humana en contextos de violencia generalizada. Susan Martin et al. proponen una tipología de tres categorías mediante las que crisis humanitarias pueden afectar el movimiento poblacional.⁶⁰ Es necesario basarnos en estas tipologías para comprender el actual desplazamiento centroamericano hacia el norte y así analizar los retos que enfrentan organizaciones como el ACNUR, tanto en materia de asistencia como de protección.

La primera categoría es la del **desplazamiento**. Se refiere a aquellas personas que abandonan sus hogares después del estallido de una crisis humanitaria. Es una categoría reactiva, es decir, las personas se desplazan por la aparición de situaciones fuera de su control, que atentan directamente contra su vida. Esta es la categoría en que cae la mayoría de los migrantes centroamericanos del Triángulo Norte. Aquí un ejemplo. Si tenemos en cuenta los recientes informes publicados por el ACNUR en las oficinas nacionales de México y en la regional de Washington DC, un claro patrón se evidencia: los niños abandonan sus países de origen una vez que la violencia se hace insostenible: un 66% de niños entrevistados para este informe abandonaron El Salvador, en 2013 y 2014, debido a los altos niveles de violencia criminal.⁶¹

La segunda categoría es el **movimiento anticipatorio**. Se refiere a aquellos individuos que salen de sus hogares por miedo al surgimiento de futuros eventos catastróficos. Desde el punto de vista empírico este movimiento puede encontrarse en una porción considerable de jóvenes que deciden viajar hacia el norte por miedo a ser reclutados por pandillas como la Mara Salvatrucha o Barrio 18. Organizaciones internacionales, grupos de derechos humanos y centros de pensamiento (*think tanks*)

⁶⁰ Susan Martin, "Introduction" en *Humanitarian Crises and Migration, Causes, Consequences and Responses*, Susan Martin et al (eds.), Londres, Routledge, 2014, p. 10.

⁶¹ UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, 2014.

han documentado la existencia del reclutamiento forzado por parte de estos grupos criminales, llevado a cabo con el objetivo de extender su membresía y modificar el balance de poder del mundo criminal a su favor. La nota del ACNUR sobre las peticiones de refugio en el contexto criminal afirma que “algunas pandillas como los Maras, dependen fuertemente en el reclutamiento forzoso para incrementar su membresía. Normalmente reclutan gente joven pobre, sin hogar y provenientes de segmentos marginalizados de la sociedad”.⁶² Después de entrevistar adolescentes en uno de los albergues de migrantes de la Ciudad de México, noté el miedo evidente, principalmente de salvadoreños y hondureños de ser reclutados, por las maras.⁶³ Me reafirmaron lo que varias notas de periodismo de investigación han probado: en muchos barrios de Honduras, El Salvador y Guatemala las condiciones de vida para los jóvenes son críticas.⁶⁴

La tercera categoría es la **evacuación para poblaciones atrapadas**. Esta aplica para aquellos individuos o familias atrapados en una crisis humanitaria, pero que están imposibilitados de salir de sus hogares o de sus países de origen y, por lo tanto, requieren el apoyo externo para salvaguardar su integridad física.⁶⁵ Esta categoría también incorporar a las poblaciones que viven en ambientes de extrema inseguridad como en el Triángulo Norte y, sin embargo, es la más olvidada en los círculos de elaboración de políticas. No obstante, su existencia ha sido reconocida por el propio ACNUR. Por ejemplo, José Francisco Sieber, jefe de la oficina de protección del ACNUR en la Oficina nacional de México, reconoció recientemente en la celebración del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena que, dentro del

⁶² UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Crime*, 2010., <http://www.refworld.org/pdfid/4bb21fa02.pdf>, último acceso 12 de agosto de 2014.

⁶³ Entrevista grupal a migrantes, Albergue Tochán, México DF, 2 de abril de 2014.

⁶⁴ Sonia Nazario, “The Children of the Drug Wars”, <http://www.nytimes.com/2014/07/13/opinion/sunday/a-refugee-crisis-not-an-immigration-crisis.html>, último acceso, 13 de octubre de 2014.

⁶⁵ Susan Martin, *et. al.*, p. 8.

ACNUR, se ha venido dando un periodo de reflexión sobre cómo intervenir en vecindarios en disputa por las bandas criminales con altos niveles de violencia como Nueva Suyapa en Tegucigalpa y Río Blanco en San Pedro Sula. Recordó al auditorio que las evacuaciones de emergencia, no ha sido la política más común para intervenir durante una crisis humanitaria, pero sí ha sido implementada en la historia del ACNUR, como en Chile en 1973.⁶⁶

Por su parte, David James Cantor propone dos categorías analíticas basadas en patrones de desplazamiento: “desplazamiento diario” y “desplazamiento periódico”. La primera se relaciona con las actividades diarias de los cárteles, pandillas y policías locales corruptos; la segunda con las violentas disputas periódicas entre esos actores criminales. Desde el punto de vista de los grupos criminales hay cuatro realidades que condicionan el tipo de desplazamiento de los individuos: 1) traición o enemistad. En este escenario la huida es preventiva, aunque generalmente es precedida por ataques a miembros cercanos a su familia; 2) resistencia, principalmente se refiere a la indisposición de los individuos de pagar el piso (extorsión) para realizar sus vidas cotidianas, ya sea en hogares o comercios; 3) apropiación de la tierra. Se da cuando una banda criminal directamente fuerza a un individuo o familias enteras a abandonar un hogar o terruño. Según Cantor, esta práctica es más frecuente en México, pero en Centroamérica documentó varios casos⁶⁷; 4) ambiente generalizado de inseguridad. Esta realidad también explica desplazamientos basados en temores de acciones futuras, como el de una madre que envía a su hija a otro lugar por temor a que sea pretendida por la clika local.

⁶⁶ José Francisco Sieber, ponencia: “La visión del ACNUR”, en Coloquio “A 30 años de Cartagena, Un camino, diferentes miradas”, 18 de noviembre de 2014, Ciudad de México, transmitido en línea por <http://www.ustream.tv/channel/cialc-unam>

⁶⁷ David James Cantor, *op. cit.*, p. 14.

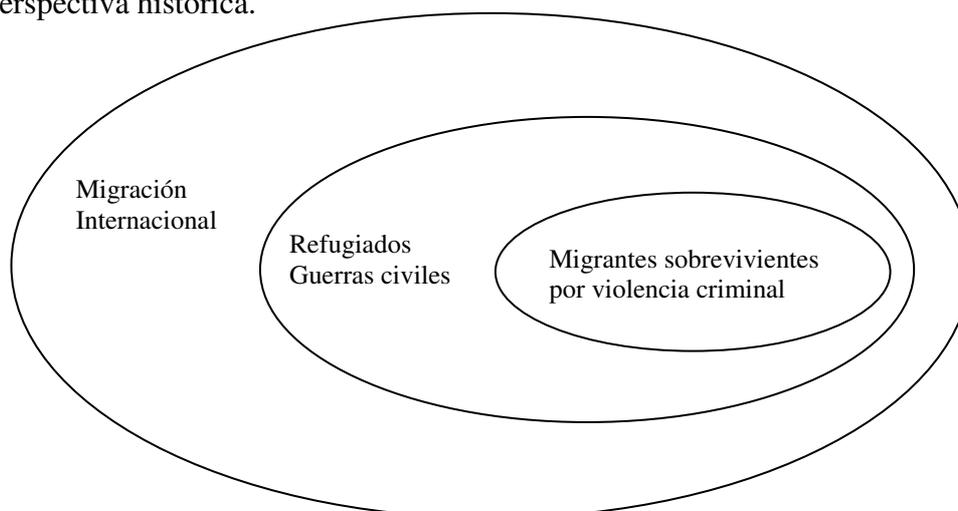
Según estas evidencias, hay, pues, un patrón marcado de desplazamiento forzado en la vida de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos. Se trata de la abundancia del “desplazamiento anticipatorio” por temores bien fundados en acciones en el futuro que ocasionen la pérdida de vida. En este sentido, este patrón no se diferencia demasiado al observado en los flujos de refugiados tradicionales como el de Siria. En el caso centroamericano, la huida hacia el norte se convierte en una estrategia de supervivencia. A continuación explicaré el concepto que, desde mi perspectiva, es el más adecuado para diagnosticar el problema y las respuestas que desde el Estado mexicano y el ACNUR se han dado.

Alexander Betts publicó un artículo en 2010 con el título “Survival Migration”. Este concepto surgió de la necesidad de establecer una nueva categoría analítica que abarcara a los individuos que no salían de sus hogares por claros motivos económicos, ni por una situación de violencia militar generalizada de corte tradicional, o sea, guerras libradas entre diversas facciones con objetivos políticos definidos. Betts define a los “survival migrants” como aquellas personas “fuera de su país de origen por la existencia real de un problema el cual no puede solucionarse internamente”.⁶⁸ Betts profundiza su argumento en el libro intitolado de la misma manera en 2014. La pregunta que guía su trabajo es “¿cómo podemos categorizar a aquellos migrantes que cruzan las fronteras de sus países por serias privaciones a sus derechos humanos?”.⁶⁹ El autor responde que la única manera de analizar con rigor empírico las necesidades de protección en los diferentes flujos de movilidad humana es tener como sustento el umbral de derechos humanos que son vetados a los individuos en su lugar de origen, por lo que deciden o se ven obligados a huir a otro país.

⁶⁸ Alexander Betts, “Survival Migration”, *Global Governance*, vol. 16, 2010, 361-382.

⁶⁹ Alexander Betts, *Survival Migration, Forced Displacement and the Crisis of Governance*, Ithaca, Cornell University Press, 2013, p. 10.

FIGURA 1: Migrantes sobrevivientes del Triángulo Norte de Centroamérica en perspectiva histórica.



Fuente: Elaboración y adaptación propia con base en Tryge Nordby, antiguo enviado especial para la migración de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja citado en Alexander Betts, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2013, p. 24.

El argumento de Betts se inserta en un debate más amplio dentro del campo de los derechos humanos con respecto al tema de la protección internacional. Matthew Price y James Hathaway aducen que las violaciones de derechos civiles y políticos deben mantenerse como parámetros para reconocer la persecución y el consiguiente estatuto de refugiado a los individuos que salen de sus fronteras en busca de protección. Shacknove y Shue, por su parte, favorecen una ampliación del espectro de derechos para abarcar los derechos sociales y económicos. Su argumento es normativo pues aquéllos que “huyen por la ausencia de libertades y seguridad básica no pueden considerarse como más importantes que aquellos que huyen la ausencia de básica subsistencia”.⁷⁰ A su vez Susan Gzesh propone ampliar la definición de “migración forzada” para contemplar aquellos escenarios en que los derechos humanos que garantizarían la subsistencia socioeconómica básica no se cumplen.⁷¹

⁷⁰ Citado en Alexander Betts, *op.cit.*, p. 18.

⁷¹ Susan Gzesh, “Redefining Forced Migration Using Human Rights”, *Migración y desarrollo*, 2008, pp. 87-113.

“Migrantes sobrevivientes”, “*survival migrants*”, es el concepto más adecuado para analizar la crisis humanitaria en la región del Triángulo Norte por la combinación de factores políticos y sociales, tanto estructurales como coyunturales. Estos factores contribuyen a crear un medio de vida social caracterizado por la descomposición del tejido social que se evidencia con la creciente interiorización de la cultura de la violencia a partir de las guerras civiles de los años ochenta, pero también por los bajos niveles de desarrollo humano en todas las áreas de la vida económica y social de Honduras, Guatemala y El Salvador.

La variable que dramatiza la existencia de este escenario de sobrevivencia para miles de centroamericanos es la incapacidad del Estado para solucionar estos problemas. Éste es el escenario del funcionamiento de los Estados centroamericanos, cuyas consecuencias tienen que enfrentar las agencias humanitarias para resolver la crisis migratoria exacerbada por la violencia criminal. El problema es que, como se analizará en el próximo capítulo, las agencias humanitarias del sistema de Naciones Unidas, en este caso el ACNUR, no tienen esquemas de respuesta integrales para lidiar con este problema en esta región del mundo. Tampoco el Estado mexicano puede hacerle frente, pues además de carecer de las capacidades institucionales para encauzar la resolución del problema mediante un enfoque de derechos humanos, no tiene los incentivos políticos para diseñar políticas públicas encaminadas a proteger a la movilidad humana originada en el contexto de la violencia criminal dentro del Triángulo Norte de Centroamérica. A continuación desarrollaré estos argumentos.

III. La respuesta del ACNUR

El objetivo principal de este capítulo es responder: ¿cuál es y qué factores explican la respuesta del ACNUR al problema del desplazamiento de población ocasionado por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica? El análisis de las acciones del ACNUR ante la crisis humanitaria en Centroamérica es un estudio de caso fundamental para comprender los problemas que subyacen a la implementación de los mandatos de agencias internacionales de Naciones Unidas ante realidades no previstas en sus estatutos fundacionales.

El argumento a demostrar sugiere que la respuesta tardía y la ausencia de la implementación de una política integral del ACNUR se explican por un complejo entramado de factores externos e internos ligados entre sí¹: externamente, la labor del ACNUR se constriñe por los intereses nacionales de los Estados receptores, que no muestran voluntad política para resolver el problema con una aproximación de seguridad humana. Asimismo, la estructura institucional del régimen internacional de refugiados tiene lagunas conceptuales que dificultan la protección de personas que huyen de la violencia criminal. Internamente, el funcionamiento burocrático tendiente a la interpretación conservadora de su mandato y la magnitud global del proceso de toma decisiones de la Agencia ha imposibilitado una rápida respuesta a la crisis humanitaria en el Triángulo Norte, dado que existen diferentes percepciones del problema en los distintos niveles de operatividad (campo, oficina nacional, regional y global). Asimismo, la ausencia de este tema en la agenda global de esta agencia, así como de la asamblea general de Naciones Unidas, en comparación con otras crisis de

¹ La Declaración de Brasil y su Plan de Acción adjunto de diciembre de 2014 formulan tres cursos de acción para acometer esta crisis humanitaria en la región que se explican en este capítulo. Hay elementos de esa propuesta que ya se venían implementando, como el fortalecimiento institucional de los Estados en materia de reconocimiento de la condición de refugiado, pero las nuevas propuestas están encontrando escasa voluntad política de los países del Triángulo Norte para implementarlas.

mayor envergadura como Siria y Ucrania, limita financieramente el trabajo del ACNUR en la región. Subyacente a esta explicación está la particularidad de la Cuenca del Caribe como zona de influencia preponderante de Estados Unidos, factor que en las más de las veces constriñe, pero también puede posibilitar el surgimiento de un perfil más protagónico del ACNUR ante la resolución del problema de los desplazados forzados por la violencia criminal.

ACNUR, por tanto, ha concentrado sus esfuerzos en dos áreas típicas del trabajo de las agencias de Naciones Unidas: la transmisión de normas y valores, mediante programas para fortalecer el conocimiento de las instituciones del Estado mexicano al procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado, con especial hincapié en los niños y adolescentes, y la asistencia humanitaria a albergues de migrantes a lo largo de toda la república, pero especialmente en los estados de la frontera sur de México. Así pues, el ACNUR en lugar de protagonista ha sido un acompañante de la reacción política que México le ha dado a este problema.

Esto se refleja en el casi inexistente “espacio de protección” que el ACNUR ha logrado crear en las regiones fronterizas de la región debido a, por un lado, lo complicado que resulta identificar a posibles candidatos a protección internacional dentro de un flujo mixto de migración, completamente diferente a los flujos de refugiados clásicos en el contexto de guerras. Y, por el otro, a que el ACNUR no está a cargo de implementar las convenciones internacionales y el derecho internacional de refugiados. En la práctica, sólo es un asesor técnico del Estado mexicano para su implementación. Por consiguiente, esta realidad estructural orilla al ACNUR a ser un actor reactivo en lugar que proactivo y, por tanto, incapaz de dar una respuesta integral, inmediata y contundente al desplazamiento forzado por violencia criminal.

Este capítulo consta de dos apartados. En el primero presentaré el objeto de estudio: el ACNUR como una agencia global dentro de un régimen internacional particular y las principales teorías para comprenderlo. Haré especial hincapié en la literatura sobre cambio institucional y antecedentes de su trabajo en la región centroamericana, básicamente la crisis de refugiados de los años ochenta. En el segundo apartado describiré y analizaré propiamente la respuesta del ACNUR ante el desplazamiento de población como resultado del crimen organizado. Con base en entrevistas, notas de prensa, informes, documentos de trabajo interno y legislación internacional en la materia expondré analíticamente las principales iniciativas llevadas a cabo. Discutiré los diferentes enfoques que ACNUR le ha dado a su respuesta, especialmente el referente al debate entre derechos humanos y acción humanitaria, así como su trabajo de protección en el marco de un flujo migratorio mixto como es el caso de la movilidad humana hacia Norteamérica proveniente del Triángulo Norte.

En el presente análisis tomaré al ACNUR desde su perspectiva global de agencia; y en los momentos que sea necesario me referiré específicamente a las representaciones del ACNUR en el ámbito nacional, regional y de terreno. Si bien la representación nacional aparecerá más en la narrativa, no soslayaré la dimensión global de esta organización internacional; por lo tanto, será un estudio en sus diferentes niveles de operación con énfasis en las diferentes percepciones del problema y prioridades de la Agencia.

Orígenes, teorías y conceptos clave para comprender la respuesta del ACNUR al problema

Orígenes del ACNUR

El ACNUR es una organización internacional (OI) que forma parte del sistema de las Naciones Unidas. A lo largo de este capítulo se tendrá en cuenta la definición de

organización internacional propuesta por Samuel Barkin, quien define a las OI como “organizaciones intergubernamentales inclusivas”.² Son intergubernamentales porque fueron creadas mediante mutuo acuerdo por los Estados para resolver un problema que trasciende fronteras. Son inclusivas porque cualquier miembro de las partes firmantes del tratado mediante el cual surgen puede formar parte de la estructura organizativa.³ Así pues, el ACNUR nació el 14 de diciembre de 1950 mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que precedió a la creación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados el 28 de julio de 1951. Esta convención sentó las bases de la creación del régimen internacional de refugiados,⁴ del cual el ACNUR se convirtió en garante de su funcionamiento, especialmente de supervisar los derechos de los refugiados *vis a vis* los estados, así como fomentar la cooperación entre las partes firmantes para solucionar el problema de los refugiados.⁵

A pesar de que en los estatutos que sustentan su mandato se presenta como una organización “no política” y “humanitaria”, el ACNUR fue creada por los Estados firmantes de la Convención del Refugiado de 1951, no por motivos altruistas o humanitarios, sino con objetivos políticos muy claros: resolver problemas de inestabilidad interna, aliviar tensiones interestatales y reducir las fuentes que pudieran causar amenazas a la seguridad internacional.⁶ Así que si bien en el mundo de la posguerra fría, especialmente en el contexto de las catástrofes humanitarias de los años noventa, la relación entre humanitarismo y seguridad se hizo patente en los

² Samuel Barkin, *International Organization, Theories and Institutions*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2006, p. 1.

³ *Ibidem*, p.2.

⁴ A lo largo de esta tesis se entenderá a un régimen internacional según Stephen Krasner, quien lo definió como “principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión implícitas o explícitas mediante las cuales, las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”. Citado en Stephan Haggard y Beth A. Simmons, “Theories of International Regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, p. 495.

⁵ Anne Hamerstand, *The Rise and Fall of a Global Security Actor, UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 9.

⁶ Gil Loescher, *The UNCHR and World Politics, A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 2.

análisis de la política internacional subyacente al trabajo de las OI, no se debe perder de vista que la Agencia humanitaria nació en un entorno sumamente político.

La naturaleza política del nacimiento del ACNUR se comprobó no sólo por el momento histórico en el que nació, pues se trataba del comienzo de la guerra fría y los movimientos de población del Este al Oeste de Europa que esto ocasionó, sino que incluso en términos jurídicos se vislumbró la posibilidad de aumentar cargas de responsabilidad al ACNUR más allá de la protección neutral de personas refugiadas que cayeran dentro de la definición de refugiado sancionada en la Convención de 1951. En el párrafo 9 de su Estatuto se estipuló que el Alto Comisionado podrá ser autorizado por la Asamblea General a “involucrarse en actividades adicionales”.

En estricto sentido jurídico, el ACNUR no fue producto de un tratado internacional sino de una resolución de la ONU, por lo cual sí tiene personalidad internacional, pero no es sujeto de derecho internacional. Esto quiere decir que la determinación de la condición de refugiado se debe atribuir directamente a la entidad legal de las Naciones Unidas.⁷ Así pues, como señala Sugino, el hecho de que el ACNUR dependa de la Asamblea General y en general del sistema institucional de las Naciones Unidas, lo supedita a las decisiones de las autoridades superiores de las que depende.⁸ Por consiguiente, en términos analíticos es más conveniente partir de la premisa de que el trabajo del ACNUR es también político, no puede ser solamente humanitario e imparcial, sino que está fuertemente condicionado por los intereses, incentivos y estructura de los actores firmantes de la Convención de Refugiados de 1951.⁹

⁷ Maja Smrklić, “International Institutions and Individualized Decision-Making, An Example of UNHCR’s Refugee Status Determination”, *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2008, p. 1790.

⁸ Kyoichi Sugino, “The Non-Political and Humanitarian’ Clause in UNHCR’s Statute”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1998, p. 43.

⁹ Cfr. Anne Hammerstad, *op. cit.*, p.6.

El ACNUR, sin embargo, no es una agencia títere, sin poder ni autonomía propia, o que simplemente no importe para comprender las respuestas políticas a las crisis humanitarias. Más bien, se debe tener en cuenta la pretendida imparcialidad, objetividad y neutralidad para comprender las altas expectativas sobre las capacidades del ACNUR que tienen otros actores políticos y sociales participantes en la asistencia y protección de los desplazamientos forzados de población. Específicamente, el pretendido carácter humanitario y apolítico de la agencia genera la ilusión, principalmente en la sociedad civil, de que el alivio de las consecuencias humanitarias de un escenario de conflicto con violencia generalizada está garantizado cuando interviene el ACNUR. A lo largo de la historia ha sucedido que, debido al entramado político de redes e intereses que condicionan su labor, el ACNUR es incapaz de cumplir las expectativas de la sociedad civil, pero al mismo tiempo, llega a incomodar a los gobiernos cuando denuncia la existencia de una crisis de refugiados que requiere una intervención internacional. Estas valoraciones analíticas del trabajo del ACNUR necesariamente plantean una introspección más profunda que precisan una respuesta teórica a la pregunta de qué es el ACNUR.

El ACNUR y las teorías de organizaciones internacionales

En la literatura de las relaciones internacionales existen diversas escuelas de pensamiento que categorizan el grado de importancia de los diferentes actores en el sistema internacional. Hedley Bull en *The Anarchical Society* identifica tres principales grupos: realistas, internacionalistas y universalistas.¹⁰ Para los realistas la unidad de análisis fundamental, a partir de la cual se explican todos los procesos de

¹⁰ Hedley Bull, *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*, 4º ed., Londres, Palgrave Macmillan, 2012.

las relaciones internacionales, es el interés nacional de los Estados. Según esta lectura, las organizaciones internacionales son poco más que el reflejo del “balance de poder existente y de los intereses de los Estados más poderosos”.¹¹ Para los internacionalistas, es decir, aquellos que consideran la existencia de una “sociedad internacional” como expresión máxima del orden mundial, las OI son expresiones de las reglas que gobiernan esa sociedad. El grado de capacidad de independencia y agencia en las relaciones internacionales por parte de una OI depende de si crea por sí misma las reglas o sólo supervisa su cumplimiento.¹² La escuela universalista se caracteriza por su rechazo a la interpretación estado-céntrica de las relaciones internacionales. Aboga por la creación de una sociedad global con reglas compartidas en la que los Estados son un actor más del entramado de relaciones, mas no el principal. Bajo esta perspectiva las OI son más que reguladores de las relaciones de los Estados. Tienen una función protagónica para fortalecer la sociedad civil global.¹³

Fuera del campo teórico de las relaciones internacionales Michael Barnett y Martha Finnemore propusieron estudiar a las OI a partir de teorías de organización. El principal aporte de esta aproximación teórica, con sus implicaciones metodológicas, es que se distancia del “sesgo normativo” en favor de las OI. Este sesgo se caracteriza por considerar a las OI, especialmente a las que tienen mandato humanitario y de derechos humanos, como agencias dedicadas a la consecución de los altos valores de la humanidad. Es decir, se parte de la preconcepción de que las políticas de las OI necesariamente reflejan las aspiraciones sancionadas en su mandato. Sin embargo, según Finnemore y Barnett, si partimos del hecho de que las OI son burocracias y su

¹¹ Samuel Barkin, *op. cit.*, p. 8.

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem*, p. 9.

comportamiento será condicionado por sus dinámicas internas, se deberán modificar las expectativas en el resultado de las actividades de las OI.¹⁴

Ambos autores critican la tendencia recurrente en las teorías de relaciones internacionales que adjudican intereses a los Estados y ven a las OI sólo como reflejo de sus prioridades. Según Finnemore y Barnett estudiar a las OI es relevante porque “usan su autoridad para orientar la acción y crean realidad social”.¹⁵ Contrario a las fuentes de poder privilegiadas por el neorrealismo y el neoliberalismo, (coerción material e información), este enfoque organizacional considera que la importancia de las OI radica en la capacidad que tienen de posicionar un problema en la agenda regional y global mediante la conversión de información en conocimiento, de suyo una expresión de autoridad y legitimidad fundamental.¹⁶

Esta perspectiva de Finnemore y Barnett tiene la ventaja de estudiar a las OI como entes autónomos con una cultura organizacional propia. Sin embargo, no logra incorporar de manera contundente la evidente naturaleza relacional de las OI. Ciertamente, ambos autores consideran que para estudiar a las OI es necesario abrir la caja negra, de la misma manera como se debe hacer con el Estado. Sin embargo, en aras de apuntalar su argumento organizacional los autores pierden de vista que las OI, a pesar de sus procedimientos internos en la toma de decisiones, están en constante relación con los Estados que las crearon.

El principal cuerpo de teorías para estudiar de manera relacional a las OI, surgidas en el contexto de la política comparada estadounidense, se conoce como agente-principal. El postulado central de este cuerpo teórico es que un “principal”, el Estado, delega una autoridad condicional en las OI y crea un diseño institucional para

¹⁴ Michael Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World, International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, p. ix.

¹⁵ *Ibidem*, p. 4,5.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

controlar cualquier intento de los agentes, es decir, las OI, de separarse del contrato original. En otras palabras, los principales delegan autoridad en los agentes, de modo que cualquier acción tomada por una OI pueda considerarse de cooperación y no como unilateralismo si fuese llevada a cabo sólo por un Estado.¹⁷ Esto no quiere decir que los agentes carezcan de autonomía o influencia propia. De hecho, esta teoría contempla varios grados de autonomía en los agentes; “*agency slack*” se conoce a la acción independiente de los agentes que no está dentro de los intereses de los principales, mientras que autonomía es “la gama de posibilidades de acciones independientes disponibles de un agente después de que el principal estableció los mecanismos de control”.¹⁸ Es necesario añadir una consideración teórica para comprender cómo una OI de la naturaleza de ACNUR opera su mandato, o en términos de la teoría agente principal, su contrato. Se trata de la variación regional que existe en la adopción e implementación de las normas internacionales por parte de un Estado.

Amitav Acharya propone el término de “localización” para explicar los factores que posibilitan la adopción local de una norma internacional y así posibilitar el cambio institucional en una OI. El proceso de localización es un complejo entramado de circunstancias y relaciones entre los actores locales y agentes transnacionales que responde la pregunta de bajo qué circunstancias una norma internacional se adopta y modifica en un entorno local. Contrario a la literatura cosmopolita en el campo de la transmisión de normas, especialmente en los derechos humanos y humanitarismo, que pone en los actores transnacionales la responsabilidad última de su transmisión, Acharya subraya el papel de los actores locales en la

¹⁷ Ingo Venzke, “International Bureaucracies from a Political Science Perspective, Agency, Authority and International Institutional Law”, *German Law Journal*, vol. 9, núm.11, 2008, p.1407.

¹⁸ Darren Hawkins et al, “Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory”, en *Delegation and Authority in International Organizations*, Darren Hawkins et al, (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p.6.

recepción de nuevas normas¹⁹, se interesa especialmente en los entornos culturales, idiosincrasias y percepciones de los actores locales sobre la norma. Más enfocado en la variable política que en la cultural, Alexander Betts propone que los actores y mecanismos necesarios para implementar localmente las normas internacionales es la variable fundamental para explicar la efectividad de este procedimiento.²⁰

Cambio y adaptación institucional en las organizaciones internacionales

Este tema es relevante en la literatura teórica para comprender el cambio institucional, usualmente olvidado dentro de las relaciones internacionales, pero considerado de manera importante por la ciencia política. Los cambios abruptos dentro de las instituciones políticas han sido materia de largas disquisiciones teóricas dentro de la ciencia política; sin embargo, los cambios graduales en un largo periodo de tiempo han sido poco teorizados. Kathleen Thelen y James Mahoney proponen un modelo de cambio institucional gradual, basado en la premisa de que “el cambio institucional frecuentemente ocurre cuando los problemas de interpretación de las reglas o normas y en la manera de aplicarlas abren espacio para que los actores implementen reglas existentes de manera diferente”.²¹ Así pues, Thelen y Mahoney al igual que Alexander Betts y Phil Orchard consideran que en el ámbito de la implementación se encuentran las respuestas para comprender cuándo un conjunto de normas pueden alterar la trayectoria de las instituciones (*path dependent*).

¹⁹ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, 2004, pp. 241-242.

²⁰ Alexander Betts y Phil Orchard (eds.), *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 10.

²¹ James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p.4

El caso particular del cambio institucional del ACNUR debe verse a la luz no sólo de sus estructuras formales, sino de la expansión de sus capacidades tal como fueron signadas en el Estatuto de 1951 y el Protocolo de 1967. La definición de refugiado se ha ampliado en la Convención de la Unión de Estados Africanos de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984. Sin embargo, la definición de 1951, eurocentrista y coyuntural, sigue como pilar que sostiene el régimen internacional de refugiado. De hecho, ante la pregunta de si se debe renegociar internacionalmente la definición de refugiado para adaptarse a nuevas realidades, funcionarios del ACNUR responden rotundamente de manera negativa,²² pues arguyen que la definición del 51 sigue funcionando, mientras que en el mundo académico y en ONG internacionales hay apoyo considerable a la modificación de la definición de refugiado de 1951.

A pesar de la ausencia de cambio en el elemento que estructura la identidad institucional del ACNUR, esta agencia se ha convertido gradualmente de una oficina concebida para proteger jurídicamente a los refugiados, a coordinar los esfuerzos humanitarios de todo el sistema de Naciones Unidas en el terreno. Por lo tanto, además de teorizar en cuanto al cómo y por qué una OI cambia, el caso de ACNUR plantea también las preguntas de cómo y qué factores explican que una OI se adapte o no ante nuevas realidades no previstas en su mandato.

Alexander Betts propone tres niveles de análisis para el cambio institucional internacional: la negociación internacional, la institucionalización y la implementación.²³ El cambio en el primero de ellos implica la renegociación del Tratado, Convención o Protocolo que sustenta un régimen internacional. Usualmente, éste es el ámbito más estructural dentro de un régimen: una institución internacional

²² Entrevista con Marta Juárez, directora del Bureau de las Americas del ACNUR, Ginebra, Suiza, 19 de diciembre del 2014. Entrevista Agostino Mulas, Desk Officer del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, Suiza, 4 de noviembre de 2014.

²³ Alexander Betts, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2013, cap I.

se puede adaptar sin necesidad de renegociar su carta fundacional. Más común es el cambio y adaptación en el ámbito de la institucionalización. La adaptación tiene lugar cuando un Estado homologa sus legislaciones nacionales e instituciones estatales a las disposiciones de ese régimen internacional. El tercer ámbito es el de la implementación. Usualmente la estructura organizativa, administrativa y el contexto político de un Estado en relación con la comunidad internacional condicionan la discrecionalidad en la implementación, o lo que Betts denomina “*regime stretching*”.²⁴ Para Betts la adaptación y cambio de las OI, en este caso ACNUR, depende de la voluntad política de los Estados, según él, analíticamente tiene más sentido concentrarse en los incentivos de las clases políticas de los Estados. Sugiere entonces que el cambio y adaptación institucional son exógenos a las OI.

Para analizar la respuesta del Estado mexicano al problema de la migración forzada por la violencia criminal el esquema de Betts es útil. Sin embargo, para estudiar la respuesta del ACNUR no es suficiente, porque los cursos de acción del ACNUR al desplazamiento de población por la violencia criminal no sólo se explican por factores externos a esta OI, sino que factores internos, como las capacidades institucionales, las percepciones e interpretación del problema en los distintos niveles de operación (global, regional, nacional y local) y las prioridades estratégicas de la agencia, tienen un peso muy relevante.

Para ser más justos con Betts, su marco analítico se circunscribe a 6 países africanos, en un contexto geopolítico en donde no existe un poder hegemónico regional con capacidad de influir en las directrices del régimen internacional de refugiados. Sin embargo, este mismo esquema, por sí sólo, no podría funcionar en un contexto en donde la solución de una crisis de refugiados tuviera a Estados Unidos

²⁴ *Ibidem*.

como un protagonista clave. Dadas las características del proceso de formación del interés nacional estadounidense, así como realidades empíricas evidentes como el hecho de que es el mayor donante al régimen internacional de refugiados y cuenta con la política de seguridad más restrictiva del hemisferio occidental, se requiere entonces apuntalar el esquema de Betts para estudiar la respuesta del ACNUR al fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia criminal. Éste debe incorporar, pues, las propuestas teóricas arriba planteadas y, al mismo tiempo, basarse en la realidad particular de la labor de las OI en la Cuenca del Caribe.

Cambio y adaptación de las OI en el contexto particular de la Cuenca del Caribe

La Cuenca del Caribe es históricamente la zona de mayor influencia de Estados Unidos. Desde el siglo XIX se formularon teorías navales y militares con el objetivo de apuntalar su creciente poderío mediante el control de la zona estratégica litoral del Golfo de México y las Antillas Menores y Mayores del mar Caribe. Así pues, Estados Unidos supervisó férreamente los procesos de formación de los Estados-nación colindantes a estas aguas, el consiguiente establecimiento de regímenes políticos y la instauración de un orden social que garantizara la formación de una clase dominante, cuyos intereses materiales convergieran con los intereses de la expansión capitalista norteamericana.²⁵ Si bien la creación de organizaciones internacionales en las Américas fue un proceso que comenzó desde finales del siglo XIX, su verdadero apogeo comenzó, como en mayor parte del mundo, después de la Segunda guerra mundial luego de la instauración del sistema de Naciones Unidas. La creación de este sistema coincidió temporalmente con la creación de la Organización de Estados Americanos, OEA, organización que simbolizó durante la Guerra fría el poder de

²⁵ Gregorio Selser, *Cronología de las Intervenciones extranjeras en América Latina*, México, UNAM, 2001.

intervención que tenían los Estados Unidos en los regímenes internacionales de cooperación en el continente americano.

Estas anotaciones históricas sirven para mencionar la pertinencia analítica de estudiar a las organizaciones internacionales en las Américas en estrecha relación con la evolución y percepción de los intereses nacionales de Estados Unidos. Esta consideración se hace aún más evidente con el ala humanitaria de las Naciones Unidas, conformada por UNICEF y el ACNUR, y complementada con el monitoreo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH. La intervención plena del ala humanitaria de Naciones Unidas en una crisis humanitaria supone la ausencia de las capacidades institucionales de protección de los Estados en donde geográficamente tiene lugar la crisis.

El gobierno de Estados Unidos usualmente gasta millones de dólares en financiamiento a estas agencias para intervenir en zonas críticas del mundo en donde Estados Unidos carece de intereses materiales o geoestratégicos. Así sucedió con Bosnia, Ruanda, el norte de Irak y algunas crisis de ex soviéticas repúblicas durante los años noventa. Generalmente esta generosa ayuda humanitaria tiene un trasfondo de desinterés por solucionar las consecuencias humanitarias de la violencia generalizada mediante mecanismos políticos.²⁶ El apoyo financiero y logístico estadounidense a las campañas humanitarias es mucho mayor cuando se da en un contexto de interés nacional, como sucedió en la crisis de los refugiados vietnamitas a fines de los setenta o con la crisis de refugiados de Camboya en los años ochenta.²⁷ En Europa, Asia y África el apoyo financiero y logístico de Estados Unidos a las

²⁶ Samantha Power, *A Problem from Hell, America in the Age of Genocide*, Nueva York, Harper Collins, 2013, p. xvii.

²⁷ Keith Pomakoy, *Helping Humanity: American Policy and Genocide Rescue*, Plymouth, Lexington Books, 2001, pp. 176-177.

empresas humanitarias ha sido constante, aun cuando eso implicó recibir miles de refugiados en suelo estadounidense.²⁸

En América la situación ha sido diferente, pues la intervención del ala humanitaria de las Naciones Unidas en contextos de guerra internacional ha carecido del apoyo decidido de Estados Unidos como en otros continentes. De los pocos ejemplos de guerras internacionales en la historia latinoamericana de la posguerra está la crisis humanitaria que tuvo lugar en Centroamérica durante los años ochenta. El ACNUR tuvo muchos problemas para llevar a cabo su mandato comenzando por el hecho de que el gobierno de Ronald Reagan no consideraba a las personas que huían del conflicto salvadoreño, guatemalteco o nicaragüense como refugiados.

De hecho, la legislación estadounidense tiene su propia definición de refugiado, en la que establece claramente que para ser considerado como refugiado el individuo en cuestión “debe ser de especial interés humanitario para los Estados Unidos”.²⁹ Sin embargo, éste es un ejemplo más de la necesidad de un análisis relacional para comprender la reacción de ACNUR ante una crisis humanitaria, pues aunque Estados Unidos no tenía intereses políticos por acoger a los miles de refugiados que salieron de sus países por las guerras civiles en Centroamérica, el ACNUR ejerció presión al gobierno estadounidense³⁰ y, además, logró negociar con el gobierno mexicano la creación de un “espacio de protección” para los desplazados por estas guerras, especialmente los guatemaltecos.

Las dificultades de la reacción del ACNUR en la crisis centroamericana de los años ochenta se reconocieron por la propia organización internacional en 1984, en la

²⁸ De 1970 a 1994 Estados Unidos reconoció y recibió a más de 200,000 refugiados vietnamitas que huyeron del contexto de guerra. <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/The-Vietnam-War-and-Its-Impact-Refugees-and-boat-people.html> último acceso 23 de mayo de 2015.

²⁹ United States Refugee Act of 1980, 101(a) 42, <http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees> último acceso 21 de marzo del 2015.

³⁰ Jerome B. Elie, “Protection is the Art of Possible’: Relations Between UNCHR and the United States in the Early 1980s, The Case of Displaced Salvadorans”, *Refugee Survey Quarterly*, 2008pp. 89-103.

antesala del famoso Congreso de Cartagena, en donde afirmó en un documento de trabajo que el asilo/refugio en América Latina era “fundamentalmente un fenómeno individual, reducido a personas en circunstancias particulares. En consecuencia, las soluciones fueron diseñadas para responder a casos individuales, en el marco de los Tratados Internacionales y de la práctica desarrollada por los estados de la región”.³¹

Aún con las dificultades que ACNUR encontró en su intervención en las guerras centroamericanas de los años ochenta, hay opiniones en sectores claves de la sociedad civil que siguieron de cerca el proceso, del esfuerzo de esta agencia en la resolución de la crisis humanitaria consecuencia de los conflictos armados en Centroamérica, sobre todo, en comparación con la respuesta actual a los nuevos retos del desplazamiento en el Triángulo Norte.³²

Así pues, el análisis de la respuesta de ACNUR al desplazamiento forzado por violencia criminal debe considerar varias particularidades analíticas. En primer lugar se debe tomar mencionar que la crisis tiene lugar en un contexto geográfico en donde tradicionalmente el ACNUR ha sufrido severas restricciones a la operación de su mandato por la influencia preponderante de Estados Unidos en la región. Asimismo, hay que considerar la persiste influencia de la tradición individual de asilo recién citada, que a pesar de haber sido retada por las resoluciones de la declaración de Cartagena de 1984, continúa presente en la cultura política de los Estados latinoamericanos.

A eso debe sumarse la novedad del fenómeno del desplazamiento forzado en el contexto de la violencia criminal y su ausente conceptualización en el derecho

³¹ Citado en Sergio Aguayo y Laura O’Dogherly, “Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo”, *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 2, 1986, p. 266.

³² Entrevista con Rafael Moreno SJ, director de la Red Jesuita para Migrantes en América Latina y el Caribe, México DF, 23 de julio 2014.

internacional humanitario y en el derecho de refugiados,³³ pero sobre todo la negativa de los gobiernos implicados de aceptar la magnitud del problema. Todas estas condicionantes, que en términos analíticos Anne Harmestad define como “espacio operacional”³⁴ constriñen la labor del ACNUR ante la actual crisis humanitaria del Triángulo Norte. Sin embargo, a pesar de estas condicionantes, el ACNUR ha respondido a la crisis de diferentes maneras, ha intentado adaptar su mandato a la realidad del problema y con ello ha influido, en cierto grado, en los actores sociales y políticos sobre el rumbo que debe tomar la hasta ahora incipiente respuesta de los actores estatales regionales implicados en la problemática. A este tema nos remitimos en el siguiente apartado.

La respuesta del ACNUR al problema del desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo del Norte.

Declaración y Plan de Acción de Brasil, diciembre del 2014

La tarde del 3 de diciembre en el cuarto piso de la sede central del ACNUR en Ginebra el equipo del Bureau de las Américas celebró con júbilo la aprobación de la Declaración y Plan de Acción de Brasil. Este documento oficial se publicó tras la junta ministerial que culminó el proceso de consultas subregionales con motivo del treinta aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. En el evento en Brasilia estuvieron presentes el jefe del ACNUR a nivel global, Antonio Guterres, el jefe del Consejo Noruego para Refugiados y altos funcionarios del Estado brasileño. A esta reunión ministerial asistieron representantes de más de 30 países del continente americano: por primera vez en una junta ministerial convocada por el ACNUR se

³³ Sebastian Albuja, “Criminal Violence, Displacement, and Migration in Mexico and Central America”, en Susan F. Martin et al (eds.), *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 113-137.

³⁴ Anne Hamerstad, *op. cit.*

reunían todos los países caribeños y latinoamericanos. Entre la amplia gama de temas que tocaron, uno de ellos fue el de las personas desplazadas por la violencia criminal. El representante del ACNUR en Brasil, el mexicano Andrés Ramírez señaló a la prensa brasileña que el tema de los desplazados por la violencia criminal en el Triángulo Norte era un tema que se había posicionado en las anteriores reuniones ministeriales llevadas a cabo en Buenos Aires, Islas Caimán, Quito y, especialmente, en Managua,³⁵ cuya consulta subregional concluyó que “el crimen organizado transnacional en la región causa desplazamiento forzado caracterizado por su atomización e invisibilidad”.³⁶ El ACNUR recomendó en Managua, entre otras cosas, resolver el problema desde una perspectiva de derechos humanos, responsabilidad compartida y solidaridad entre los estados de la región. Asimismo esta temática formó parte de las discusiones llevadas a cabo en el Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC) de las Naciones Unidas. Cabe señalar que a la reunión final de Brasilia no asistió representación alguna de los Estados Unidos.

La reunión ministerial final en Brasilia concluyó con la aprobación de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción Anexo. En términos de política de refugiados, las declaraciones y planes de acción son los documentos que condensan los objetivos ministeriales de la política integral de refugiados aprobadas por los gobiernos de la región.³⁷ Usualmente tienen lugar cada diez años en décadas conmemorativas de la Declaración de Cartagena. La declaración pasada fue la

³⁵ “No DF, países da América Latina e do Caribe debatem proteção a refugiados” http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/12/02/interna_cidadesdf,460095/no-df-paises-da-america-latina-e-do-caribe-debatem-protecao-a-refugiados.shtml último acceso 12 de marzo de 2015.

³⁶ UNHCR, Mesoamérica Sub-regional Consultation “International Protection Challenges and Opportunities for a New Strategic Framework for Regional Cooperation” Managua, 10 y 11 de julio de 2014, Summary of Conclusions and Recommendations, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9778.pdf?view=1> último acceso 25 de mayo de 2015.

³⁷ Entrevista Marta Juárez, Directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre de 2014.

Declaración de México y su consiguiente plan de acción en 2004, que a decir de Tristan Harley significó el reconocimiento de la dimensión regional de muchos problemas desde la perspectiva sur-sur y cooperación en protección de refugiados.³⁸

Los planes de acción negociados mediante la acción del ACNUR son el espacio de consenso en que se formula una política internacional (*international policy*) para acometer un problema que implica a varios actores regionales. En este punto se cumple el postulado teórico de que las OI son las arenas privilegiadas de negociación y concertación por parte de los Estados para establecer los medios mediante los cuales se pretenden implementar las disposiciones de un régimen internacional. En los planes de acción se refleja no sólo la formulación de una serie de políticas internacionales sino también se reconoce la magnitud de un problema y la necesidad de afrontarlo de manera regional. Los planes de acción encapsulan las máximas aspiraciones en materia de cooperación regional y los lineamientos de sus programas presuponen que los Estados se despojan de su unilateralismo para resolver un problema común, lo cual implica reconocer, entre líneas, la internacionalización de los efectos humanitarios de problemáticas originadas en el ámbito local.

El lenguaje de los planes de acción del ACNUR en el contexto latinoamericano está impregnado, naturalmente, del mismo lenguaje neutralizador, pero al mismo tiempo que intenta orientar la acción política de los Estados, sin embargo, elude la diversidad social y humana del problema que trata, -característica común a los documentos oficiales de Naciones Unidas.³⁹ El tono es optimista, se presenta al refugiado como un individuo del cual los actores políticos están conscientes de su existencia, así como de la necesidad de crear los mecanismos

³⁸ Tristan Harley, "Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A "South-South" Approach", *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, num. 1, 2014, p. 23.

³⁹ Cfr. Roser Cussó, "Du discours politique au discours expert. Le changement politique mis hors débat", *Mots, Les langages du politique*, núm 88, 2008, p. 9. Gilbert Rist (coord.), *Les "mots" du "pouvoir", Sens et non sens de la rhétorique internationale*, París-Ginebra, IUED, PUF, 2002.

adecuados para el cumplimiento de sus derechos; en primera instancia como refugiado, pero también sus derechos humanos como cualquier ciudadano global sujeto al derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, el lenguaje de estos documentos oculta la realidad filosófica de que el refugiado es un individuo que se encuentra fuera de los límites del Estado, es decir, en los límites de las fronteras del derecho⁴⁰, pues primero se debe reconocer jurídicamente al desplazado como refugiado para que comience un largo proceso administrativo, de inserción social y cultural que en la práctica le permita gozar de las disposiciones estipuladas en los planes de acción.

El capítulo IV de la Declaración de Brasil delineó tres programas centrales para la estrategia del ACNUR para la resolución del desplazamiento forzado por el crimen organizado: el programa “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”, el programa “Prevención” y el programa “Tránsito Digno y Seguro”. El “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento” tiene como objetivo “implementar un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre este fenómeno, que facilite la formulación de políticas públicas y la coordinación y cooperación regional”.⁴¹ El establecimiento de este programa parte del reconocimiento de la ausencia de información por parte de todos los actores, incluido el ACNUR, para formular políticas que mitiguen el fenómeno del desplazamiento forzado en la región, pues efectivamente una de las principales problemáticas en la región del Triángulo Norte es la deficiencia de los registros de información públicos en todos los países.

El segundo programa “Prevención” tiene como principal “objetivo fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a las poblaciones en situación

⁴⁰ Castor Bartolomé Ruiz, “Les réfugiés, seuil éthique d’un nouveau droit et d’une nouvelle politique”, *La Revue des Droits de l’Homme*, vol. 6, 2014, p.1.

⁴¹ ACNUR, Plan de Acción de la Declaración de Brasil, diciembre del 2014, p. 15.

de vulnerabilidad”. Aunque no lo dice claramente, la meta de este programa es prevenir el desplazamiento forzado al buscar incidir en las causas que orillan a la población a salir de Honduras, Guatemala y El Salvador. De hecho, este mismo Plan de Acción pide apoyo para la implementación del “Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte presentado conjuntamente por los tres países al Secretario General de Naciones Unidas”.⁴² Efectivamente, este plan fue presentado al Secretario General de Naciones Unidas, pero el Plan de Acción de Brasil en ningún momento menciona que ésta fue una política diseñada y formulada por el gobierno estadounidense. Aunque en su diseño se trata de un plan integral de intervención en todas las aristas de la vida pública para mejorar el desarrollo, el gobierno de Estados Unidos ha mantenido su apoyo incondicional y continúa canalizando cientos de millones de dólares al gobierno del presidente hondureño Juan Orlando Hernández, aun cuando es evidente que su presidencia es más parte del problema que de la solución debido a la corrupción rampante de su gobierno que ha posibilitado la proliferación del poder de las pandillas y el asentamiento del crimen organizado en Honduras.⁴³

El tercer programa “Tránsito Digno y Seguro” pretende mejorar el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en las zonas fronterizas, de modo que aquellos individuos que necesiten acceder a la protección internacional tengan los medios institucionales para hacerlo.⁴⁴ Ésta es el área de mayor intervención del ACNUR. De hecho, en México ya se venía trabajando en este

⁴² *Ibidem*

⁴³ Dana Frank, “Just Like Old Times in Central America, Why the US Needs to Stop Funneling Money to Honduras and Start Treating its President like the Corrupt Ruler He Really Is”, *Foreign Policy*, 9 de marzo del 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/03/09/just-like-old-times-in-central-america-honduras-juan-orlando-hernandez/>, ultimo acceso 23 de marzo de 2015.

⁴⁴ ACNUR, Plan de Acción de la Declaración de Brasil, diciembre de 2014, p. 15.

ámbito desde meses antes de la publicación de la Declaración y Plan de Acción de Brasil en diciembre del 2014.

Este programa es el reconocimiento explícito de la precaria infraestructura institucional de los sistemas de asilo de la región en su interpretación del derecho internacional de los refugiados en materia de solicitantes por violencia criminal. Sin embargo, el programa parte del supuesto de que en el ACNUR tienen claro cómo proceder con respecto a peticiones de asilo causadas por la violencia criminal, cuando en realidad el único lineamiento que tiene, y que cita en el Plan de Acción, es la “Nota de Orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas”. Esta nota es incompleta y ni siquiera cita la definición extendida de refugiado de Cartagena como posible base con la cual proceder a aceptar una petición de refugio producida por el contexto de la violencia criminal.

A pesar de algunas inconsistencias como las referidas líneas arriba, la Declaración y Plan de Acción de Brasil son un paso mayúsculo en la resolución integral del desplazamiento forzado en el Triángulo Norte. Y aunque el capítulo 4 referente a la situación en la región ha resultado ser el que menos acuerdos ha logrado en reuniones subsecuentes para trabajar en la implementación durante 2015,⁴⁵ hay novedades fundamentales que deben ser mencionadas.

En este documento de trabajo, por primera vez se menciona al “crimen organizado transnacional” como nueva causal de desafíos en materia de protección

⁴⁵ En marzo del 2015 se llevó a cabo una reunión ministerial en San Remo, Italia para discutir el proceso de implementación de los programas formulados en la Declaración y Plan de Acción de Brasil del 2014, a la reunión no asistieron representantes de Honduras y Guatemala. El capítulo IV referente al Triángulo Norte reportó el menor avance en las discusiones en la implementación. David James Cantor, académico que asistió a esta reunión invitado por el ACNUR para presentar la problemática en la región, afirma que no existe voluntad política de los países del Triángulo del Norte para implementar estos programas. Entrevista telefónica, David James Cantor, Director, Refugee Law Initiative, University of London, 10 de marzo de 2015. Entrevista con el licenciado Jesús Sierra, departamento jurídico de la COMAR, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.

internacional.⁴⁶ Este reconocimiento del problema a nivel ministerial fue el fruto de una reflexión interna del ACNUR que comenzó en 2006 con un informe sobre desafíos en la protección internacional de menores no acompañados. En este informe se vislumbró por primera vez la presencia del crimen organizado, en sus diferentes facetas, como agente de desplazamiento de población. El documento reportó que 10% de los desplazamientos eran causados por las actividades del crimen organizado.⁴⁷ Sin embargo, dentro del mismo ACNUR no se tomó en cuenta este nuevo factor de desplazamiento, por la abrumadora percepción de los Estados de la región de que el problema criminal jamás podía abandonar la dimensión “securitaria” para situarse en la esfera humanitaria.

Para llegar a las conclusiones de la Declaración de Brasil hubo un largo periodo de reflexión dentro de ACNUR así como en los Estados mismos de la región mediante las cuatro consultas subregionales de Islas Caimán, Managua, Quito y Buenos Aires. Pero antes de seguir con el rastro del proceso concerniente a la evolución de la percepción del problema del desplazamiento forzado por violencia criminal y las respuestas para afrontarlo por parte del ACNUR, es necesario hacer una aclaración sobre los diferentes tipos de documentos publicados por esta organización internacional.

La pedagogía de lo humanitario

Los estudios e informes sobre las necesidades de protección internacional de la población refugiada son los documentos de mayor difusión del ACNUR en el mundo político y social. En realidad, cuando se publica un informe cuyo contenido tiene un

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ Entrevista José Francisco Sieber, jefe de la oficina de protección del ACNUR, Ciudad de México, 28 de enero de 2015.

impacto social en el contexto político del momento, los medios de comunicación prestan gran atención. En la elaboración de estos informes participan académicos, consultores y especialistas en el tema, generalmente transmiten conocimiento e intentan influir en las percepciones de las diferentes configuraciones políticas y sociales de los protagonistas en un problema humanitario concerniente al ACNUR. Mediante los informes, el ACNUR desempeña una de las características típicas del sistema de Naciones Unidas, tal como se diseñó al final de la segunda guerra mundial: difundir y transmitir conocimiento con un fuerte contenido normativo, haciendo especial énfasis en su carácter neutral, apolítico y humanitario.⁴⁸

En otras palabras, los informes y estudios tienen la función de modificar percepciones e incidir en el ámbito de la pedagogía de lo humanitario. Es singular el que ni los informes ni los estudios son, estrictamente hablando, publicaciones que reflejan la política del ACNUR. De hecho, la mayoría vienen acompañadas de la leyenda, “las posiciones expresadas en estos informes no reflejan la posición oficial del ACNUR”. Sin embargo, hay excepciones como el documento de marzo del 2014 publicado por la oficina regional de ACNUR de Norteamérica, con sede en Washington DC, titulado *Children on the Run*. Este informe sí fue considerado por ACNUR como de carácter oficial, pues no se deslinda de las posiciones vertidas por los consultores que lo realizaron. No así con el informe sobre la misma temática, -las necesidades de protección internacional de los niños no acompañados-, que publicó la oficina nacional de México DF, en donde sí explicita que “las opiniones expresadas no necesariamente reflejan la postura del ACNUR”.⁴⁹

⁴⁸ Cfr. Michael Barnett, “Humanitarianism Transformed”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 4, 2005, pp. 723-740.

⁴⁹ ACNUR, *Arrancados de raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de Protección Internacional*, Ciudad de México, 2014.

Después del informe de 2006, el siguiente documento de ACNUR que habló sobre las nuevas necesidades de protección del desplazamiento forzado de la región del Triángulo Norte fue la “Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs” de 2010. Éste fue el primer documento oficial de carácter interno del ACNUR en el que se reconoció la existencia del problema. Las notas guías que publica el ACNUR usualmente son la manera de esclarecer sus límites de competencia ante problemáticas que no estuvieron estipuladas en su mandato tal como se estableció en el Estatuto de 1951 y su Protocolo de 1967. Particularmente, se sitúan en el ámbito de lo jurídico y buscan “guiar en una temática particular al analizar los estándares legales internacionales, jurisprudencia y otros documentos relevantes”.⁵⁰

Las notas guías tienen como objetivo reconocer los efectos humanitarios de emergencias coyunturales y examinar las competencias jurídicas e institucionales del ACNUR para ayudar a resolverlos.⁵¹ Usualmente, son el primer paso para la formulación de políticas de más largo alcance, siempre teniendo el ámbito jurídico como argumento principal para la extensión de su mandato. El ejemplo paradigmático de la evolución de estos procedimientos internos en ACNUR es el problema de los desplazados internos. En su mandato original esta categoría de desplazamiento forzado no existe como competencia del ACNUR, pero mediante un proceso de adaptación institucional, apuntalado por notas guías y posteriormente por la publicación de manuales de protección especiales para los desplazados internos, el tema se posicionó en la agenda interna del ACNUR para, posteriormente darle un cauce en el ámbito de la política internacional (*international policy*).⁵²

⁵⁰ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, International Protection Division, Ginebra, 2010.

⁵¹ Entrevista Agostino Mulas, desk officer Bureau de las Americas del ACNUR, 4 de noviembre de 2014, Ginebra, Suiza.

⁵² Sara Ellen Davies y Luke Glaville (eds.), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, La Haya, Martin Nijhoff Publishers, 2010, p. 27.

Un proceso similar, pero mucho más cauto comenzó con la publicación de esta nota por parte del ACNUR. Sin embargo, en términos de reconocimiento del problema y análisis de la solución, en referencia a los marcos internacionales, la nota no fue el primer documento que abordó el problema. De hecho, el primer informe, citado por esta nota guía de ACNUR, es la publicación en 2008 del “Central American Gang-Related Asylum: A Resource Guide” por parte de la Washington Office on Latin America (WOLA). La conclusión del documento de WOLA es que existe hay empírica para argumentar jurídicamente la existencia de un peligro de persecución en muchos de los casos de individuos solicitantes de asilo en Estados Unidos que huyen de las pandillas criminales centroamericanas.⁵³

El ACNUR, por su parte, en su nota del 2010 concluyó que “no todos los individuos afectados por las actividades de las pandillas organizadas califican para protección internacional”. Esta organización insistió a lo largo del documento en la necesidad de encontrar una liga entre los miedos de persecución y una o más causas de las cinco razones enumeradas en la definición de refugiado de la Convención de 1951. Estas razones son religión, raza, nacionalidad, opiniones políticas y pertenencia a un “grupo social”. La perspectiva del ACNUR es que “la interpretación de las bases de la Convención de 1951 deben ser lo suficientemente flexibles para incluir grupos emergentes que reaccionen a nuevas formas de persecución”.⁵⁴

Las conclusiones de esta nota son ambivalentes. Por un lado, reconocen que la problemática del desplazamiento de población en contextos de violencia de las pandillas criminales de Centroamérica es un asunto que atañe al ACNUR, pero por otro, en el estricto análisis jurídico de las peticiones de asilo, las conclusiones

⁵³ Washington Office on Latin America (WOLA), *Central American Gang-Related Asylum Guide*, 2008. <http://www.wola.org/publications/central-american-gang-related-asylum-guide> último acceso 20 de marzo de 2015.

⁵⁴ UNHCR, *Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*, International Protection Division, Ginebra, 2010, pp. 20-21.

mencionan que es necesario establecer un nexo causal entre los temores fundados de persecución y las cinco causalidades enumeradas en la definición de refugiado. Al mismo tiempo que exige el nexo causal, el ACNUR reconoce que debe flexibilizar la interpretación de la Convención de 1951. Estas afirmaciones se encuentran en un mismo párrafo del documento, por consiguiente, reflejan la ausencia, hacia el año 2000, de una posición clara respecto al tema, pues, por un lado, el ACNUR recuerda sus orígenes institucionales, como agencia encargada de proveer protección a perseguidos por las cinco razones de la definición de refugiado, pero por otro lado reconoce que puede tener mayor injerencia.

Es interesante que la nota no refiere la definición extendida de refugiado en el contexto latinoamericano, pues a pesar de que es un documento de la División de Protección Internacional, y por lo tanto con alcance global, no interpreta el problema de las peticiones de asilo originadas por la actividad de las pandillas a la luz de documentos regionales como la Declaración de Cartagena de 1984. Esto es muestra de que, en los círculos globales del ACNUR, la definición de refugiado de Cartagena no es considerada como un referente fundacional para enriquecer los análisis de la División de Protección Internacional,⁵⁵ y que sigue habiendo un estricto apego a la definición eurocéntrica que surgió en un contexto de violencia militar como lo fue la Segunda guerra mundial en la Convención de 1951.⁵⁶

Éste es un ejemplo de la persistencia de un rasgo estructural en el diseño de una institución internacional, pues a pesar de que WOLA en su guía relacionada con las peticiones de asilo por violencia criminal, propone analizar los casos mediante un enfoque de derechos humanos y seguridad humana, ACNUR, en su nota, reafirma su

⁵⁵ Entrevista con Marta Juárez, Directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre del 2015. Entrevista Juan Carlos Murillo, Jefe de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR sede San José, México DF, 24 de mayo de 2015.

⁵⁶ Cfr. Joan Fitzpatrick, "Revitalizing the 1951 Convention", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 9, 1996, p. 229.

reticencia de adoptar el enfoque de derechos humanos y apearse estrictamente al pilar del derecho de refugiados, que es la Convención de 1951.

El mismo año que se publicó a nivel global la nota sobre peticiones de asilo en México, la representación del PNUD, en colaboración con el ACNUR, se encontraba realizando un estudio sobre el desplazamiento interno a raíz de la explosión de la violencia en México después de la declaración de guerra contra el crimen organizado por el gobierno de Felipe Calderón. El informe habría sido un despliegue magnífico de la pedagogía humanitaria del sistema de Naciones Unidas, se encontraba en una fase avanzada, pero no se publicó por la negativa y posibles represalias del gobierno federal a las agencias de Naciones Unidas participantes en ese informe. En 2013, ya con Calderón fuera de la Presidencia de la república, el Senado incorporó partes de ese informe a una publicación académica patrocinada por este órgano en colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, y El Colegio de Sonora.⁵⁷

La idea global del informe era evidenciar los efectos humanitarios de la política de seguridad del gobierno de Calderón, poniendo especial énfasis en su efecto sobre el aumento de la violencia criminal, y, por consiguiente, en el desplazamiento de población forzada dentro de México. Aquí se dio muestra de que el peso nacional e internacional de gobiernos en donde surgen necesidades humanitarias acuciantes es fundamental para comprender la actuación del ACNUR.

En el caso de Centroamérica, el ACNUR, mediante su oficina global de Ginebra, se dio la libertad de criticar las políticas de seguridad de los países del Triángulo Norte, conocidas como “mano dura”, especialmente de Honduras, afirmando que habían tenido consecuencias humanitarias negativas relacionadas

⁵⁷ *El desplazamiento interno forzado en México, Un acercamiento para su reflexión y análisis*, Ciudad de México, Senado de la República, CIESAS, El Colegio de Sonora, 2013.

específicamente con el desplazamiento de población. Sin embargo, las representaciones nacionales del ACNUR, y en general del sistema humanitario y de derechos humanos de Naciones Unidas, no tienen la misma libertad que las divisiones internacionales de sus agencias con sede en Ginebra.

En México, cuando el representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Amérigo Incalcaterra, denunció las violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia de seguridad de Felipe Calderón, el gobierno mexicano solicitó se retirara del territorio nacional. Este acontecimiento fue tomado con mucha cautela por las otras agencias humanitarias establecidas en México.⁵⁸

En el caso del ACNUR, el entonces representante nacional Fernando Protti Alvarado, decidió optar por una política de diálogo más conciliatoria. Aun así, cuando el propio Protti, en un acto público con motivo de la celebración del día internacional de refugiado, levantó la voz sobre la necesidad de prestar atención a las necesidades de protección de personas que huyen de la violencia criminal del Triángulo Norte, y asimismo se ven afectadas durante su trayecto por la colusión entre algunos funcionarios de instituciones del Estado y el crimen organizado, la COMAR dejó de tomarle las llamadas por un espacio de tres meses. El gobierno enfrió así un diálogo en el que comenzaba a sentirse incómodo.⁵⁹ La no publicación del informe del PNUD, la salida de Incalcaterra y el trato a Protti Alvarado son muestras de que la pedagogía de lo humanitario tiene alumnos reticentes al aprendizaje y al reconocimiento de los problemas.

⁵⁸ *El Universal*, “Incalcaterra se irá por presión oficial: El País”, 6 de mayo de 2008.

⁵⁹ Entrevista telefónica con un funcionario regional del ACNUR que pidió anonimato, 26 de febrero de 2015.

El ACNUR y los flujos de población del Triángulo Norte

La respuesta del ACNUR al problema del desplazamiento por violencia criminal en el Triángulo del Norte se ha dado en el marco de una reflexión interna de la agencia sobre su relación con los flujos de migración internacional. Este tema en particular sirve para analizar cuándo y cómo el ACNUR extiende su mandato para intervenir en situaciones no contempladas en el mismo. En sus publicaciones oficiales, el ACNUR ha puesto énfasis en que no tiene interés en inmiscuirse en asuntos relacionados con la migración internacional. Sus documentos de todo tipo reflejan de manera consistente la concepción dicotómica de la movilidad humana analizada en el capítulo anterior de esta tesis.

Desde Ginebra, el ACNUR insiste en que su mandato está claro y no debe considerarse en ningún sentido como una organización dedicada al “manejo migratorio”, ni de “tratar una crisis migratoria como si se tratara de una crisis de refugiados”.⁶⁰ Una de las principales preocupaciones del ACNUR en términos políticos y administrativos es que la confusión entre los flujos de refugiados y los migrantes causa daños a los sistemas de asilo de los países, pues con frecuencia se abusa de las peticiones de asilo en situaciones cuando no hay elementos para fundar una persecución contra un individuo o grupos de personas.⁶¹

El ACNUR en su discurso oficial ha esclarecido que no tiene intención de involucrarse en los temas migratorios, cita con frecuencia sus competencias establecidas en la Convención de 1951, pero al mismo tiempo reconoce que la naturaleza de los flujos de población es mixta, es decir, un mismo flujo puede

⁶⁰ UNHCR, *Refugee Protection and International Migration*, Ginebra, 2007.

⁶¹ Jeff Crisp, “Beyond the Nexus: UNHCR’s Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration”, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 155, UNCHR, 2008. <http://www.refworld.org/pdfid/4c2325646.pdf> último acceso 24 de febrero del 2015.

componerse de migrantes y refugiados.⁶² Dentro de esta interpretación de su mandato en relación con el cambiante contexto de la movilidad humana global, el ACNUR ha terminado incluso por involucrarse en la “gestión y manejo de crisis migratorias”, que de acuerdo a las definiciones operativas de esta agencia no caerían en su competencia. El más claro ejemplo fue el manejo de la crisis humanitaria consecuencia del tsunami en el sudeste asiático en 2004. En realidad, ninguno de los desplazados por esta catástrofe ambiental estaba contemplado dentro de la Convención de 1951; aun así ACNUR tuvo un papel protagónico en el manejo de esta crisis, expandió su mandato de manera coyuntural, incluso cuando no existen bases institucionales endógenas a la agencia que hagan de esta expansión un proceso sistemático y unilateral.⁶³

En México, las intervenciones del ACNUR en relación con los desplazados por la violencia criminal en el Triángulo Norte se dan dentro del paradigma de la movilidad humana de los flujos mixtos. Como ya establecimos en el primer capítulo de esta tesis, las personas cuya huida tiene como primer factor un temor bien fundado provocado por la violencia criminal en la región utilizan las mismas rutas, los mismos medios de transportación e incluso los mismos métodos de tráfico que los migrantes cuya salida no tiene como principal motivación la violencia criminal.

Por lo tanto, una de las principales intervenciones del ACNUR ha sido trabajar en la identificación de las personas que sean candidatas a que se les reconozca la calidad de refugio dentro de los flujos mixtos de movilidad humana de Centroamérica. Esta intervención se dio en el marco de un programa de incidencia formulado e implementado por 5 organismos internacionales, titulado “Programa de Migrantes en Tránsito”. En palabras del jefe de la oficina de terreno en Tapachula, este programa

⁶² UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration, A 10-Point Plan of Action*, Ginebra, 2007.

⁶³ Marieke Louis y Lucile Maertens, “Des stratégies de changement dans les organisations internationales, Une analyse comparée du hcr et de l’oit”, *Revue Études internationales*, vol.45, núm. 2, 2014, p. 195.

partió de una preconcepción reflejada en el mismo nombre de la iniciativa: “migrantes en tránsito”, como si el flujo de movilidad humana se tratara de uno con características eminentemente migratorias y no de otro tipo.⁶⁴

El programa de Migrantes en Tránsito (PM) se implementó del 2013 al 2015 en Chiapas, Oaxaca y Tabasco, principales estados de tránsito, aunque no los únicos, a lo largo del territorio nacional. Participaron cuatro agencias de las Naciones Unidas, (ACNUR, PNUD, Fondo de Población de la ONU, UNFPA, Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen, UNODC) y la OIM. ACNUR participó con dos productos publicados en febrero de 2015 a modo de evaluación del programa: el Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y el Manual para la atención integral de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México.

Después de implementar el “Taller Protección Internacional y el Derecho a Solicitar Asilo” de mayo 2013 a mayo 2014, en el Diagnóstico se llegó a la conclusión de que había un pobre conocimiento de las posibilidades de solicitar el reconocimiento de la condición de refugio para aquellos centroamericanos que huyen por temores bien fundados de persecución. En el mismo título, ACNUR presenta su labor en un marco estrictamente migratorio, cuando en realidad debía denominarlo de la siguiente manera: “Taller de Protección Internacional, el Derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y la obligación internacional del Estado mexicano a reconocerlo”. En lugar de ello, el ACNUR prefirió utilizar la palabra asilo aun cuando la Ley de refugiados, protección complementaria y asilo político del 2011, renombrada de esa manera en 2014, establece una clara diferencia entre el asilo político y el refugio. En realidad, dentro de la legislación nacional no existe la figura

⁶⁴ Entrevista telefónica con Rafael Zavala, jefe de oficina de terreno del ACNUR en Tapachula, 5 de febrero del 2015.

de asilo como tal.⁶⁵ Ciertamente, el ACNUR establece una nota aclaratoria para justificar que, en su terminología universal, el sistema de asilo incluye el refugio. Y, por lo tanto, así va a proceder para analizar el caso mexicano, sin embargo, en nuestro país, la legislación adoptada en los últimos años no sigue el patrón universal de los sistemas de asilo.

Asimismo, en el Diagnóstico, el ACNUR establece que el reconocimiento de la condición de refugiado, conforme a estándares internacionales, es declarativa no constitutiva. Esto quiere decir que la instancia encargada de reconocer la condición de refugiado, sólo realiza un procedimiento administrativo de reconocimiento, mas no de asignación o determinación. En casos muy excepcionales el ACNUR es la institución encargada de implementar la definición de refugiado de la Convención de 1951. Ha sucedido en algunos casos particulares de Asia y África cuando los Estados están colapsados, pero por lo general son las instancias particulares de cada Estado, las que con asesoría del ACNUR, aunque no siempre, realizan el procedimiento.

El pretendido carácter declarativo de la condición de refugiado es un postulado idealista de los principios generales del derecho al asilo reproducido por ACNUR, pues como mencioné en el capítulo anterior, con base en Roger Zetter,⁶⁶ la categoría de refugiado es una construcción burocrática-institucional que se caracteriza por el poder discrecional de los Estados para dividir el mundo de la movilidad humana en unidades administrativas creadas con base en intereses políticos en constante construcción. Así que, aunque juristas internacionales defienden doctrinariamente el carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado,⁶⁷ en realidad, en

⁶⁵ *Ley de Refugiados, Protección complementaria y asilo político*, 2011, reformada en 2014. Cámara de Diputados, Ciudad de México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf, último acceso 10 de junio del 2015.

⁶⁶ Vid. Capítulo II de esta tesis.

⁶⁷ Cfr. Pirkko Kourula, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 39. Lieneke Slingenbergh, *The Reception of*

la implementación de la definición se lleva a cabo un procedimiento de constitución, no de declaración.

La definición de refugiado tiene como pilar el nexo causal entre persecución por temores bien fundados y la falta de protección del individuo en su Estado. En situaciones de flujos mixtos, como el centroamericano, el ACNUR favorece la promoción del nexo causal de persecución como garante de refugio, en menor medida que la falta de protección en sus países de origen, pues en situaciones de un Estado actuante, no colapsado, promover la falta de protección a sus ciudadanos implica realizar un juicio político sobre las condiciones institucionales de ese país.⁶⁸

Los hallazgos del Diagnóstico se pueden resumir de la siguiente manera: hay mucha desinformación por parte de las autoridades del Estado mexicano, de los organismos de la sociedad civil y, de manera más dramática, de los afectados por la violencia criminal en sus países de origen sobre la solicitud de la condición de refugiado.⁶⁹ Es menester tener en cuenta varios puntos de este informe. El primero de ellos es que ACNUR reconoce la importancia de los albergues de migrantes como espacio en donde se necesita intervenir para concientizar sobre el problema. Este es un reconocimiento implícito del nuevo contexto operacional del ACNUR, tan propio de los flujos mixtos, y en especial del contexto mexicano.

En sus informes internacionales y en la representación gráfica de su labor que universaliza a través de los medios de comunicación, ACNUR presenta imágenes de campos de refugiados repletos de mantas con su logo. Ciertamente, el ACNUR a lo largo de su historia ha operado en circunstancias abiertas de terreno: el concepto del

Asylum Seekers under International Law: Between Sovereignty and Equality, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2014, p. 104.

⁶⁸ Cfr, Antonio Fortin, "The Meaning of Protection in the Refugee Definition", *International Journal of Refugee Law*, vol. 12, núm. 4, 2001, pp. 548-576.

⁶⁹ ACNUR, *Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, Una mirada desde los albergues para migrantes y las organizaciones de la sociedad civil*, México, 2015.

campo de refugiados domina la representación de la labor de ACNUR hacia el mundo.⁷⁰ Esa realidad y consiguiente perpetuación mediante la representación gráfica en las publicaciones del ACNUR y de los propios medios de comunicación efectivamente tuvo lugar durante la crisis de refugiados centroamericanos en las guerras de los años ochenta. Sin embargo, como demostré en el primer capítulo de la tesis, la excepcional naturaleza del flujo migratorio mixto imposibilita la creación de espacios de protección bien definidos como el campo de refugiados tradicional.

En el contexto actual mexicano, el albergue es una especie improvisada de “espacio de protección”, es decir, aquel lugar físico en que las organizaciones humanitarias pueden desplegar todo su potencial de asistencia y protección.⁷¹ Sin embargo, como el mismo ACNUR menciona en su Diagnóstico, la infraestructura humanitaria para atender la movilidad humana centroamericana de los albergues no es adecuada para atender las necesidades de la población solicitante de asilo, pues los albergues en su mayoría están diseñados para dos o tres días de estancia, mientras que el solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, según el trámite establecido por la COMAR, dura al menos 40 días, pero en la práctica se extiende más meses.⁷²

Así pues una de las conclusiones más certeras de este Diagnóstico, además de evidenciar el desconocimiento de los procedimientos para reconocer la condición de refugiado, de todos los actores participantes en el drama de los desplazados por la

⁷⁰ Prem Kumar Rajaram, “Humanitarianism and Representations of the Refugee”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 15, núm. 3, 2002, pp. 2223-2230.

⁷¹ El término de “espacio de protección” fue introducido en el mundo humanitario por Rony Brauman de Médicos Sin Fronteras, quien lo definió como “el espacio de libertad en que somos libres de evaluar las necesidades, libres de monitorear el uso y distribución de la ayuda y libres para tener diálogo con la población afectada”. Por su parte, la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA) de la ONU define al espacio humanitario como la esfera en que la asistencia humanitaria liderada por la ONU se distribuye de una manera segura y sin obstáculos”. Ver Sylvain Beauchamp, “Defining the Humanitarian Space through Public International Law”, http://www.croixrouge.ca/cmslib/general/obeoc_beauchamp.pdf último acceso 15 de marzo del 2015.

⁷² Entrevista con joven hondureño solicitante de la condición de refugiado, Albergue Tochán, México DF, agosto de 2014.

violencia criminal (de suyo una actividad pedagógica que cae totalmente en el mandato original del ACNUR), es que no existe la logística humanitaria adecuada para enfrentar el problema en condiciones idóneas.⁷³ De hecho, no sólo las capacidades de la sociedad civil son limitadas para atender la emergencia humanitaria, sino que incluso oficiales de terreno del ACNUR han reconocido que, aunque algunas estaciones migratorias del país sí cumplen con los estándares básicos de derechos humanos, de ninguna manera son el lugar idóneo para mantener a un solicitante de asilo más de una semana, pues sus necesidades humanitarias, según el ACNUR, son diferentes al flujo de movilidad humana tradicional basado en cuestiones económicas.⁷⁴

El principal resultado del Diagnóstico en términos cualitativos fue la canalización mediante los albergues de 311 personas para comenzar su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en el lapso de agosto de 2013 a julio de 2014. Esta cifra es significativa si se tiene en cuenta que el sistema de asistencia y protección humanitaria para personas en condición de movilidad no está diseñado para atender situaciones de refugio. Sin embargo, si se comparan las cifras del gobierno estadounidense de 60 mil niños no acompañados en la frontera con los porcentajes de población infantil (60% para El Salvador, 50 % para Honduras y 35% para Guatemala)⁷⁵ candidata a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado según el ACNUR, la cifra de canalizaciones a las autoridades del Estado mexicano competentes en la materia es realmente baja.

⁷³ A fines de junio de 2015, el ACNUR y organismos de la sociedad civil en Chiapas dieron el primer paso para superar esta deficiencia logística al inaugurar el primer albergue exclusivo para solicitantes de la condición de refugiado en México. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/se-inaugura-tres-angeles-el-primero-para-familias-solicitantes-de-asilo-en-tapachula/>, último acceso 25 de julio de 2015.

⁷⁴ Entrevista telefónica con Rafael Zavala, jefe de oficina de terreno del ACNUR en Tapachula, febrero del 2015.

⁷⁵ UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, 2014.

¿Cómo explicar este fenómeno? Actores protagonistas clave del drama de la movilidad humana experimentado en los últimos años en el contexto de la violencia criminal que azota el Triángulo Norte, pero también dentro del territorio nacional, afirman que en realidad los esfuerzos del sistema de Naciones Unidas, en especial del ACNUR, de visibilizar a esta población han sido bastante limitados para verdaderamente reflejar numéricamente las solicitudes de asilo bien fundadas en temores de persecución. “Los migrantes que pueden ser reconocidos como refugiados son muchos más que los que se presentan en las cifras del gobierno y del ACNUR, el problema es que aun con los talleres impartidos por el ACNUR, es difícil visibilizar a aquellos individuos que salen de sus países por el crimen organizado”.⁷⁶ En el Diagnóstico mismo, 85% de las organizaciones civiles y albergues participantes del ejercicio señalaron no conocer información concerniente al derecho a solicitar refugio.⁷⁷

El mismo ACNUR en el Diagnóstico reconoció su limitante logística para conocer la situación en el terreno y las necesidades de protección en el flujo intermitente de movilidad humana. El Diagnóstico también reconoce que los albergues “han hecho visibles el incremento de personas refugiadas en los flujos migratorios y los retos que existen en el acceso al procedimiento de asilo”.⁷⁸ El documento no lo dice, pero es muestra de las dificultades logísticas que ha tenido el ACNUR para hacer frente al problema de los desplazados por la violencia criminal dentro del flujo migratorio mixto centroamericano. Los cinco funcionarios del ACNUR, en todos los niveles de operatividad, oficina nación, terreno, oficina regional

⁷⁶ Entrevista con la hermana Leticia Gutiérrez, directora de la oficina nacional de Scalabrinianas Misión para Migrantes y Refugiados (SMR), Ciudad de México, 20 de marzo de 2015.

⁷⁷ ACNUR, *Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Una mirada desde los albergues para migrantes y las organizaciones de la sociedad civil*, 2015, p. 27.

⁷⁸ *Ibidem*.

y sede global, entrevistados para esta tesis coincidieron en la falta de capacidad logística para trabajar en el reconocimiento del problema y sugerir propuestas para resolverlos. Un ejemplo concreto comprueba esta aseveración, y tiene que ver con las diferentes percepciones que existen del problema en los diferentes niveles de operación de la agencia.

En los círculos de *policymaking* de la agencia, a nivel Ginebra, existía la percepción de que el problema no requería demasiado esfuerzo logístico. Incluso, en las altas esferas -como la encargada de la Comisión del ACNUR para operaciones a nivel global Janet Lim-, pensaban que el problema del desplazamiento de población por violencia criminal no ameritaba la intervención del ACNUR. En mayo del 2014, esta alta funcionaria del ACNUR, en compañía de un funcionario del Bureau de las Américas realizó una visita de trabajo a la frontera sur de México. Fue a albergues de la sociedad civil, estaciones migratorias y se reunió con autoridades locales. Tras su visita de una semana, regresó a Ginebra con una percepción diferente del problema: en efecto, el problema tenía competencia para el ACNUR.⁷⁹ Por tanto, gestionó en la oficina de recursos del ACNUR financiamiento para la oficina regional en Centroamérica con sede en Panamá, por un monto de 500 mil dólares.⁸⁰ Ésta es una de las pruebas que demuestran que hasta el momento demuestran que en el ACNUR se han dado acciones aisladas, casuísticas, no integradas en el marco de una política global de refugiados a causa del crimen organizado.

Asimismo, el tema de los desplazados por violencia criminal ha tenido dificultades para posicionarse dentro de la agenda del Bureau de las Américas. La entonces directora de este Bureau afirma haber trabajado intensamente durante los

⁷⁹ Por cuestiones de su agenda de trabajo fue imposible entrevistar a Janet Lim, pero amablemente me refirió con el colega que la acompañó durante su viaje de trabajo a México. Entrevista con Agostino Mulas, desk officer Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 4 de noviembre de 2014.

⁸⁰ Entrevista telefónica con funcionario regional del ACNUR que prefirió anonimato, 26 de febrero de 2015.

últimos años para incluir el tema en las áreas prioritarias del Bureau de las Américas. Sin embargo, la agenda de este Bureau no ha sido prioritaria para las altas esferas, comparada con otras emergencias humanitarias en otras regiones como en los casos de Ucrania y Siria.⁸¹ Por consiguiente, la dinámica interna, las prioridades y el intrincado proceso de toma de decisiones en todos los niveles de operatividad han dificultado la formulación e implementación de una política internacional bien definida.

Ahora bien, como los informes del Programa Migrantes en Tránsito evidencian, el ACNUR apuesta en primera instancia a trabajar en el mejora el procedimiento del reconocimiento de los posibles candidatos a la condición de refugiado en México. El trabajo más intenso de la oficina nacional en la Ciudad de México es precisamente ayudar a mejorar la infraestructura administrativa e institucional del Estado mexicano, pues aunque sus publicaciones oficiales tienen un tono bastante conciliador, en el fondo, los oficiales entrevistados, especialmente los que están en el continente americano, consideran que las capacidades del Estado mexicano en la materia son bastante precarias. Con el objetivo de esclarecer el procedimiento judicial para proceder a pedir al reconocimiento de la condición de refugiado, ACNUR publicó un Manual cuyo objetivo principal es concientizar a la sociedad civil y a las instituciones del Estado sobre las necesidades de atención integral a la población refugiada.

Este Manual reproduce la concebida idea dentro de la dicotomía migrante-refugiado de que “las y los refugiados son personas que han perdido sus vínculos sociales, económicos y culturales más próximos a causa del desarraigo que genera un desplazamiento forzado”.⁸² En realidad, los desplazados por un temor bien fundado de

⁸¹ Entrevista con Marta Juárez, directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre de 2014.

⁸² Manual para la atención integral de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México, 2015, ACNUR, p. 9.

persecución por parte del crimen organizado no se desarraigan ni pierden sus vínculos sociales, económicos y culturales más próximos. La mayoría de ellos sigue en contacto con sus familiares en Centroamérica y no busca depender de la ayuda del ACNUR o del Estado mexicano, sino que mediante los organismos de la sociedad civil busca herramientas de supervivencia para obtener recursos materiales y un trabajo digno que les permita establecerse en algunas de las grandes ciudades por las que pasan, o juntar recursos para continuar el viaje hacia Estados Unidos.⁸³

El Manual es muy importante pues esclarece de manera técnica los conceptos más empleados dentro del régimen internacional de refugiados. Además, define con precisión los principales conceptos contenidos en la Declaración de Cartagena referentes a la definición extendida de refugiado. En el contexto de la interpretación jurídica de los términos de esta definición importan tres conceptos: “violación masiva de los derechos humanos”, que el presente Manual define como: “conductas que violen los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada”. Después, aparece el término “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” y “situaciones que alteren de forma grave la paz pública en el país de origen o residencia habitual del solicitante”.⁸⁴

El Manual no explicita, a la luz de la realidad en los países del Triángulo Norte, si los temores de persecución por violencia criminal pueden considerarse dentro de esas definiciones. Más bien es una guía de conceptos, términos y mecanismos legales que el solicitante de asilo puede emplear para sustentar su petición ante las autoridades del Estado mexicano. Por consiguiente, ambos documentos, el Diagnóstico y el Manual son un reflejo de la apuesta inicial del

⁸³ Grupo focal con solicitantes de la condición de refugiado del Triángulo Norte de Centroamérica, Albergue Tochán, Ciudad de México, 2 de abril del 2014.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 36.

ACNUR por desarrollar una estrategia de difusión de competencia con base en su mandato de 1951: abogar por la protección internacional de las personas en condición legítima de persecución.

Sin embargo, en el Manual se refleja de manera sutil la tensión existente entre la competencia del ACNUR, basada exclusivamente en su mandato dentro del campo del derecho de los refugiados, y la más reciente tendencia de la agencia, desplegada con intensidad durante los años noventa, de darle un enfoque de derechos humanos a su trabajo, pues, según refiere el Manual: “el fin último del régimen internacional de protección de refugiados es, por lo tanto, garantizar el ejercicio de derechos humanos básicos, por lo general, en el país donde una persona es reconocida como refugiado”.⁸⁵ Para el caso mexicano, esta tensión se puede rastrear al año 2006 en un informe de ACNUR sobre niñez migrante no acompañada, en donde se concluye que una de las principales labores del ACNUR es abogar por el cumplimiento de los derechos humanos de los niños migrantes no acompañados.⁸⁶

En realidad, en el ámbito académico se ha analizado la pertinencia de la incursión del ACNUR en el mandato de los derechos humanos y al revés, la incursión de instituciones que previamente no tenían injerencia en el régimen internacional de refugiados.⁸⁷ Y, aunque oficialmente ACNUR no ha fijado una postura al respecto, existe una intensa controversia entre quienes abogan por la injerencia decisiva del ACNUR en la competencia de los derechos humanos, o quienes sugieren que ACNUR se mantenga exclusivo a su mandato en materia de protección jurídica a refugiados y asistencia humanitaria, dejando la abogacía (*advocacy*) de los derechos humanos a

⁸⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁸⁶ UHNCR, *The International Protection of Unaccompanied or Separated Children along the Southern Border of Mexico, 2006-2009*, Ciudad de México, 2006. p. 6.

⁸⁷ Cfr. Alexander Betts, “The Refugee Regime Complex”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, núm. 1, 2010, pp. 12-37.

otras agencias de Naciones Unidas especializadas en ello.⁸⁸ Esta discusión, al igual que todos los ámbitos de la labor del ACNUR respecto a la crisis de desplazamiento forzado que vive la región, debe analizarse con una perspectiva global, es decir, extrapolarla a la discusión general entre el humanitarismo y los derechos humanos.

Como se analizará en el último apartado de este capítulo, para el caso mexicano hay fuertes implicaciones políticas si el ACNUR utiliza este enfoque de derechos humanos a la protección internacional para los refugiados, consignado en una de las causales de la definición extendida de Cartagena. En realidad, el ACNUR no fomenta en estos documentos del Programa de Migrantes en Tránsito, ni en sus otras estrategias de intervención en la problemática, la idea de que las violaciones masivas a derechos humanos, que no necesariamente implican una persecución directa al individuo desplazado, son una causal legítima y fundamental que el Estado mexicano debe tener en cuenta para implementar la legislación nacional e internacional en la materia. Éste es pues un ejemplo empírico de las limitaciones del trabajo del ACNUR para el problema que concierne a esta tesis.

Uno de los hallazgos más sobresalientes del Manual fue la elevada proporción de población joven desplazada por la violencia criminal en la región. “Las categorías de 18-30 años y 31-45 años representan el 42% del total de solicitantes de la condición de refugiados canalizados”. Honduras y El Salvador concentran 87% de esta población.⁸⁹ En mis visitas a los albergues de la ciudad de México y con las pláticas que he tenido con encargados de albergues en el sur del país, se evidencia el verdadero sujeto de la crisis humanitaria en la región: jóvenes de entre 18 y 30 años.⁹⁰

⁸⁸ Daniel Warner, “Refugees, UNHCR and Human Rights: Current Dilemmas of Conflicting Mandates”, *Refuge*, vol. 17, num. 6, 1998, pp. 12-15.

⁸⁹ ACNUR, *Manual para la atención integral de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado en México*, 2015, p. 29.

⁹⁰ Entrevista con Arturo González SJ, director del Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, Ciudad de México, 6 de abril de 2014.

Es importante que el Manual haya llamado la atención sobre este fenómeno particular, pues en los informes de mayor circulación del ACNUR durante el 2014 el sujeto de la crisis humanitaria fueron los niños menores de edad no acompañados. El ACNUR no ha hecho un esfuerzo de difusión sobre la problemática de los jóvenes en edad productiva, en comparación con el de los niños no acompañados.

El ACNUR y los niños no acompañados (NNA)

El 12 de marzo del 2014 el jefe mundial del ACNUR, el ex primer ministro portugués Antonio Guterres, realizó un viaje inusitado al corazón del poder mundial: Washington DC. Usualmente, esta capital no está en la agenda de los Altos Comisionados de Naciones Unidas para los Refugiados, especialmente debido a la proliferación de conflictos en otras partes de Asia, Medio Oriente, África y la Europa eslava. A Guterres lo podríamos encontrar en Kiev, Amman, Erbil o Kampala, pero difícilmente en DC para un acto público. El motivo de su visita fue el reconocimiento global de un problema humanitario de proporciones mayúsculas: los desplazados por la violencia criminal en Centroamérica, especialmente los 60 mil niños y niñas no acompañados que masivamente llegaban a la frontera sur de Estados Unidos, después de cruzar todo México. Aquel día, frente a representantes del gobierno estadounidense, la Fundación MacArthur, el Instituto de Política Migratoria y otras agencias de la ONU, Guterres habló sobre las consecuencias humanitarias de la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica. Afirmó que “la mayoría de estos niños bien pueden ser acreedores de protección internacional. Muchos de

ellos tienen una sola cosa en común: la convicción de que sus Estados son incapaces de protegerlos”.⁹¹

El motivo oficial fue el lanzamiento del informe *Children on the Run*, en donde la representación regional de ACNUR para Norteamérica con sede en Washington DC estudió las razones por las que niños no acompañados, NNA, abandonan sus hogares en cuatro países: El Salvador, Honduras, Guatemala y México. Los resultados de este informe son devastadores: la evidencia empírica de la huida de estos menores por los altos niveles de violencia en la región. La preocupación central del ACNUR al realizar este informe era saber si estos niños necesitaban protección internacional; es decir, acceder al estatus de refugiado, lo cual implicaría aplicar el principio del non-refoulement, o sea la no deportación y su regularización migratoria en suelo estadounidense. El informe arrojó que 72% de los niños salvadoreños entrevistados requerían protección internacional, 38% de los guatemaltecos, 57% de los hondureños y 64% de los mexicanos.⁹² El objetivo del informe era evidenciar el problema para que los estados implicados en la materia pudieran adoptar políticas para resolver el problema. Aquí comenzó un año de especial protagonismo por parte de la agencia para refugiados en el tema del desplazamiento forzado por motivos de violencia criminal.

No es común ver al ACNUR en los titulares de los diarios latinoamericanos. Salvo en circunstancias extraordinarias, como en las guerras centroamericanas en los años ochenta o en el trabajo con los desplazados internos y refugiados del conflicto colombiano, el ACNUR difícilmente es objeto de atención en los medios de

⁹¹ “Opening remarks by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees; Launch of UNHCR’s report “Children on the Run” <http://www.unhcr.org/5321c5c39.html> último acceso 24 de febrero de 2015.

⁹² UNHCR, Children on the Run, Washington D.C., p. 6. http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf, último acceso 23 de marzo del 2015.

comunicación en el continente americano. En 2014 sucedió lo contrario: la labor de ACNUR fue materia de discusión pública, reflejando así la importancia política y humanitaria del problema que se trataba. El 4 de junio del 2014 el editorial del *New York Times* dedicó su espacio para alarmar sobre el aumento inusitado de menores no acompañados, citando especialmente la preocupación del ACNUR sobre el viaje desesperado de miles de niños, jóvenes y mujeres que provoca la espiral de violencia criminal en el Triángulo del Norte.⁹³

La famosa declaración de Obama de junio de 2014, sobre la “crisis humanitaria” que suponía la saturación de los centros de detención en la frontera sur con NNA, dirigió los reflectores hacia los principales actores institucionales encargados de lidiar con esta problemática. Incluso el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, envió un comunicado a la “Conferencia de Niños no Acompañados”, organizada por Honduras el 16 de julio del 2014, para externar su preocupación sobre “esta urgente situación humanitaria que afecta a cientos de miles de niños”. Así fue que el ACNUR tuvo que responder a un tema que rápidamente se posicionó en la opinión pública, la agenda política estadounidense e instituciones globales como la ONU.

En un comunicado del 9 de julio del 2014 la oficina regional del ACNUR para Norteamérica con sede en Washington fijó su postura ante la problemática. Reafirmó las necesidades de protección de los niños citando el informe *Children on the Run* y habló abiertamente de las necesidades de resolver las causas del problema para evitar que los niños emprendan el riesgoso viaje a través de México. El ACNUR llama a este enfoque de intervención “protección preventiva”: solicitar a los actores regionales de una crisis la resolución de los problemas a nivel local para detener un flujo de

⁹³ *New York Times*, “Children on the Run”, 4 junio del 2014, <http://www.nytimes.com/2014/06/05/opinion/children-on-the-run.html? r=0>, último acceso 21 de marzo del 2015.

refugiados.⁹⁴ Asimismo, en un hecho sin precedentes, la oficina regional para Norteamérica manifestó su apoyo a las iniciativas de cooperación regional impulsadas por Estados Unidos para mejorar los sistemas de protección de los niños, mejorar las capacidades de los gobiernos para atender las consecuencias humanitarias del desplazamiento forzado mediante el desarrollo de políticas públicas, la identificación de soluciones que estén en el mejor interés de los niños y el refuerzo de los sistemas de asilo en los países del Triángulo Norte y México.⁹⁵

Llama la atención que la oficina del ACNUR en Washington DC guardó silencio sobre las primeras acciones de Obama en la materia: solicitar más dinero al Congreso para afrontar la crisis mediante el establecimiento de más centros de detención y la deportación sistemática de estos niños. Más aún, en realidad, para la fecha de ese comunicado, Estados Unidos no tenía en la agenda, y sigue sin tener, una política regional basada en la promoción de los altos estándares de vida para los millones de centroamericanos atrapados por la pobreza, la violencia, corrupción e impunidad sistemática de sus gobiernos. Sin embargo, a pesar del tono acrítico sobre las políticas tanto nacionales cuanto regionales de Estados Unidos con respecto al tema, la declaración del ACNUR es muestra de su necesaria intervención y posición política ante un problema regional cuya resolución requiere sin lugar a dudas de la participación del gobierno de Estados Unidos.

Ahora bien, por su parte, la respuesta de la representación nacional en México fue más lenta y tuvo un perfil político más bajo. El 2 de mayo del 2014 el entonces representante del ACNUR en México, Hamdi Bukhari se reunió con las

⁹⁴ Cfr. Bill Frelick, “‘Preventive Protection’ and the Right to Seek Asylum: A Preliminary Look at Bosnia and Croatia”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, núm. 4, 1992, pp. 439-454. Michael Barnett, *Empire of Humanity, A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p. 209.

⁹⁵ “UNHCR Calls for Continued Access to Asylum Procedures for Children Fleeing Violence in Central America” <http://www.unhcrwashington.org/media-news/press-releases/unhcr-calls-continued-access-asylum-procedures-children-fleeing-violence> último acceso 24 de marzo del 2015.

representaciones de las diferentes agencias de Naciones Unidas asentadas en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. En esa reunión Bukhari habló del compromiso del ACNUR con los refugiados y la necesidad de atender las realidades de los nuevos flujos migratorios en México. No habló de una crisis humanitaria, ni citó el informe de *Children on the Run*, que ya había puesto sobre la mesa de discusión un problema mayúsculo en la frontera sur de Estados Unidos. El objetivo de su reunión fue darle seguimiento a los avances del Programa Conjunto a Migrantes en Tránsito. En su declaración a la prensa, Bukhari se limitó a hablar del programa y no trató las implicaciones del programa *Children on the Run* para las instituciones en México, tanto las del Estado como las internacionales.

Ahora bien, se esperaba que en la celebración del día del refugiado de 2014, el 21 de junio, la oficina nacional del ACNUR en México aprovechara la presencia de la COMAR y la representante de la Secretaría de Gobernación para visibilizar el tema. Sin embargo, Hamdí Bukhari volvió a eludir el tema de la crisis humanitaria que ya dominaba las primeras planas de los periódicos en Estados Unidos y que necesariamente implicaba a México por ser el país por el que pasaron los 60 mil niños que las autoridades fronterizas estadounidenses reportaron haber detenido en el año fiscal 2013-2014. De hecho, dentro de ese flujo había un componente importante de niños mexicanos como lo sancionaba el propio informe de la oficina del ACNUR en Washington. La celebración transcurrió en un ambiente de triunfalismo y cooperación entre todas las partes, de escenas frecuentes de las reuniones del gobierno mexicano con representaciones nacionales de organismos internacionales para simular orden y bienestar en México.⁹⁶

⁹⁶ “México: Día Mundial del Refugiado 2014”, <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mexico-dia-mundial-del-refugiado-2014/>, último acceso 24 de marzo del 2015.

El siguiente momento público de la oficina del ACNUR en México en el marco de la crisis humanitaria detonada en Estados Unidos a raíz de los dichos de Obama fue una entrevista al diario *La Jornada* del 10 de julio del 2014, de José Francisco Sieber, oficial de protección de esta OI en México. En esta entrevista Sieber afirmó que se estaba trabajando con el gobierno federal para garantizar el derecho universal a reconocer como refugiados a aquellos niños que efectivamente no pudieran regresar a sus países por la violencia allí prevaleciente.⁹⁷ Las palabras de Sieber en esta entrevista fueron contundentes: el ACNUR requería hacer trabajo de abogacía (*advocacy*) a favor de los NNA en contra de las deportaciones sistemáticas del Estado mexicano, pues muchas de ellas se realizan sin un procedimiento previo de investigación profunda sobre las circunstancias que orillaron a los menores a salir de sus hogares. Asimismo, Sieber planteó un desafío para el propio ACNUR: encontrar los mecanismos más eficientes para distinguir entre un refugiado y un migrante, pues la realidad del flujo mixto complicaba el reconocimiento de los niños necesitados de protección internacional.

En el segundo semestre del 2014, la oficina nacional en México continuó trabajando en un informe sobre NNA en la frontera sur de nuestro país. Éste ya había sido anunciado por Antonio Guterres en marzo del mismo año, así como por José Francisco Sieber en su entrevista a *La Jornada*. Sin embargo, el documento salió hasta noviembre del mismo año. Con menor presupuesto que el que elaboró la oficina de ACNUR en Washington,⁹⁸ *Arrancados de raíz* es un estudio cualitativo cuyo principal objetivo era conocer las razones por las que los NNA salían de sus hogares. Concluye que la mayoría de los niños centroamericanos entrevistados (éste ya no incluyó a los

⁹⁷ “Busca Acnur que México considere refugiados a menores de paso hacia EU”, *La Jornada*, 10 de julio del 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/10/politica/013n1pol>, último acceso 26 de marzo del 2015.

⁹⁸ Entrevista con José Francisco Sieber, oficial de protección del ACNUR en México, Ciudad de México, 28 de febrero de 2015.

niños mexicanos, pues se trataba de rastrear desplazamientos transnacionales y no desplazamientos internos) requerían protección internacional, pues efectivamente huían de situaciones de violencia generalizada que amenazaban su existencia.⁹⁹

El porcentaje de niños con necesidades de protección internacional fue similar al reportado por el informe *Children on the Run* publicado por la oficina del ACNUR en Washington DC, aunque en este caso los niños hondureños fueron los que más reportaron a la violencia como motivo principal de su huida, con 60%, mientras que el Salvador reportó 40% y Guatemala 30%.¹⁰⁰ Además de estudiar las causas de este desplazamiento inusitado de niños, el informe *Arrancados de raíz* “pretende servir de base para la formulación e implementación de medidas de protección internacional”.¹⁰¹

Los medios de comunicación y la sociedad civil saludaron la publicación de este informe, pues significaba por primera vez el reconocimiento público e institucional del ACNUR del problema del desplazamiento forzado por cuestiones de violencia criminal.¹⁰² *El Universal* reportó la publicación del informe como una petición del ACNUR a las entidades del Estado mexicano para brindar protección internacional a los NNA, pues, efectivamente, por primera vez en un acto público Hamdi Bukhari reconoció que las autoridades de la COMAR y del Instituto Nacional de Migración, INM, no tenían la capacidad suficiente para reconocer a los niños con necesidades de protección internacional.¹⁰³

⁹⁹ ACNUR, *Arrancados raíz, Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de Protección Internacional*, Ciudad de México, 2014.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 47, 48 y 50.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 1.

¹⁰² Entrevista con Rafael Moreno SJ, director de la Red Jesuita para Migrantes de América Latina y el Caribe, 23 de julio de 2014. Entrevista con Daniel Otero, coordinador del Programa Casa Refugiados, Agencia implementadora del ACNUR en México, Ciudad de México, 28 de marzo de 2015.

¹⁰³ *El Universal*, 11 de noviembre del 2014, “Pide ACNUR protección internacional de menores migrantes”, <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/acnur-proteccion-internacional-menores-migrantes-1053321.html>, último acceso 21 de marzo del 2015.

Este informe efectivamente sentó pautas en el actuar del ACNUR ante la problemática, especialmente en la resolución de la crisis de los NNA. Fruto del trabajo de *Arrancados de raíz*, el ACNUR comenzó un programa de asistencia y protección a estos niños titulado “Niños de Paz”, financiado por la Oficina de Asistencia Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea, (ECHO por sus siglas en inglés). Este programa tiene como objetivos establecer y fortalecer los mecanismos de registro y atención adaptados a las necesidades de los NNA, los cuales contribuyen a la identificación oportuna de indicios de necesidades de protección internacional, e implementar programas educativos y recreacionales enfocados en los NNA centroamericanos detenidos en estaciones migratorias y/o alojados en albergues de la sociedad civil y en albergues dependientes del sistema DIF”.¹⁰⁴ Aunque no se pueden evaluar aún los resultados del programa, pues está en curso, a continuación analizaré su formulación.

El programa “Niños de Paz” es el esfuerzo más inmediato de la oficina nacional del ACNUR en México para fusionar los dos ámbitos más relevantes del binomio de su actuar humanitario: protección y asistencia. Por un lado, la protección para ACNUR es “la responsabilidad que implica la restauración de los derechos más básicos de la gente: el derecho a la vida, a no sufrir tortura y discriminación, respetar la dignidad humana y la preservación de la familia. Brindar protección es también crear un ambiente que posibilite que ése y otros derechos tengan una posibilidad razonable de disfrutarse, a la espera de una solución duradera a los problemas en cuestión”.¹⁰⁵ Por otro lado, el ACNUR no define qué entiende por asistencia, pues de

¹⁰⁴ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Vacantes/TORsECHOAsistentedeProteccionIxtepc.pdf?view=1> último acceso 23 de febrero del 2015.

¹⁰⁵ Erika Feller, “UNHCR’s role in IDP Protection: opportunities and challenges”, *Forced Migration Review*, número especial, 2006, p.12.

hecho, en sus inicios no fue concebida como una agencia asistencialista, sino como una institución estrictamente limitada a lo jurídico.¹⁰⁶

En realidad, el ámbito de la asistencia es donde más se expande su quehacer, pues las definiciones de asistencia humanitaria, como la del Comité Internacional de la Cruz Roja o la del Instituto de Derecho Internacional, afirman que asistencia son todos los actos, actividades y materiales encaminados a proveer de subsistencia básica a todos los individuos que se encuentran en una situación de emergencia.¹⁰⁷ Usualmente, se ha pretendido hacer una tajante división entre asistencia y protección, pero en realidad ambos componentes forman parte integral de una respuesta humanitaria. Muchas actividades del ámbito humanitario son necesarias para formular nuevos enfoques de protección, así que ésta también es una dicotomía teórica que en la práctica no se sustenta.¹⁰⁸

Así pues, el programa “Niños de Paz” está concebido con un enfoque humanitario integral pues trabaja en ambas aristas de protección y asistencia. Asiste con ayuda material, acompañamiento educativo y recreacional a las estancias infantiles, albergues del DIF y la sociedad civil, y trabaja en el ámbito de la protección en tanto que los oficiales de ACNUR en terreno abogan ante las autoridades del Estado mexicano por la implementación de la protección internacional a los NNA que efectivamente tengan temores bien fundados de regresar a sus países por situaciones de violencia.

Los albergues del sur del país y las estancias infantiles del DIF tienen carencias logísticas y de infraestructura considerables. La mayoría se sitúa en ciudades del sureste con escaso desarrollo en estados como Chiapas, Tabasco y

¹⁰⁶ Gil Loescher, *op. cit*

¹⁰⁷ Hans-Joachim Heintze y Andrej Zwitter, *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Nueva York, Springer, 2011, p. 36.

¹⁰⁸ Entrevista con Agostino Mulas, desk officer, Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 4 de noviembre de 2015.

Oaxaca. La asistencia del ACNUR es importante en este sentido porque colabora en la creación de un ambiente de dignidad humana para los huéspedes de los albergues. Asimismo, en su enfoque de asistencia humanitaria, “Niños de Paz” ayuda a todo tipo de niños. En la división dicotómica de la movilidad humana, este programa no discrimina y pretende asistir a todo tipo de movilidad, independientemente de si existen elementos que comprueben una persecución o no. Además, la presencia permanente de funcionarios del ACNUR en los albergues de Ixtepec, Tenosique y Tapachula, ayudará a reconocer a los niños con necesidad de protección internacional e incidir así en la implementación de la Ley de Refugiados, protección complementaria y asilo político cuando el caso lo amerite. A decir de Bukhari, el programa “Niños de Paz” es una buena oportunidad para probar la “tradicción de solidaridad y hospitalidad de México”.¹⁰⁹

¿Humanitarismo vs. derechos humanos?

Implicaciones en el desplazamiento forzado por violencia criminal

La respuesta del ACNUR en México debe verse a la luz del debate en los círculos humanitarios entre la acción humanitaria y la acción en materia de derechos humanos, pues en su narrativa y en el diseño de los programas como “Niños de Paz” y el Programa Conjunto a Migrantes en Tránsito, el ACNUR adopta ambos enfoques. Existen implicaciones políticas en la adopción o no adopción de alguno de estos enfoques por parte de mi objeto de estudio. A continuación explicaré la base analítica para posteriormente afirmar que ACNUR se ha acercado a la adopción de un enfoque de derechos humanos en su labor ante el desplazamiento forzado por violencia criminal. Sin embargo, dado que está ausente en su mandato la promoción y abogacía

¹⁰⁹ Hamdi Bukhari, “Niños de paz: Proteger a la niñez refugiada que huye de violencia de pandillas”, *El Sol de México*, 24 de diciembre de 2014, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3651051.htm>, último acceso 24 de febrero de 2015.

por los derechos humanos, su incursión no ha sido integral y ha sido a su vez diferenciada.

No es integral pues no comprende el aspecto toral del ACNUR, o sea, la definición de refugiado. Si fuera integral, se adoptaría este enfoque en la interpretación de la definición, pues como sugerí en el capítulo anterior, la definición de refugiado no está basada en un umbral de los derechos humanos, sino en el nexo causal de persecución por cinco motivos bien definidos: raza, religión, opinión política, nacionalidad y/o pertenencia a un grupo social. En otras situaciones de violencia generalizada, como genocidio, limpieza étnica o guerra civil, esta definición hace eficiente la respuesta del ACNUR, pero en la situación de violencia criminal generalizada dificulta su labor por los problemas en la interpretación tal como lo evidencia la ambigüedad de la *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs* ya analizada.

La respuesta es diferenciada porque el único segmento poblacional en donde ACNUR tiene una estructuración institucional para adentrarse en el mandato de los derechos humanos son los niños, así lo evidencia su especial énfasis en los niños refugiados sancionado por la conclusión 47 de 1987 del Comité Ejecutivo del ACNUR y la resolución A/RES/58/150 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relacionada con los NNA.¹¹⁰ Esto explica que el ACNUR favorezca la formulación de programas dirigidos a los NNA cuando en realidad el sector más afectado por el desplazamiento forzado, como demuestra el Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, son jóvenes entre 18 y 30 años.

¹¹⁰ UNHCR, *The International Protection of Unaccompanied or Separated Children Along the Southern Border of Mexico (2006-2008)*, Ciudad de México, 2008, p. 3.

En la narrativa del ACNUR, la palabra “humanitario” es uno de los términos más empleados para describir su labor. Ésta es una herencia del argot de Naciones Unidas en contextos de emergencias como guerras y desastres naturales. Y aunque no existe un término que defina propiamente una crisis humanitaria desde una perspectiva institucional, el *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), creado en 1999 mediante resolución de la Asamblea General para fortalecer las estructuras institucionales de las respuestas humanitarias del sistema de Naciones Unidas, define una emergencia humanitaria como: “una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en donde haya una descomposición total o parcial de las autoridades producto de un conflicto interno o externo, y que requiera una respuesta institucional que vaya más allá del mandato o capacidad de un solo país o un programa de Naciones Unidas ya en marcha”.¹¹¹

Los funcionarios del ACNUR entrevistados para esta tesis concuerdan, especialmente los que están situados en el terreno, que el desplazamiento forzado por la violencia criminal en el Triángulo Norte efectivamente constituye una crisis humanitaria.¹¹² Sin embargo, en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 no se considera así; de hecho, uno de los compromisos de los firmantes de estos documentos es solidaridad con “las crisis humanitarias internacionales, ya sea a través de visas humanitarias o cuotas de reasentamiento”.¹¹³ Se utiliza el término crisis humanitaria para referirse a situaciones fuera del continente americano, pero no para conceptualizar lo sucedido en Centroamérica. Así pues, hay diferentes percepciones en la magnitud del problema entre los distintos órdenes de operatividad del ACNUR, lo cual tiene varias implicaciones en el perfil del trabajo de esta OI.

¹¹¹ <http://www.who.int/hac/about/definitions/en/> ultimo acceso 23 de marzo del 2015.

¹¹² Entrevista telefónica con Rafael Zavala, jefe de la oficina de terreno del ACNUR en Tapachula, 5 de febrero de 2015.

¹¹³ ACNUR, Declaración de Brasil, 2014, p. 13.

Según un estudio de OCHA, hay cuatro funciones que el sistema de Naciones Unidas realiza en situaciones de crisis humanitarias: el papel normativo al abogar por el respeto a los estándares humanitarios y principios; el rol de liderazgo; el rol de coordinación y el rol de entrega de bienes materiales.¹¹⁴ Al reconocer la existencia del problema a nivel ministerial, el ACNUR interviene en el ámbito de difusión normativa de estándares humanitarios y principios y en el rol de entrega de bienes materiales. Asimismo, la Declaración y Plan de Acción de Brasil intentan posicionar a esta OI como coordinadora de los esfuerzos en la resolución del problema. Sin embargo, como en su momento anoté, en la siguiente reunión ministerial llevada a cabo en San Remo en marzo del 2015, la implementación del capítulo IV de estos documentos, concerniente al Triángulo Norte, tuvo nulo avance.¹¹⁵

El papel de liderazgo propuesto por OCHA es prácticamente inexistente, en tanto que la región de la Cuenca del Caribe continúa bajo la órbita de la influencia estadounidense. Fruto de ello es el desinterés de los gobiernos del Triángulo Norte de avanzar en la implementación del IV capítulo del Plan de Acción de Brasil, mientras que al mismo tiempo avanzan en la negociación e implementación de la Alianza para la Prosperidad formulada y financiada por la Casa Blanca.

Las implicaciones de tratar un problema desde la perspectiva de una crisis humanitaria también inciden y se ven influidas por el ámbito político de la zona en donde tienen lugar. Dentro del mundo humanitario de Naciones Unidas, existe una suerte de división entre lo humanitario y los derechos humanos.¹¹⁶ Por un lado, lo humanitario denota un trabajo apolítico, en situaciones de emergencia, más material y

¹¹⁴ Elizabeth Ferris, *The Politics of Protection, The Limits of Humanitarian Action*, Washington DC, Brookings Institution, 2011, p. 90.

¹¹⁵ Entrevista con Jesús Sierra, subdirector de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la COMAR, México DF, 8 de junio de 2015, asistente a esta reunión.

¹¹⁶ Cfr. ACNUDH, *Protección jurídica de los derechos humanos durante los conflictos armados*, Ginebra, 2011, pp. 4-77.

con un fuerte componente de protección jurídica encaminada a evitar que se ponga en situaciones de riesgo a los individuos. Por otro, según esta lógica, la defensa y procuración de derechos humanos, se sitúa en un ámbito más político, de menor emergencia, más en el ámbito de la abogacía (*advocacy*). La relación con el Estado explica mucho más esta aparente dicotomía. Lo humanitario se desplegaría en situaciones en que las estructuras del Estado son incapaces de responder a una emergencia, mientras que el trabajo en derechos humanos se da en el contexto de un Estado actuante, pero a su vez incapaz de garantizar el bienestar, o cuando él mismo sea perpetrador, de violaciones a los derechos humanos de sus ciudadanos.¹¹⁷

Fuera de las Naciones Unidas esta división es menos determinista y más complementaria. El Comité Internacional de la Cruz Roja considera que, en términos de derecho internacional, ambos, derechos humanos y derecho humanitario, son complementarios, pero sí establece una diferencia importante: el derecho humanitario aplica sólo en situaciones de conflicto armado, es más casuístico y no se estructura en torno a sistemas regionales, como es el caso de los derechos humanos.¹¹⁸ Y, por su parte, en el mundo académico a raíz de las crisis de los años noventa se reconsideró la relación entre humanitarismo y derechos humanos desde la óptica política.

Algunos académicos afirmaron que las agendas de derechos humanos de las ONG internacionales moldearon la creación de una nueva política humanitaria en todo tipo de emergencias.¹¹⁹ Otros reafirmaron la dificultad de mantener el carácter apolítico del trabajo de las agencias humanitarias de Naciones Unidas, especialmente del ACNUR, que dentro del contexto de los años noventa se involucró en actividades

¹¹⁷ OHCHR/UNHCR, *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises*, A Joint Background Paper by OHCHR and UNHCR IASC Principals, 8 May 2013, http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/human_rights_protection/OHCHR-UNHCR%20Joint%20Paper_EN.pdf, último acceso 23 de febrero del 2015.

¹¹⁸ What is the difference between humanitarian law and human rights law? <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5kzmuy.htm>, ultimo acceso 23 de marzo del 2015.

¹¹⁹ David Chandler, "The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 3, 2001, pp. 678-700.

previamente consideradas como trabajo político, tales como denunciar los problemas en el país de origen de los refugiados o, lo que dentro del ACNUR se conocía como “protección preventiva”. Incluso, Michael Barnett afirma que a raíz de esta aparente politización del trabajo con los refugiados, se crearon dos campos en el ACNUR: los pragmáticos y los fundamentalistas. Los pragmáticos veían el trabajo político como algo necesario para la consecución de los objetivos humanitarios del ACNUR, mientras que los fundamentalistas seguían comprometidos con la idea de que el trabajo de ACNUR se debía mantener en el ámbito de lo jurídico, para no arriesgar los principios de “imparcialidad, neutralidad e independencia”.¹²⁰

Es justo mencionar que el Estado mexicano invita a las agencias de Naciones Unidas a operar en territorio nacional, de suyo, una limitante a la actuación de sus funcionarios pues el Ejecutivo federal tiene el derecho constitucional de expulsar a un extranjero de territorio nacional cuya permanencia considere inconveniente, además de que se prohíbe su participación en asuntos políticos.¹²¹ Usando la clasificación de Barnett para el caso de esta tesis podríamos decir que la tendencia ha sido al trabajo fundamentalista no-político en el caso de la representación nacional del ACNUR en México, por la misma limitante del artículo 33. Sin embargo, ha favorecido este bajo perfil al mismo tiempo que ha incursionado en competencias del mandato para la protección de los derechos humanos, tal y como su labor en el Programa de Migrantes en Tránsito evidencia.

El problema es que esta intervención se ha quedado muchas veces en el ámbito de lo discursivo, pues como señalé líneas arriba, el ACNUR, en todos sus niveles de operatividad, no ha mostrado voluntad alguna de enriquecer su asesoramiento técnico

¹²⁰ Michael Barnett, *op.cit.*, p. 209.

¹²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33 reformado, <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/Inic/150/2.htm>, último acceso 23 de marzo del 2015.

al Estado mexicano estableciendo un nexo causal entre las violaciones a los derechos humanos en su país de origen y el desplazamiento forzado. En realidad, la definición ampliada de refugiado de Cartagena ha sido poco implementada por el Estado mexicano, en buena medida, por la interpretación conservadora del ACNUR y la nula estrategia para considerar a jóvenes que salen de sus hogares no por un nexo causal entre persecución y desplazamiento, sino por el ambiente generalizado de violencia que hace insostenible continuar viviendo en sus lugares de origen. La poca influencia del ACNUR en la implementación de la definición ampliada de refugiado de Cartagena se evidencia por el aumento de jóvenes asesinados después de ser deportados y rechazados como refugiados por Estados Unidos o México, un fenómeno que la misma oficina regional para Centroamérica del ACNUR reconoció en enero del 2015.¹²²

La pérdida de credibilidad del ACNUR por parte de las ONG que tienen convenios de colaboración con esta OI es una grave consecuencia de la parcial incursión de esta agencia en el mandato de la protección de los derechos humanos. Es prácticamente un consenso dentro de la sociedad civil especializada en el ámbito de la movilidad humana que el ACNUR no ha respondido con entereza y decisión a la crisis humanitaria ocasionada por el crimen organizado.¹²³ Primero que nada porque existen concepciones distintas de los motivos de la crisis. Como señalé, el ACNUR a nivel global ni siquiera mencionó el término en los documentos oficiales de la hoja de ruta en 2015.

¹²² “ACNUR expresa alarma por asesinatos de jóvenes repatriados a Centroamérica”, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31546#.VRxQZvysWVM> último acceso 24 de marzo del 2015.

¹²³ Entrevista con la hermana Leticia Gutiérrez, directora de Scalabrini Migrantes y Refugiados, SMR, Ciudad de México, 20 de febrero de 2015. Entrevista con Javier Urbano, director del Programa de Asuntos Migratorios, PRAMI de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 23 de marzo de 2015. Entrevista con Daniel Otero, coordinador del Programa Casa Refugiados, Ciudad de México, 28 de marzo de 2015. Entrevista con Nancy Pérez, directora de Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de abril de 2015.

La definición operativa de OCHA de una crisis humanitaria considera que la ausencia de las estructuras del Estado hace necesaria la intervención de las OI para asegurar las necesidades más básicas de la población afectada por una calamidad. Para responder a situaciones de colapso gubernamental en el contexto de guerras o desastres naturales esta definición es eficaz en el terreno. Sin embargo, en el contexto de la crisis humanitaria actual es evidente y está comprobado que la actuación disfuncional de las instituciones de los tres países centroamericanos del Triángulo Norte y de México son un factor clave en la perpetuación de la crisis humanitaria.

Según las ONG entrevistadas para esta tesis, el elemento del Estado actuante como causal de la tragedia humanitaria está muy presente en el diagnóstico. Sin embargo, aunque en charlas privadas los funcionarios del ACNUR lo admiten, en su narrativa pública y en sus programas oficiales no pueden incorporar este elemento por las causas arriba señaladas. Así que, al adoptar un enfoque de derechos humanos en su respuesta a la crisis humanitaria del Triángulo Norte el ACNUR genera expectativas en los sectores de la sociedad civil más presentes en el terreno, pero que no puede cumplir en el nivel de la implementación.¹²⁴

Conclusiones del capítulo

En este capítulo expuse analíticamente la respuesta del ACNUR al desplazamiento forzado por violencia criminal en la región del Triángulo Norte de Centroamérica. A tono con la principal labor del sistema de Naciones Unidas, la transmisión de normas y valores ha sido el área de mayor intervención del ACNUR en esta problemática. Hasta antes de la Declaración de Brasil a fines de 2014, el ACNUR no había

¹²⁴ Entrevista con José Luis Loera, director del Programa Casa Refugiados, Ciudad de México, 17 de marzo de 2015.

formulado cursos de acción concretos para atender esta problemática. Argumenté que esta ausencia se debía a varios factores endógenos y exógenos de la Agencia. Bajo el corolario de la teoría agente-principal, se puede concluir que el ACNUR es un agente que se encuentra en una desesperada búsqueda de autonomía, entendida ésta como “la gama de posibilidades de acciones independientes disponibles de un agente después de que el principal estableció los mecanismos de control”.¹²⁵

Esta búsqueda se ve reflejada en la insistencia de un sector de funcionarios del ACNUR de posicionar el tema del desplazamiento forzado en la agenda global de esta agencia de Naciones Unidas. Su parcial éxito se demostró en el reconocimiento del problema en la Declaración de Brasil. Sin embargo, la búsqueda de esta autonomía ha tenido varios obstáculos. Externamente, ha sufrido las consecuencias geográficas de ubicarse en la región de la Cuenca del Caribe, en donde históricamente el sistema de Naciones Unidas ha tenido severas restricciones para intervenir de manera efectiva en las crisis humanitarias ahí ocurridas, especialmente las ocasionadas por la violencia generalizada. Internamente, ha carecido del decisivo apoyo de las altas esferas de la estructura organizativa del ACNUR, pues al depender de las decisiones políticas de la Asamblea General de la ONU su involucramiento en la región ha sido limitado. Una expresión de esta realidad es la deficiencia logística del ACNUR en la región, al grado de no contar con representaciones nacionales en ningún país del Triángulo Norte. Según los funcionarios de esta OI en la región, esta subregión está en un proceso de desplazamiento paulatino a Colombia como el foco de atención del ACNUR en las Américas, lo cierto es que hasta el momento, la única nueva oficina por abrir es la de terreno en Tenosique, Tabasco, en otoño del 2015.¹²⁶ Asimismo, hay que considerar la

¹²⁵ Darren Hawkins et al, *op. cit.*

¹²⁶ “Refuerza ONU apoyo para refugiados”, *Reforma*, 2 de agosto del 2015, <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=606136&v=2&fuente=m>

ausencia de este tema en las conclusiones oficiales de las discusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, órgano en donde se tocan los temas más prioritarios de esta OI a nivel global. El ACNUR aún no define ninguna política integral para lidiar con este nuevo tipo de refugiados. Existen precedentes de políticas específicas mediante la adopción de políticas globales para refugiados urbanos, niños y niñas refugiadas, desplazamiento resultado de desastres naturales, refugiados con diferentes capacidades físicas, retorno y reintegración y desplazamiento interno. La ausencia de una política global crea un vacío institucional en el cual operan las oficinas de ACNUR en la región, pues deben circunscribir su labor a la tradicional transmisión de normas y valores, de modo que pierden protagonismo y poder de maniobra frente a los Estados receptores principales, básicamente Estados Unidos y México.

Además, la actual “securitización” de todos los ámbitos de la política regional en América Central impacta decisivamente en el margen de maniobra que el ACNUR tiene para realizar su trabajo en el Triángulo Norte. Su falta de liderazgo se evidencia en la prioridad que tienen los gobiernos de estos países centroamericanos en “cooperar” con el gobierno de Estados Unidos, en el marco del Plan Alianza para la Prosperidad anunciado hace unos meses, y en el nulo avance para implementar las disposiciones del capítulo IV del Plan de Acción de Brasil 2014.

La sombra de la “securitización” apareció a lo largo de toda la narrativa de la Declaración de Brasil y su plan de acción en el que “se destacó la importancia de mantener un balance entre las necesidades humanitarias y las consideraciones legítimas de seguridad de los Estados”.¹²⁷ Sin embargo, en la región resulta complicado mantener este balance, pues las políticas migratorias de los principales estados receptores de Norteamérica, Estados Unidos y México, tienen secuestrados

[d&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=606136&v=2&Fuente=MD](http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=606136&v=2&Fuente=MD) último acceso 23 de agosto del 2015.

¹²⁷ ACNUR, Declaración de Brasil, diciembre del 2014.

sus sistemas de asilo por intereses políticos bastante distantes a lo humanitario. Sobre este punto versará el siguiente capítulo.

IV. La respuesta del Estado mexicano

El objetivo de este capítulo es responder cuál es y qué explica la respuesta del Estado mexicano al desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica. El argumento principal a demostrar es que el Estado mexicano, mediante sus instituciones correspondientes, ha adoptado dos políticas (*policies*), o cursos de acción, para lidiar con este fenómeno: el cierre de fronteras y la deportación masiva de población. Esto se debe principalmente a cuatro factores: la distorsionada percepción de las causas que ocasionan este flujo de población, la inclusión de la agenda de protección internacional a personas candidatas en la agenda migratoria general, las escasas capacidades institucionales y pocos recursos materiales asignados por el Estado para proteger a personas que efectivamente son candidatas a obtener protección internacional y la falta de incentivos políticos en los tomadores de decisiones y formuladores de políticas para favorecer el enfoque de seguridad humana y no de seguridad nacional en el trato hacia los centroamericanos que huyen de la violencia criminal en sus países.

El argumento global a demostrar es que la política de refugio del Estado mexicano hacia los centroamericanos que huyen de la violencia criminal generalizada en el Triángulo Norte es restrictiva y está securitizada. La política de refugio del Estado mexicano es restrictiva porque los funcionarios de la COMAR encargados de implementar esta ley interpretan el concepto ampliado de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 incorporada en la Ley de refugio, protección complementaria y asilo político (en adelante LRPCAP), promulgada por el Congreso de la Unión en el 2011- de manera muy estrecha. Aunque esta definición protege a los individuos que huyen de la “violencia generalizada”, frecuentemente la violencia criminal no se toma en cuenta como criterio de elegibilidad para el acceso a la categoría de refugiado. Esto

se evidencia con el 23% de aceptación de las solicitudes de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, a pesar del aumento exponencial del número de solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiados en los últimos años.¹ A decir de funcionarios del ACNUR a nivel regional, la de México es la tasa de aceptación más baja de los países receptores de la región.² Asimismo, la política de refugio está securitizada porque se encuentra inmersa en la política migratoria global del Estado mexicano. Esta política está estrechamente conectada con las nociones de seguridad nacional del Estado mexicano, y principalmente de Estados Unidos, como constata la incorporación y posterior implementación de las disposiciones de la Iniciativa Mérida concernientes a control fronterizo.³ La incorporación del Instituto Nacional de Migración en el Consejo Nacional de Seguridad es una muestra de este enfoque. La política de refugio está pues condicionada por esos factores que le impiden ser de carácter verdaderamente humanitario. Por lo tanto, según el esquema de Alexander Betts, la respuesta de México al desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte es un caso de aplicación estrecha del régimen internacional de refugiados.

La estructura del presente capítulo es la siguiente. El primer apartado será un breve repaso histórico sobre la tradición de asilo y refugio en México. El argumento a demostrar es que, paradójicamente en una perspectiva histórica, a la gradual institucionalización del régimen internacional de refugiados entre 1990 y el 2010 no siguió la liberalización de la política de refugio sino más bien su restricción y

¹ Ver anexo I, gráficas 1, 2 y 3.

² Estados Unidos acepta entre 65 y 70% de solicitudes de asilo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, entrevista con Juan Carlos Murillo, jefe de la Oficina Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR, con sede en Costa Rica, Ciudad de México, 24 de mayo de 2015. Entrevista telefónica con funcionario regional del ACNUR que prefirió guardar el anonimato, 26 de febrero de 2015.

³ Cfr. Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint, “Seguridad y migración en la frontera sur”, en *Los grandes problemas nacionales*, T. XV, Seguridad nacional y seguridad interior, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), México, El Colegio de México, 2010, pp. 285-295.

securitización. Los cursos de acción humanitarios con respecto al asilo y el refugio tuvieron lugar previo al proceso de institucionalización del régimen internacional de refugiados, debido a la existencia de incentivos políticos de los gobernantes en turno en casos como el de los refugiados españoles en la década de los años treinta, los exiliados comunistas en la década de los cincuenta, los exiliados de las dictaduras sudamericanas en los años setenta e incluso los refugiados de las guerras civiles centroamericanas de los años ochenta.

El segundo apartado expondrá el proceso de diseminación del régimen internacional de refugiados en México a partir de las tres categorías que propone Alexander Betts: negociación internacional, institucionalización e implementación, principalmente las dos últimas. Y, en el tercer apartado se describirá y analizará la respuesta del Estado mexicano hacia el problema del nuevo éxodo centroamericano por la violencia criminal, en donde se comprobará el argumento ya introducido en este capítulo. Argumentaré también que el ACNUR ha tenido escasa influencia en la adopción de actitudes, definición de políticas y formas de actuación en los gobernantes y funcionarios mexicanos, y en las estructuras institucionales del Estado por los siguientes factores: la política regional formulada en el Plan y Declaración de Brasil en diciembre de 2014, aun cuando reconoce el problema del desplazamiento de violencia criminal en el Triángulo Norte, no asigna responsabilidades en materia de protección internacional por estos movimientos de población, sino que circunscribe su resolución a otros ámbitos ya desarrollados en el capítulo anterior. Esta ausencia en la Declaración y Plan de Acción de Brasil debilita la capacidad de negociación de la representación nacional del ACNUR ante el Estado mexicano para que sea menos restrictivo en su política de asilo hacia esta población desplazada.

En última instancia una deficiencia estructural del derecho internacional humanitario y, dentro de éste, del derecho de refugiados, coadyuva a la falta de incentivos del Estado mexicano para diseñar una verdadera política de refugio hacia personas desplazadas por la violencia criminal. Se trata del escaso desarrollo del esquema humanitario para responder a las consecuencias de la violencia generalizada del crimen organizado. La asistencia y protección humanitaria del sistema internacional desarrollada desde el siglo XIX se configuró en torno a la interacción de la violencia militar, con los derechos de los combatientes y las poblaciones civiles. Sigue pendiente la formulación e implementación de respuestas humanitarias para casos en que la violencia criminal sale del orden común. El enfoque tradicional penal de intervención frente a la violencia criminal se basa en el castigo al ofensor y no en la asistencia y protección a la víctima, sobre todo cuando los efectos humanitarios de esta violencia criminal trascienden fronteras. El desplazamiento forzado de población, como en toda guerra, es la consecuencia de este tipo de violencia generalizada que más se internacionaliza. Sin embargo, las OI mandatadas a actuar en casos de crisis humanitarias lo hacen en un limbo de política global (*global policy*)⁴ cuando se trata de efectos de violencia criminal generalizada.

México, ¿Tradición humanitaria de asilo o tradición de oportunidad política?

Históricamente, México se considera como un país con profunda vocación humanitaria respecto a temas de asilo y refugio a personas perseguidas en sus lugares de origen. Esta percepción de México se nutre de una cadena de ejemplos históricos en que México acogió a refugiados de diferentes latitudes: españoles en la década de los años treinta, comunistas europeos y estadounidenses en los años cincuenta,

⁴ Cfr. James Milner, "Understanding Global Refugee Policy", *Journal of Refugee Studies* vol. 27, núm. 4, 2014, pp. 478-493.

sudamericanos que huyeron de las dictaduras militares del Cono sur. Incluso, se llega a afirmar que esta vocación, a pesar de la inicial reticencia de la administración de José López Portillo, se comprobó cuando el presidente Miguel de la Madrid Hurtado acogió a decenas de miles de refugiados centroamericanos, principalmente guatemaltecos.

Un rasgo institucional alimenta el mote de México como país humanitario ante refugios internacionales: que estas intervenciones se dieron antes de la firma de la Convención de Refugiados de 1951 mediante la cual se sentaron las bases para el surgimiento del régimen internacional de refugiados. México no se adhirió a esta Convención sino hasta 2000 y no la institucionalizó a nivel nacional sino hasta el 2011 con la promulgación de la LRPCAP en 2011. Desde una perspectiva jurídica, algunos autores afirman que este proceso de institucionalización sólo formalizó la vocación humanitaria que México ya había puesto en práctica en décadas anteriores mediante decisiones políticas.⁵ Parte de este argumento es cierto, pues en efecto, la protección de personas perseguidas se daba prácticamente mediante “decreto presidencial”. Es decir, el Ejecutivo en turno tenía la discrecionalidad absoluta de decidir cuántas personas, de qué nacionalidad y cuáles motivos eran suficientes para encontrar acogida en México. Sin embargo, establecer una conexión entre la tradición de asilo y refugio de los gobiernos mexicanos del siglo XX a la promulgación de la LRPCAP del 2011 es ahistórico porque no respeta la temporalidad y el propio contexto de esas decisiones políticas que el mismo Rodríguez Chávez acepta que estuvieron condicionadas por las coyunturas del momento y por los intereses geopolíticos de los gobiernos en turno.

⁵ Ernesto Rodríguez Chávez, “Asilo, refugio y otras formas de protección humanitaria en el México del siglo XXI”, en Kathya Somohano y Pablo Yankelevich (eds.), *El refugio en México, Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, México, SEGOB, 2011, p. 77.

La primera ilustración de esta consideración fue el refugio español en México. Tema de amplia producción literaria, el refugio español en México se justificó por las pretensiones políticas del general Lázaro Cárdenas en torno a su proyecto de estado basado en nociones progresistas, nacionalistas, republicanas y estatistas. El apoyo de Cárdenas a la República española fue incondicional. Si bien las consideraciones humanitarias jugaron un papel importante, especialmente con el arribo de una gran cantidad de niños, la política (*politics*) fue en última instancia la que decidió esta acogida.⁶ De la misma manera sucedió con los exiliados sudamericanos de las dictaduras del Cono Sur. De hecho, como la literatura misma los consigna, estos exiliados tenían también un claro nexo con el programa político del entonces presidente Luis Echeverría, en sus afanes de apuntalar a México como un país con vocación global, democrática, nacionalista y progresista. No hay evidencia de que en todos los ciudadanos de esas nacionalidades existiera un nexo causal entre las 5 consideraciones de refugiado establecidas en la definición de la Convención de 1951 y la persecución por parte del Estado de las personas admitidas. Muchas de esas salidas fueron exilios voluntarios de tipo preventivo por cuestiones eminentemente políticas, pues efectivamente existía el temor fundado de que, por sus orientaciones ideológicas, estaban en riesgo de ser perseguidos por su propio Estado. El caso del exilio sudamericano es más un caso de exilio, en su acepción antropológica, que de refugio humanitario. Edward Said definió al exiliado como aquel ser con un toque de soledad intelectual y espíritu libre.⁷ Liisa Malkki, en su influyente artículo sobre el tema, dio la razón a Said y afirmó que la experiencia del refugio y el exilio, más allá de su diferenciación antropológica, tenían una clara diferenciación en la manera en que los estados atacaban el problema. El exilio es un fenómeno eminentemente individual, y

⁶ Cfr. Clara Eugenia Lida, *Inmigración y exilio: reflexiones sobre el caso español*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, pp. 105-146.

⁷ Edward Said, *Reflexions on Exile and other Essays*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2002.

aunque puede darse en contextos periódicos como el sudamericano, contempla a un arquetipo social bien definido. Por su parte, en el refugio, los flujos masivos de poblaciones que huyen de la violencia generalizada generan problemas a los Estados receptores por la heterogeneidad de la población afectada.⁸

La recepción de los exiliados durante la guerra fría tuvo una lógica política que se basó en las percepciones y cálculos de los gobiernos en turno sobre la necesidad de posicionar a México como un país abierto a las disidencias. En general, el sistema político mexicano posrevolucionario practicaba una política de asilo fuertemente basada en los intereses de la política exterior mexicana. El asilo no se veía como una prerrogativa de la Secretaría de Gobernación; es decir, no era un asunto de orden interno, sino que se veía como una estrategia para posicionar a México en el extranjero, como país de vanguardia. En realidad esta estrategia también tenía objetivos muy claros. A pesar de que, durante los años de la guerra fría, México desplegó un modo autoritario de gobernar con las expresiones políticas internas disidentes, fue, al mismo tiempo, permisivo y liberal ante las expresiones de disidencias extranjeras. Famosos comunistas europeos y norteamericanos pisaron suelo mexicano por sufrir persecución política. Así pues, durante la guerra fría México tuvo una política (*policy*) de asilo fuertemente condicionada por la configuración política (*politics*) del sistema internacional del momento, y de la percepción de las autoridades mexicanas del papel que México debía tener hacia el exterior.⁹

⁸ Liisa H. Malkki, "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things, *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995, pp. 495-523.

⁹ Cfr. Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet Rebiffe, "El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días", en Alba, Francisco, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords). Tomo III Migraciones Internacionales, Col. Los grandes problemas de México, 1ª. ed., El Colegio de México, México D.F., 2010, p. 201.

Por consiguiente, más que plantearse en términos de una política (*policy*) problematizada, formulada, institucionalizada, implementada y evaluada por los diferentes órdenes del Estado, las respuestas a los flujos de población en el contexto de la guerra fría en claros casos de persecución política se explican en torno a la propia política (*politics*) del Estado mexicano de posicionarse como un actor que jugaba para las causas del tercer mundo, especialmente durante la presidencia de Luis Echeverría, aun teniendo como vecino en el norte a un país obsesionado con las consideraciones políticas del refugio durante la guerra fría. México fue capaz, durante la guerra fría, de tomar decisiones políticas en materia de asilo autónomas e independientes de los intereses estadounidenses claramente alineados con los gobiernos anticomunistas en Europa occidental y el Cono sur. Por consiguiente, la política de poder, más que la política humanitaria, determinó el carácter liberal y permisivo de la actitud de los gobiernos mexicanos ante los asilos concedidos en los años más álgidos en la guerra fría.¹⁰

La respuesta de México ante el desplazamiento forzado de las guerras centroamericanas se dio en el contexto de un cambio de época, no tanto en el sistema regional de América Latina, pues la guerra fría no había terminado, cuanto en la propia historia nacional. En los primeros años de la década de los años ochenta comenzó a transformarse la pretendida autonomía e independencia de México frente a Estados Unidos en todos los ámbitos de la vida nacional, comenzando por el económico, pues la crisis sistémica de las finanzas y economía nacionales trazó la trayectoria que México habría de recorrer en su intento por resolver las fallas estructurales de los regímenes posrevolucionarios. Se trataba de una trayectoria que llevaba hacia Estados Unidos, no hacia Latinoamérica.

¹⁰ Cfr. Hans Wollny, "Asylum Policy in Mexico: A Survey", *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 3, 1991, pp. 219-236.

En pleno comienzo de la restructuración económica del Estado mexicano se creó la COMAR en 1981, con el objetivo de responder al éxodo centroamericano. Sin embargo, en un inicio la política de refugiados ante este nuevo grupo de desplazados en la historia nacional fue restrictiva y estuvo securitizada. Mostró la “falta de claridad en las divisiones institucionales” entre la COMAR y otras dependencias del Estado, pues funcionarios de la recién creada institución prometían que no habría deportaciones, mientras que en la frontera sur pasaba lo contrario.¹¹ Fue restrictiva porque no se les reconocía como refugiados, pues se les consideraba como migrantes económicos en busca de mejores condiciones de vida material.¹² La carencia de una legislación especializada en la materia sirvió como excusa para restringir la admisión y estancia en territorio nacional de los desplazados, lo cual dio lugar a episodios de deportaciones recurrentes.¹³ Asimismo, fue securitizada porque las autoridades mexicanas a principios de los años ochenta temían que en Chiapas ocurriera un estallido social que pusiera en riesgo la seguridad nacional por las críticas condiciones socioeconómicas prevalecientes en este empobrecido estado de México.

La llegada de grandes contingentes de población centroamericana a tierras chiapanecas abonó a este temor. Por ello, las autoridades mexicanas eran reticentes a acoger a estos refugiados que huían de la violencia generalizada de la guerra civil librada en Guatemala, así como los salvadoreños que arribaron después de 1984.¹⁴ En la experiencia centroamericana se hizo evidente la marcada tendencia de los gobiernos

¹¹ Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet Rebiffe, *op. cit.* p.203.

¹² Elizabeth Ferris, “The Politics of Asylum: Mexico and the Central American Refugees”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 26, núm. 3, 1984, pp. 357-384. Sergio Aguayo, *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985.

¹³ Edith Kauffer, “Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta”, en Philippe Bovin (coord.), *Las fronteras del Istmo, Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, p. 164. María Emilia Paz, “La frontera sur”, *Revista Mexicana de Sociología* vol. 1, 1985, p. 32. Mario Arriola, “México y el problema de los refugiados guatemaltecos”, *Cuadernos de Política Exterior*, vol. 1, 1984, p. 112.

¹⁴ Sergio Aguayo, “Los centroamericanos olvidados en México”, *Nexos*, 1 de noviembre de 1984, <http://www.nexos.com.mx/?p=4685>, último acceso 29 de abril del 2015.

mexicanos a separar dos realidades de desplazamiento forzado en términos conceptuales y de política (*policy*): el asilo y por otro el refugio. El asilo se daba sólo por consideraciones políticas, mientras que el estatuto de refugiado se daba por cuestiones humanitarias. El problema con esta división fue que no estaba legislada ni institucionalizada, sino que dependía de las decisiones discrecionales de los gobernantes en turno. Ciertamente, en América Latina existen instrumentos regionales conducentes a proteger asilados políticos, como las Convenciones de Caracas, Montevideo y La Habana, en 1928, 1933 y 1954.¹⁵ Sin embargo, el Estado mexicano careció durante todo el siglo XX de una infraestructura institucional encausada a cumplir las responsabilidades adquiridas tras firmar de las convenciones arriba mencionadas, pues al ser convenciones, eran de carácter vinculante y obligatorio.

La experiencia del refugio guatemalteco de los años ochenta fue la primera ocasión en que México se enfrentó a un problema de refugiados a escala masiva en la época posterior al establecimiento del régimen internacional de refugiados. Aunque el refugio español de la guerra civil fue el primer momento que, en el contexto de un conflicto armado, México acogió a civiles cuya vida estaba en juego por el clima generalizado de violencia, no fue sino hasta el refugio centroamericano cuando México efectivamente se enfrentó a una contingencia humanitaria de gran envergadura. Varias cuestiones empíricas constitutivas de este flujo de población abonaron a la diferente reacción del Estado mexicano: 1) el hecho mismo de que los desplazados centroamericanos eran efectivamente refugiados y no asilados políticos, 2) La contigüidad geográfica de la zona en conflicto y 3) el perfil socioeconómico de esta población desplazada. En su mayoría se trataba de indígenas con escaso o nulo nivel educativo, por lo que incorporarlos a la vida nacional, como efectivamente

¹⁵ Manuel Angel Castillo, “Políticas de refugio y políticas de inmigración”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1995, p. 591.

sucedió con el refugio español o el exilio sudamericano, según el sentir de las autoridades, sería una tarea complicada. Jorge Santiestevan de Noriega, representante del ACNUR en México de 1986 a 1991, en un recuento de esos años afirmó, que en un inicio las autoridades mexicanas estaban reticentes a crear un espacio humanitario, en el que se pudiera asegurar la protección y asistencia a flujos masivos de poblaciones provenientes de Guatemala, El Salvador y Nicaragua.¹⁶

La respuesta del Estado mexicano hacia los refugiados centroamericanos generó mucha polémica en la literatura sobre el tema. Algunos autores, como el propio Santiestevan, reconocieron que, a pesar de la inicial reticencia de las autoridades, se logró, en última instancia, crear las condiciones adecuadas para la protección y asistencia de esta población. Otros afirman que, a pesar de la ayuda dada a los refugiados, las acciones iniciales del gobierno significaban un quiebre en la tradición histórica humanitaria de México en materia de asilo.¹⁷ En realidad, el papel de la sociedad civil en este episodio histórico fue excepcional, pues distintas fuerzas sociales lograron confluír para presionar al gobierno de manera que adoptara una posición menos restrictiva y securitizada.

La escasa infraestructura institucional del Estado mexicano en materia de refugio intentó mejorarse con la creación el 22 de julio de 1980 de la COMAR mediante decreto del entonces presidente José López Portillo. En palabras de su primer director Gabino Fraga, la COMAR tuvo como objetivo “establecer políticas definidas en materia de asilo para atender a los refugiados y propiciar las condiciones

¹⁶ Jorge Santiestevan de Noriega, “Cinco ideas-eje, Sobre la experiencia con los refugiados centroamericanos”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, COMAR, Secretaría de Gobernación, FCE, ACNUR, 2000, p. 107.

¹⁷ Hans Wollny, *op. cit.*, p. 220.

para su sostenimiento económico, así como para facilitar su regreso cuando las condiciones en sus países hubieran cambiado”.¹⁸

A pesar de que tenía como cometido abogar por los refugiados dentro de la estructura burocrática del Estado mexicano, la COMAR nació con varias debilidades estructurales.¹⁹ La primera fue la ausencia de un marco legislativo del cual asirse para cumplir su labor pues no fue sino hasta 1990 que se incorporó a la Ley General de Población la figura de refugiado. La segunda fue que la nueva dependencia encargada de asuntos concernientes al refugio se vio severamente limitada en su actuar por las autoridades migratorias del Estado mexicano, quienes en la práctica no reconocían la prerrogativa de la COMAR de asignar la condición de refugiado, misma condición que era inexistente en la legislación nacional.²⁰ En otras palabras, en un inicio la política migratoria absorbió la agenda del refugio y dificultó la capacidad de maniobra de la COMAR. Evidencia de estos desacuerdos fueron la renuncia del primer comisionado, Gabino Fraga, apenas un año después de comenzado el cargo, la designación del entonces Director de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación como comisionado y el choque físico del personal de autoridades migratorias y de la COMAR en Chiapas en 1984. La tercera fue que la COMAR era la única instancia del Estado mexicano que verdaderamente tenía incentivos y necesidades institucionales para proteger a los refugiados. En una perspectiva organizacional, todo cometido de una nueva institución es preservar su supervivencia, asegurarse recursos financieros y una gama de preferencias mediante el establecimiento de una clientela a la cual servir.²¹

¹⁸ Gabino Fraga, “Creación de la COMAR”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, *op. cit.*, p. 27

¹⁹ Elizabeth G. Ferris, *op. cit.*, pp. 357-384.

²⁰ Gabino Fraga, *op. cit.*

²¹ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política, Instituciones, racionalidad y comportamiento*, trad. Mario Zamudio, México, Taurus, CIDE, 2005, pp. 332-335.

En el caso de la COMAR, desde su nacimiento ha tenido que lidiar con el hecho de que ninguna de las otras instituciones del Estado mexicano podría plantear una política de asilo, liberal y de mayor apertura. Definitivamente, durante aquellos años, en la Secretaría de la Defensa (SEDENA) y la Dirección de Migración de la Secretaría de Gobernación la percepción global era que se trataba de un asunto migratorio que debía resolverse mediante los canales tradicionales de la deportación y el control fronterizo. La única dependencia gubernamental que durante aquellos años sirvió como contrapeso a SEDENA y Migración fue la SRE, cuyos principales funcionarios cabildaron para mayor apoyo institucional a la COMAR. De hecho, después de Gabino Fraga, un diplomático, Luis Ortiz Monasterio, fue elegido para presidir la Comisión de Ayuda a Refugiados durante aquellos años, lo cual dio a entender que el balance de poder dentro del Estado mexicano no estaba del todo orientado a aquellos elementos que veían el asunto del refugio desde una perspectiva de seguridad nacional y no mediante consideraciones humanitarias. La posición más liberal de la SRE se puede explicar, sin embargo, mediante el lente de los incentivos y el interés nacional, pues una de sus principales funciones dentro del sistema político mexicano ha sido la proyección de una percepción de México como país de acogida y siempre a la vanguardia en temas humanitarios. En el juego de la política interna, por obvias razones, el papel de la SRE siempre ha sido limitado. Sin embargo, un ámbito de oportunidad para aumentar la influencia y el potencial de intervención de este organismo en el devenir del país han sido los procesos de institucionalización de los regímenes internacionales. En este tema nos enfocamos ahora.

La crisis humanitaria en Centroamérica planteó por primera vez a México la necesidad de institucionalizar las disposiciones internacionales en materia de refugiados. En el capítulo anterior afirmé que una de las principales funciones del

sistema de las Naciones Unidas es la difusión de normas y leyes: la pedagogía de lo humanitario. A pesar del mandato de ciertas agencias de Naciones Unidas para intervenir en situaciones humanitarias, por lo general, son los Estados quienes se abrogan el derecho a implementarlas e institucionalizarlas según sus dinámicas e incentivos propios. Así pues, durante la crisis centroamericana el sistema internacional humanitario viró sus ojos hacia México, debido a la internacionalización del conflicto.

El 2 de noviembre de 1982, el entonces jefe del ACNUR, Poul Hartling, envió una comunicación oficial al canciller en turno, Jorge Castañeda Álvarez de la Rosa, en la que expresaba su preocupación por la seguridad de 30 mil campesinos guatemaltecos que buscaban refugio en México. Días antes las autoridades mexicanas habían deportado a 2 mil guatemaltecos del campamento de refugio Rancho Tejas, lo cual generó mucha preocupación en el sistema de Naciones Unidas.²² Un año más tarde, el jefe del ACNUR, Poul Hartling durante una visita oficial a México, y tras reunirse con el presidente Miguel de la Madrid fustigó al gobierno guatemalteco por permitir que sus fuerzas armadas incursionaran en México, con el pretexto de que los guatemaltecos en Chiapas apoyaban a las guerrillas antigubernamentales.²³

La realidad del refugio centroamericano en México, la escasa especialización de las instituciones y funcionarios del Estado mexicano en la materia y la visibilización internacional del conflicto fueron los factores que en conjunto orillaron al gobierno mexicano a pedir asesoría internacional para el manejo de esta crisis. A esta petición respondió el sistema de Naciones Unidas con el establecimiento de la

²² “Guatemalan Refugees in Mexico Worry U.N.”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 1982. <http://www.nytimes.com/1982/11/02/world/around-the-world-guatemalan-refugees-in-mexico-worry-un.html> último acceso 23 de abril del 2015.

²³ “Guatemalan Refugees Reported Attacked in Mexico”, *The New York Times*, 6 de febrero de 1983. último acceso 23 de abril del 2015. <http://www.nytimes.com/1983/02/06/world/guatemala-refugees-reported-attacked-in-mexico.html>

oficina nacional del ACNUR en México en 1982 tras la firma del acuerdo sede entre esta OI y el Estado mexicano.²⁴ Posteriormente, se abrió la oficina de campo en Tapachula. Alfredo Witschi, oficial de programas de ACNUR para México de 1980 a 1985, afirmó que el manejo de la crisis planteó nuevos retos para el Estado mexicano, pues además de la ausencia legal de un marco mediante el cual proteger este desplazamiento forzado de población, no había los recursos económicos suficientes para hacer frente a esta emergencia.²⁵ En efecto, el manejo del éxodo centroamericano por parte del Estado fue un proceso arduo siempre lleno de complicaciones. Con la instalación de las oficinas del ACNUR en México, a pesar de seguir sin adherirse a la Convención del refugiado de 1951, el Estado mexicano comenzaba su proceso paulatino de institucionalización del régimen internacional de refugiados, sin embargo, el vacío en la legislación interna posibilitaban que las autoridades migratorias siguieran decidiendo de manera discrecional quién sí y quién no podía quedarse en territorio nacional.²⁶

Con el paso del tiempo y la gradual resolución del refugio centroamericano entrada la década de los noventa es necesario analizar si la llegada del ACNUR impactó en la política de asilo en México. Según Kevin Hartigan la llegada del ACNUR a México sí tuvo consecuencias en el funcionamiento del Estado en cuanto a la crisis de refugiados ocasionada por los conflictos centroamericanos. Derivado de la teoría institucionalista dentro de las relaciones internacionales, su estudio plantea el siguiente método analítico: la política realista, y sus cálculos en materia de seguridad nacional, no está peleada con los incentivos y las opciones políticas emanadas de los

²⁴ Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet Rebiffe, *op. cit.*, p. 218.

²⁵ Alfredo Witschi, "La presencia de los refugiados", en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México, op. cit.*, p. 55.

²⁶ Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet Rebiffe, *op. cit.*

regímenes internacionales de corte humanitario.²⁷ La recepción del ACNUR en México, así como la gradual asimilación de elementos del régimen internacional del refugiado, como la adopción de la definición de refugiado en la Ley General de Población de 1990, fueron mecanismos de armonización entre los intereses nacionales y las nociones humanitarias de la definición. Por consiguiente, la función final del ACNUR en su intervención durante la crisis centroamericana fue, pues, proveer apoyo institucional y apoyo a los hacedores de políticas para perseguir intereses ya formados en el ámbito de la seguridad, la estabilidad y la legitimidad internacional mediante la protección de los refugiados.²⁸

La adopción de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, que incorporaba la “violencia generalizada”, “severas violaciones a los derechos humanos” y “eventos que distorsionan el orden social” como causales de refugio, fue el primer paso en el largo proceso de institucionalización del régimen internacional de refugiados. Recordemos la formulación de Alexander Betts concerniente al proceso de diseminación, cambio y adaptación de los regímenes internacionales en tres etapas: la negociación internacional, la institucionalización y la implementación.²⁹ En el ámbito de la adaptación nacional, importan los últimos dos aspectos. Un régimen se institucionaliza en el ámbito nacional cuando los Estados crean las condiciones institucionales para el cumplimiento de los preceptos de este régimen, previamente negociado en un foro internacional. El proceso de institucionalización generalmente implica la adopción de nuevas legislaciones federales y su consiguiente armonización con las leyes locales, creación de nuevas

²⁷ Kevin Hartigan, “Matching Humanitarian Norms with Cold, Hard Interests: the Making of Refugee Policies in Mexico and Honduras, 1980-1989, *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 709-730.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Alexander Betts, *Survival Migration, Crisis Displacement and Failed Governance*, Ithaca, Cornell University Press, 2013, p. 33.

agencias del Estado especializadas en el cumplimiento del mandato del régimen internacional, adopción de mecanismos formales para el escrutinio internacional, asignación de recursos para efectuar las tareas asignadas y firma y ratificación de los Tratados internacionales o convenciones llevadas a cabo para tal efecto.³⁰

La institucionalización es el paso previo para la implementación; según Betts y Orchard ésta última es la etapa más importante de todo el proceso de cambio y adaptación de los regímenes internacionales. Las variaciones locales de los regímenes internacionales se explican en el ámbito de la implementación; sólo así se puede comprender por qué en una región del planeta se cumplen de manera diferente los mismos preceptos de un régimen internacional.³¹ A continuación explicaré cómo, cuándo y por qué tuvo lugar la diseminación del régimen internacional de refugiados para el caso mexicano, para así poder analizar la respuesta del Estado mexicano a la migración forzada por violencia criminal en el Triángulo Norte en la actualidad.

Negociación internacional, institucionalización e implementación del régimen internacional de refugiados en México

La adopción del régimen internacional de refugiados en México ha estado severamente condicionada por los incentivos políticos, el contexto histórico nacional y la dinámica política internacional del momento. En términos analíticos se puede afirmar que México es un actor pasivo en la adopción del régimen internacional de refugiados, pues no participó en la primera etapa en la formación de este régimen, a saber, la negociación internacional. Cuando se firmó la Convención de 1951, el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines estaba inmerso en un proceso de

³⁰ Cfr. Miguel Carbonell, *El ABC de los derechos humanos y del control de la convencionalidad*, 2º ed., México, Porrúa, 2015.

³¹ Alexander Betts y Phil Orchard, "Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap", en *Implementation and World Politics, How International Norms Change Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 1-29.

crecimiento económico interno y no se mostraba interesado en los asuntos internacionales discutidos en el seno de las Naciones Unidas, mucho menos en la Convención de 1951, que en palabras de sus principales estudiosos, se concibió en gran medida como un asunto europeo con el objetivo de paliar las consecuencias humanitarias de la Segunda guerra mundial.

La acción humanitaria del sistema de Naciones Unidas en México no fue un tema que estuviera en la agenda pública del gobierno mexicano hasta la década de los años noventa, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque México se encontraba en un proceso de consolidación del Estado mediante un proceso de desarrollo productivo, que en su momento dio resultados espectaculares de crecimiento y producción de riqueza. El velo de la estabilidad social se apoderó de nuestro país en la segunda posguerra, y, a pesar de que a partir de la década de los años sesenta y setenta, México experimentó episodios de inestabilidad social y política en algunas regiones del país, el régimen decidió dirimir estas disputas mediante la represión, y después, de la gradual liberalización política. Tendrían que pasar varias décadas para que México comenzara a adherirse a los regímenes internacionales de derechos humanos y acción humanitaria. Fue en la década de los años noventa cuando comenzó un cambio en la apreciación de los regímenes internacionales por parte de la clase política gobernante, de una “posición nacionalista y defensiva de la soberanía se dio paso a la postura internacionalista y colaborativa de la política exterior de los últimos lustros”.³²

En segundo lugar, por la sencilla razón de que, hasta las guerras centroamericanas de los años ochenta, no había existido una emergencia humanitaria que atender en nuestras fronteras. Como ya se explicó líneas arriba, el tipo de flujos de

³² Ana Covarrubias y Natalia Saltalamachia, *La dimensión internacional de la reforma de los derechos humanos: Antecedentes históricos*, Biblioteca Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM p. 3. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/3.pdf> último acceso 23 de abril del 2015.

refugiados que México recibió en años anteriores fue cualitativa y cuantitativamente diferente al centroamericano. Se creyó que México podía resolver el problema de manera eficaz sin la asistencia internacional, pero en realidad no fue así.

El proceso de adopción del régimen internacional de refugiados no fue inmediato a la crisis centroamericana. En realidad se trató de un proceso pragmático que coincidió con la paulatina incorporación de México a los demás regímenes internacionales en materia de derechos humanos en la década de los años noventa. De hecho, el primer paso que dio el gobierno mexicano para adherirse a los preceptos de este régimen fue la adopción de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, en la que participaron destacados funcionarios y académicos mexicanos. Este paso legal se dio sin haber firmado la Convención de 1951 y su protocolo de 1967, cuya definición de refugiado es sustancialmente diferente a la de Cartagena. La relevancia de esta definición ampliada tiene dos inconvenientes: la escasa promoción que en el seno del ACNUR se le ha dado³³ y el hecho de que al ser una declaración no tiene carácter vinculante y obligatorio en materia de derecho internacional; forma parte de lo que los juristas denominan como *soft law*: aquellas disposiciones de las OI que buscan influir las acciones de los Estados, pero cuyo incumplimiento no tiene consecuencias jurídicas sino políticas.³⁴ Así fue que México comenzó el proceso de institucionalización del régimen de refugiados a su manera. Incorporó en una legislación no especializada en materia de refugiados, la entonces Ley General de Población, una definición de refugiado proveniente de un instrumento no vinculante, poco valorado por el mismo ACNUR a nivel global.

³³ Entrevista con Marta Juárez, Directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre de 2014.

³⁴ Manuel Becerra Ramírez, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p.5.

El momento paradigmático en el proceso de institucionalización del régimen internacional de refugiados fue la firma y adhesión a la Convención de refugiados de 1951 en el año 2000. ¿Qué factores explican la incorporación de México a este régimen internacional de manera tan tardía, después de haber pasado por una crisis de refugio de gran envergadura como la centroamericana? La carencia de un enfoque humanitario en la política exterior mexicana fue una de las principales razones por las que México no se adhirió a la Convención sino hasta el año 2000.³⁵ También la persistente tendencia de la Secretaría de Gobernación, a través de la entonces Dirección de Servicios Migratorios, de ver el problema de refugio como un anexo del tema migratorio y, por lo tanto, de política interna. Sin embargo, dentro de la SRE, en el marco de la prioridad que en los últimos años de la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León dio al tema de los derechos humanos en la política exterior, se vislumbró la necesidad de adherirse a la Convención de 1951 y firmar el protocolo de 1967.³⁶

En realidad, paradójicamente, la adhesión a la Convención también tenía motivaciones realistas y pragmáticas, pues si bien es cierto el Estado mexicano contraía obligaciones humanitarias en el ámbito internacional en materia de refugio, también recibió derechos que en última instancia podían ser usados por el gobierno en turno en contra de víctimas de situaciones de violencia generalizada, como la asignación de la condición de refugiado: procedimiento en el que el ACNUR tenía

³⁵ No hay que confundir política exterior progresista o afín a los movimientos del tercer mundo con política exterior humanitaria. En realidad, todos los Estados reservan el cálculo del interés nacional como fuerte componente dentro de la elaboración de sus políticas exteriores. El grado de humanitarismo depende en gran medida de factores internos o externos, estructurales y coyunturales. México, debido a su proceso de consolidación estatal y férrea búsqueda de aseguramiento de soberanía estatal veía las normas internacionales como algo innecesario y que podría comprometer la viabilidad del proceso político del gobierno en turno.

³⁶ Entrevista con director de área de la Secretaría de Relaciones Exteriores que pidió anonimato, 6 de abril del 2015.

competencia hasta antes de la adhesión de México a la Convención de 1951 en el año 2000.

El más evidente de ellos fue, pues, que con la firma y ratificación a este instrumento internacional, México se abrogaba el derecho de determinar y conceder la “calidad de refugiado de conformidad con sus disposiciones legales vigentes”. De hecho, en la brevísima exposición de motivos del entonces presidente Ernesto Zedillo, las declaraciones interpretativas comienzan con esa aseveración.³⁷ Por consiguiente, como se verá más adelante, el Estado interpretó su adhesión a esta Convención desde una óptica de control, más que de liberalización humanitaria. Muestra de ello son las dos reservas que incluyó su adhesión al régimen internacional de los refugiados al artículo 32 de la Convención de 1951 y al Estatuto de Apátridas de 1954. Mediante estas reservas el Estado mexicano se abrogaba el derecho de expulsar a solicitantes de asilo y refugio si lo consideraba pertinente, aún sin respetar el debido proceso y el trámite administrativo correspondiente. En la práctica, México firmaba una convención humanitaria, pero se reservaba el derecho de violar los derechos humanos de los solicitantes de asilo cuando así lo considerara prudente. Estas reservas fueron eliminadas en febrero de 2014 cuando el Senado de la República, a iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto, decidió desechar estas facultades exclusivas del Estado en materia de refugio y apatridia.³⁸

La principal consecuencia de la adhesión al régimen mediante la firma de la Convención fue la obligada especialización en los más altos estándares internacionales el trabajo de la COMAR. Aunque el país no contara con una

³⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León, “Decreto de adhesión a la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951”, 12 de junio de 2000. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf>, último acceso 23 de abril del 2015.

³⁸ “México retira sus reservas a las Convenciones en materia de refugiados y apátridas”, ACNUR, 14 de febrero de 2014, http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia-prueba/mexico-retira-sus-reservas-a-las-convenciones-en-materia-de-refugiados-y-apatridas/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=18. Último acceso 23 de abril del 2015.

legislación especializada en la materia, esta adhesión significó retos operativos fundamentales para esta agencia. Miriam Morales Sambueza, primera directora de la COMAR tras la firma de la Convención de 1951, se dio a la tarea de conjuntar un cuadro de funcionarios especializados en materia humanitaria de refugio, ámbito de conocimiento, en sus palabras, escasamente desarrollado en el servicio público mexicano, a pesar haber recibido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX refugiados y exiliado de diversas partes del orbe.³⁹

Asimismo, en el ámbito de la implementación, la obligación de cumplir un compromiso internacional recién adquirido hizo más evidente la tensión entre las nociones de control y seguridad internas mediante la gestión migratoria eficaz y las responsabilidades humanitarias del Estado mexicano en materia de refugio. Esta tensión se reflejó en los procedimientos del comité de elegibilidad, órgano deliberativo del Estado mexicano en el que, antes de la Ley del 2011, representantes de la COMAR, el INM, la SRE y la subsecretaría de Población de la SEGOB decidían caso por caso, con presencia, pero sin voto de otros organismos como el ACNUR y sociedad civil, quiénes sí podrían acceder a la condición de refugiado. Miriam Morales Sambueza afirma que fue paradójico, que una vez comenzada la institucionalización de este régimen, en teoría algo que facilitaría mayor apertura hacia los solicitantes de la condición de refugiado, un acto coyuntural entorpeció mucho su desarrollo: los atentados del 11 de septiembre de 2001, que a decir de la entrevistada, subsumieron a la región norteamericana en un estado de paranoia con todos los extranjeros que se internaban en México o Estados Unidos de manera indocumentada.⁴⁰ Este miedo, sumado a la ausencia de una ley y reglamento que

³⁹ Quizá por la diferencia cualitativa entre el exilio y el refugio. Entrevista con Miriam Morales Sambueza, directora de la COMAR de 2001 a 2006, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.

⁴⁰ Entrevista Miriam Morales Sambueza, directora de la COMAR de 2001 a 2006, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.

regularan el procedimiento para otorgar la condición de refugiado, asignó prerrogativas al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, para que revisara caso por caso los expedientes de los solicitantes y analizara si representaban una amenaza a la seguridad no sólo nacional sino incluso regional.

En el ámbito jurídico la adhesión a la Convención de 1951 planteó retos operativos pues como ya mencioné la incorporación de la definición ampliada de Cartagena se sumó a la definición reducida, pero estructural, de la Convención de 1951. Es reducida porque no contemplaba a los desplazados por violencia generalizada o guerras civiles como refugiados; es estructural porque a pesar de ser estrecha, no ha sido reemplazada por definiciones más amplias como la de la Convención africana de 1969 o la Declaración de Cartagena de 1984. Katya Somohano, directora de la COMAR de 2006 a 2012, afirmó que la contraposición de la definición de Cartagena con la de la Convención de 1951 tenía implicaciones operativas, pues la Ley General de Población tenía una óptica de control migratorio, mientras que las disposiciones de la Convención eran de carácter humanitario.⁴¹

La única manera de superar esta contradicción doctrinal con prácticas operativas era mediante la adopción de una Ley federal especializada en la materia de refugiados que no estuviera supeditada al ámbito de control migratorio como efectivamente lo estaba la Ley General de Población. La elaboración de esta nueva ley tuvo lugar 11 años después de la adhesión a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Durante esos años el Estado mexicano, a pesar de haber adquirido obligaciones internacionales, siguió en un limbo jurídico que permitía a las autoridades migratorias procesar a discrecionalidad las peticiones de refugio. En teoría, en el plano institucional, el Estado mexicano, a través de la COMAR tenía la facultad de otorgar o

⁴¹ Katya Somohano, “Hacia un nuevo marco jurídico: la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección complementaria”, Katya Somohano y Pablo Yankelevich (eds.), *El refugio en México, Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, México, SEGOB, 2011, pp. 87.

negar el refugio, sin embargo, el verdadero poder de decisión lo tenía el INM, pues al no existir una legislación que estableciera claramente los límites de intervención de los diferentes órganos centralizados de la SEGOB, así como de otras instituciones del Estado con injerencia en este proceso, como la SRE, la institucionalización de la Convención realmente seguía inacabada a pesar de la adhesión del Estado mexicano.

El 27 de enero del 2011, el entonces presidente Felipe Calderón promulgó la entonces llamada Ley de Refugiados y Protección complementaria, primera legislación federal en la materia en la historia nacional. La primera pregunta que cabría hacerse es: ¿cómo es posible que la ley tardara más de 11 años después de la adhesión a la Convención? Por añadidura, ¿cuáles fueron los factores que posibilitaron el advenimiento de esta legislación en un sexenio cuyas prioridades de política pública distaban mucho de ser la protección de los refugiados? Once años de tardanza para promulgar una ley especializada se explican por dos factores. El primero es que en realidad los refugiados en México durante la primera década del 2000 fueron menos comparados con la época del refugio centroamericano de los años ochenta. Se empezó el milenio con 1395 refugiados reconocidos en México y para el año 2010 se tenían 1520.⁴² Una cifra realmente menor en comparación a otros países.

En cuanto a los solicitantes de la condición de refugiado, se tiene conocimiento de que en el año 2000 se presentaron 277 solicitudes y que en el 2010 un total de 172.⁴³ Entonces, no había necesidad acuciante para que el Estado mexicano movilizara a sus agencias para adoptar una legislación que asignara competencias a

⁴² <http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.REFG>, último acceso 24 de abril del 2015.

⁴³ Datos del ACNUR, http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html#_ga=1.172637667.1951822541.1425514161, último acceso 23 de abril del 2015.

cada una de ellas.⁴⁴ Por consiguiente, la segunda razón es que en la agenda pública del gobierno había prioridades más relevantes que acaparaban los reflectores de los órganos del Estado encargados de elaborar leyes y formular políticas públicas para resolver los problemas nacionales. Para explicar la inacción del gobierno mexicano en esta materia tal argumento puede ser útil; sin embargo, si lo extendemos al momento de la formulación y promulgación de la LRPCAP de 2011, su poder de explicación disminuye. No tanto la magnitud del problema, sino otros factores de índole interno posibilitarían este acontecimiento que dio lugar a la adopción de las normas internacionales del régimen internacional de refugiados en el año 2011.

Desde una perspectiva apegada a derecho internacional, el proceso de institucionalización de un régimen internacional se da cuando, después de firmar y ratificar un instrumento internacional vinculatorio, un Estado, en virtud del principio *pacta sunt servanda*, contrae la obligatoriedad de armonizar sus leyes, procedimientos administrativos y prácticas institucionales para cumplir las normas internacionales.⁴⁵ Desde una perspectiva realista, de la política de poder, se da cuando los gobernantes tienen los incentivos materiales y políticos para implementar las disposiciones de este régimen, siempre teniendo al interés nacional como principal vector de cambio. Lo ideal es que este proceso tenga los canales adecuados para llevarse a cabo; es decir, leyes, instituciones y procedimientos administrativos bien definidos. Sin embargo, tener la infraestructura institucional no garantiza que el régimen internacional de refugiados se implemente de manera adecuada y no restrictiva.⁴⁶ En el caso mexicano, se vio claramente que el análisis no puede ser exclusivamente jurídico: el interés

⁴⁴ Miriam Morales Sambueza explica así la ausencia de una legislación federal en la materia durante su gestión frente a la COMAR, proyecto al cual le dio prioridad en su gestión. Entrevista con Miriam Morales Sambueza, directora de la COMAR de 2001 a 2006, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.

⁴⁵ Manuel Becerra Ramírez, *El control de la aplicación del derecho internacional en el marco del Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 140.

⁴⁶ Alexander Betts, "From Persecution to Deprivation: How Refugee Norms Adapt at Implementation", en Alexander Betts y Phil Orchard (eds.), *op. cit.*, pp. 29-50.

político del gobierno también es una variable fundamental a tener en cuenta. No obstante, para analizar los factores que posibilitaron la adopción de la LRPCAP en México, no basta ni el impulso legalista en aras de apuntalar un régimen internacional, ni el interés nacional de la clase política gobernante. Es necesario entonces introducir dos actores que fueron primordiales en la elaboración de esta ley, cuyas consideraciones humanitarias al momento de realizar su labor de abogacía (*advocacy*) son indudables: se trata de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas migratorios y de refugio, así como el ACNUR.

En la literatura clásica sobre políticas públicas de Estados Unidos se privilegia a los órganos del Estado como actores principales para impulsar un nuevo curso de acción ante un problema determinado. Sin embargo, no se pierde de vista que hay otros actores que pueden influir en la formulación de políticas mediante el cabildeo con “empresarios de políticas” que tengan como prioridad la promoción de un tema en la agenda pública.⁴⁷ Usualmente, también en la tradición legalista estadounidense se correlaciona la formulación, discusión y promulgación de una ley federal, en el ámbito del derecho público, con el proceso de creación de una política pública propuesta desde Washington DC hacia toda la federación.⁴⁸

En el proceso de deliberación de una ley, el ámbito de las definiciones y clasificaciones de los problemas es decisivo. Y aquí es fundamental tener en cuenta que el proceso de creación de leyes va más allá del diagnóstico y análisis del asunto que se pretende regular. Lindblom afirma que cuando la política (*politics*), más que el análisis, determina la formulación de una política (*policy*) quiere decir que se explica

⁴⁷ John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Haddison-Wesley, 1995, p. 179.

⁴⁸ Daniel A. Farber y Philip P. Frickey, *Law and Public Choice: A Critical Introduction*, Chicago, Chicago University Press, 1991, p. 1

por las maneras en que las personas ejercen control, influencia y poder sobre otros”.⁴⁹ El lenguaje, la forma de concebir al mundo, dividirlo y con ello proveer de información a la sociedad por parte de los gobiernos es una de las manifestaciones máximas del poder estatal.⁵⁰ Ciertamente, esta es una realidad perenne en el análisis legislativo de todo tipo de gobiernos; sin embargo, en los gobiernos de corte democrático es necesario vislumbrar los procesos de deliberación, pues en los albores del siglo XXI incluyen con mayor presencia actores que históricamente no habían tenido mucha participación en ellos.

La LRPCAP del 2011 fue el momento culminante del nexo entre los sectores especializados de la sociedad civil mexicana en el tema de migración y refugio, el Estado y las organizaciones internacionales, especialmente el ACNUR, establecido durante la crisis de los refugiados centroamericanos de los años ochenta.⁵¹ En palabras de la entonces directora de COMAR, Katya Somohano, esta ley se dio gracias a la “alineación de voluntades de los distintos actores políticos y sociales involucrados en el tema”.⁵² Asimismo, autores como Laura González-Murphy afirman que algunas organizaciones no gubernamentales y el ACNUR mismo tuvieron gran influencia en la elaboración de esta ley. Desde la década de los años noventa, algunas ONG habían planteado la necesidad de contar con un marco jurídico especializado en la materia, de modo que el Estado tuviera bien claras sus responsabilidades respecto al tema de los refugiados. Esta presión se aumentó tras la firma de la adhesión a la Convención de 1951 en el año 2000.

⁴⁹ Citado en Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, W.W. Norton, 2002, p. 380.

⁵⁰ Cfr. Michel Foucault, *El orden del discurso*, trad. Alberto González, Buenos Aires, Tusquets, 1990, p.11

⁵¹ Laura González-Murphy, *Protecting Immigration Rights in Mexico, Understanding the State-Civil Society Nexus*, Londres-Nueva York, Routledge, 2013, p. 72.

⁵² Entrevista con Katya Somohano, Directora de la COMAR de 2006 a 2012, Ciudad de México, 27 de mayo de 2015.

Sin Fronteras, una de las organizaciones de la sociedad civil con mayor capacidad en el ámbito de los migrantes y personas en necesidad de protección internacional participó activamente en el proceso de deliberación de esta ley. El principal interés de esta organización era que la ley reconociera a los refugiados como sujetos de derechos teniendo como base las disposiciones humanitarias internacionales.⁵³ Por su parte, el ACNUR también participó activamente en el cabildeo. Cumplió así una de las principales funciones del sistema de Naciones Unidas en la que he insistido en esta tesis: la pedagogía de lo humanitario. Con su experiencia en materia internacional, el ACNUR pudo influir en la adopción de los conceptos del régimen internacional de refugiados y sugirió fortalecer las instituciones del Estado encargadas de implementar las disposiciones de la Convención.⁵⁴

El momento de oportunidad para la discusión y promulgación de esta ley debe verse en un sentido más amplio. En México el tema del refugio por motivos humanitarios, y específicamente con los flujos de población provenientes de Centroamérica, ha estado conectado inextricablemente con el tema migratorio en general. No sólo por parte del Estado que siempre ha visto este tema desde una óptica de seguridad nacional y control fronterizo, sino también por parte de la sociedad civil. Desde que se fortaleció la sociedad civil en materia de movilidad humana, las fronteras entre la migración y el refugio difícilmente se han guardado. Debido a su enfoque de derechos humanos, la mayoría de las ONG en la materia han incluido el tema de los refugiados en su agenda de presión en materia migratoria, basada siempre en la promoción y defensa de los derechos humanos.⁵⁵ Esta sobreposición de agendas tuvo lugar en 2010 y 2011 en el seno de las discusiones de una nueva ley en materia

⁵³ Entrevista con Nancy Pérez, Directora de Sin Fronteras, México, 22 de abril de 2015.

⁵⁴ Entrevista con José Francisco Sieber, oficina de protección del ACNUR, México, 28 de enero de 2015.

⁵⁵ Entrevista telefónica con funcionario regional del ACNUR que prefirió guardar el anonimato, 26 de febrero de 2015.

migratoria que reemplazara a la obsoleta Ley General de Población. No fue casualidad que la nueva Ley de Migración se promulgara cinco meses después de la LRPCAP, pues organizaciones como Sin Fronteras, en conjunción con el ACNUR cabildearon para la adopción de esta última ley, lo cual generó un capital político que se extendió a la adopción de la Ley de Migración el mismo año que la LRPCAP.⁵⁶

Todos los funcionarios del ACNUR entrevistados para esta tesis coincidieron en que la LRPCAP es una de las leyes a nivel global más sofisticadas en materia de refugio. Algunos de los puntos positivos es que incorpora las dos definiciones de la Convención de 1951 y la Definición ampliada de Cartagena de 1984 en un marco de acción humanitaria. Así se superó la incongruencia que había generado la adhesión a la Convención de 1951 en un marco restrictivo y de control, de suyo una característica del apartado migratorio de la Ley General de Población. Una de las innovaciones más aclamadas por la comunidad internacional en materia de protección humanitaria es la incorporación de la figura de protección complementaria. Ésta se deriva de las obligaciones internacionales contraídas por México en protocolos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la que México se adhirió en 1985.

La LRPCAP define a la protección complementaria como “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”.⁵⁷ Así pues, el derecho angular del régimen internacional de refugiados, el *non-refoulement*,

⁵⁶ Entrevista con Katya Somohano, Directora de la COMAR de 2006 a 2012, Ciudad de México, 27 de mayo de 2015.

⁵⁷ Artículo 2. IV. Ley de Refugiados y Protección complementaria, 2011. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf, último acceso 28 de agosto de 2015.

(la no devolución) se extendió a otras personas necesitadas de protección internacional, más allá de los refugiados.

Otros avances de la ley fueron la definición de competencias entre las diferentes agencias del Estado mexicano encargadas del otorgamiento de la condición de refugiado, pues con anterioridad las diferentes instancias gubernamentales no tenían establecidas sus responsabilidades, lo que facilitaba a la Secretaría de Gobernación el tratamiento de los refugiados como migrantes sujetos a la deportación inmediata. A pesar de esta delimitación de competencias, la centralización del procedimiento en la Secretaría de Gobernación a través de la COMAR se fortaleció, dejando a otras dependencias con poco poder en la determinación de la condición de refugiado. Por su parte, la SRE quedó con la responsabilidad de analizar la situación política y socioeconómica de los países de los solicitantes de asilo para comprobar si efectivamente las condiciones en ese país concordaban con la evidencia presentada en sus solicitudes.⁵⁸

Tras la promulgación de la ley, diversas organizaciones no gubernamentales hicieron sentir su beneplácito con la adopción de los más altos estándares en materia internacional. Sin embargo, Sin Fronteras se inconformó por la falta de claridad en el procedimiento legal y administrativo necesario para otorgar la condición de refugiado.⁵⁹ Este esclarecimiento tuvo lugar con la promulgación del reglamento de la LRPCAP publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero del 2012, es decir, un año después de la promulgación de la ley. El reglamento de esta ley desarrolló con detalle las competencias institucionales esbozadas en la LRPCAP,

⁵⁸ Artículo 15, I, Artículo 24, Ley de Refugiados, Protección Política y Asilo Político, 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf, último acceso 28 de agosto de 2015.

⁵⁹ Imprecisiones en la ley sobre refugiados que opera a partir de hoy, lamenta Sin Fronteras”, *La Jornada*, 28 de enero del 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/28/politica/017n2pol>, último acceso 23 de abril del 2015.

describió con claridad el procedimiento para otorgar la condición de refugiado y las causales para otorgar tal estatus contenidas en la definición de Cartagena de 1984: “violencia generalizada”, “agresión externa”, “conflictos internos”, “Violación masiva de los derechos humanos” y “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. El gran problema con Cartagena había sido la ausencia de claridad conceptual de estas nuevas causales de refugio que se añadían a la definición de la Convención de 1951. Así que quedó al arbitrio de los Estados que adoptaron las conclusiones de este Coloquio establecer las descripciones correspondientes. Un inconveniente fundamental para entender el continuo rechazo de las solicitudes fundadas en violencia criminal por parte del Estado mexicano es el enfoque estatista y politizado en las definiciones del reglamento. La idea perenne del Estado como agente persecutor está plasmada en estas definiciones.

Por ejemplo, la violación masiva de derechos humanos se concibe como “las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada”. Conflictos internos se definen como “los enfrentamientos armados que se desarrollen en el territorio del país de origen o residencia habitual entre sus fuerzas armadas y grupos armados organizados o entre tales grupos”.⁶⁰ En ambas definiciones el agente principal causante de la persecución es el Estado, pues para que se considere violación masiva de derechos humanos se pide la existencia de una política determinada del Estado. Esto es prácticamente opuesto a los efectos humanitarios de la violencia criminal.

Tomar al pie de la letra esta definición de derechos humanos implicaría la existencia de un Estado con las capacidades institucionales para realizar esta tarea de

⁶⁰ Reglamento sobre la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, Artículo 4, fracción VII y XIX, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234592&fecha=21/02/2012, último acceso 24 de abril del 2015.

manera deliberada. El problema es que, en contextos de violencia criminal, los Estados se encuentran en una suerte de marasmo político. En sus acciones manifiestan una profunda debilidad estructural por la paralización de sus instituciones de seguridad y justicia.⁶¹ En estos contextos, las violaciones a los derechos humanos responden no necesariamente a una política deliberada, como sucede en casos en los que sectores de la sociedad amenazan el proyecto político de una clase gobernante, sino a la falta de estructuras del Estado para proteger a sus ciudadanos de la presencia generalizada de otros actores como las pandillas centroamericanas y el crimen organizado que opera en el Triángulo Norte de Centroamérica. Asimismo, las violaciones masivas a los derechos humanos aparecen cuando las estrategias de seguridad se militarizan, como es el caso recurrente en El Salvador y Honduras en los últimos años mediante las políticas de mano dura contra las pandillas, realidad de la cual, por cierto, México no ha estado exento, especialmente durante el sexenio del presidente Felipe Calderón. Al adoptar este tipo de políticas de seguridad, el Estado, en su afán por resolver un problema criminal mediante el típico enfoque punitivo, genera consecuencias violaciones masivas a los derechos humanos, como el desplazamiento forzado, el colapso de servicios públicos en barrios especialmente delictivos y condiciones inhumanas en centros de reclusión.⁶²

En el caso de la definición “conflictos internos” el reglamento de la LRPCAP establece que será una causal de refugio la huida de un país en donde la vida del solicitante de asilo corra peligro por enfrentamientos entre las fuerzas armadas y “otros grupos armados”. Cuando los redactores de Cartagena usaron este concepto en la definición ampliada de refugiado, estaban pensando en guerrillas o paramilitares, es

⁶¹ Cfr. Jean-François Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou, “From Kleptocracy to the Felonious State?”, en Jean-François Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou (eds.), *The Criminalization of the State in Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1999, pp. 1-31.

⁶² Olivier Bangerter, “Territorial Gangs and Their Consequences for Humanitarian Players”, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 878, 2010, pp. 387-406.

decir, grupos armados que operan en el contexto de una guerra civil, de eminente característica política. Así que la definición de “grupos armados” en la reglamentación de la LRPCAP tiene este componente político, que sin duda afecta la percepción que tienen los funcionarios mexicanos del crimen organizado como posible agente de desplazamiento forzado de población en el Triángulo Norte.⁶³

En la definición de conflictos internos, para garantizar el refugio, el Estado mexicano pide a los solicitantes que comprueben que salen de sus lugares de origen porque están atrapados en acciones armadas. El problema es que para analizar la violencia criminal generalizada de las pandillas y su relación con el crimen organizado transnacional, este marco jurídico es insuficiente para resolver un caso. Para ser justos con la legislación, se debe mencionar que en realidad en el ámbito internacional aún no hay legislación que conceptualice qué es el crimen organizado en términos de las consecuencias humanitarias en las sociedades en las que opera.⁶⁴

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada del 2004, a la que México está adherido, y sus protocolos, definen a las organizaciones criminales según el tradicional paradigma penal basado en el delito y no en las consecuencias humanitarias de sus acciones.⁶⁵ Este limbo jurídico se ve reflejado en las legislaciones nacionales en la materia, y, por lo tanto, amplía el margen de discrecionalidad de los funcionarios encargados de implementarla. Con todo y sus problemas conceptuales, la legislación en materia de refugiados del 2011 finalizó el proceso de institucionalización del régimen internacional de refugiados en México, armonizó las leyes nacionales con las disposiciones internacionales y definió las

⁶³ Entrevista con Cinthia Pérez Trejo, actual Directora de Vinculación institucional y asistencia de la COMAR, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.

⁶⁴ Cfr. Pierre Hauck y Sven Peterke, “Organized Crime and Gang Violence in National and International Law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 878, 2010, pp. 407-430.

⁶⁵ Cfr. Artículo 2, (a) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, último acceso 25 de abril del 2015.

competencias de las agencias del Estado con responsabilidades en la materia. El reto y los problemas de su implementación se pondrían a prueba con la crisis humanitaria que se visibilizó en los medios durante el verano del 2014, pero que ya tenía varios años de haber comenzado.⁶⁶

La respuesta del Estado mexicano al desplazamiento de población por la violencia criminal en el Triángulo del Norte centroamericano

Las instituciones del Estado mexicano encargadas de implementar las obligaciones humanitarias contraídas tras la adhesión a la Convención de 1951, y su protocolo de 1967, y plasmadas en la LRPCAP, han interpretado su mandato desde una perspectiva estrecha. La evidencia empírica más contundente es que el otorgamiento de la condición de refugiado a solicitantes del Triángulo Norte, a pesar del incremento exponencial en las solicitudes a partir del 2008, se ha mantenido en 23% en los años subsecuentes. Más aún, el otro ámbito de expansión del régimen, el otorgamiento de visas humanitarias para evitar la deportación y así respetar el principio básico del régimen internacional de refugiados, la no devolución, también se implementa de manera restrictiva, pues el INM, a partir de la creación de esta opción con la Ley de Migración de 2011, ha otorgado un bajo porcentaje de visas humanitarias a centroamericanos que, una vez negada su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, solicitan esta protección consignada en la ley por sufrir un crimen durante su travesía por México.⁶⁷

⁶⁶ Entrevista con Nancy Pérez, Directora de Sin Fronteras, 22 de abril de 2015.

⁶⁷ Según la respuesta a mi solicitud de información al sistema INFOMEX con número de folio 0411100051515, el Instituto Nacional de Migración sólo ha otorgado 8 visas humanitarias a solicitantes de Guatemala, Honduras y El Salvador en los periodos de 2011 a 2015. Asimismo, informes de ONG, notas periodísticas y entrevistas con actores en el terreno como Sin Fronteras, Servicio Jesuitas a Migrantes, Scalabrini Migrantes y Refugiados, SMR concuerdan con este bajo número de visas humanitarias aprobadas. Ver Insyde, “Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración”. <http://insyde.org.mx/diagnosticodelinm/> último acceso 25 de mayo del 2015. “Visas humanitarias derecho negado”, *El Universal* <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/visas-humanitarias-derecho-negado-974631.html> último acceso 2 de junio del 2015.

Alexander Betts define como “expansión del régimen” al “grado en que el objetivo de un régimen a nivel nacional asume funciones que se desvían de las prescritas a nivel global. Tal objetivo puede ser congruente con el régimen (asumiendo funciones/tareas que son complementarias al propósito del régimen) o incongruente con el régimen (contradiendo el propósito subyacente del régimen)”.⁶⁸ En otras palabras, aplicación parsimoniosa de los preceptos del régimen *vis-à-vis* aplicación limitada.

Podemos afirmar que el caso de México ante los desplazados por la violencia criminal del Triángulo Norte es el de un Estado que no ha expandido la aplicación de las disposiciones del régimen por la ausencia de incentivos para hacerlo⁶⁹. Con más detalle, el de México es un caso de una “aplicación incongruente del régimen”, pues a pesar de que la definición estrecha de refugiado de la Convención de 1951 es el pilar angular de este régimen, la definición ampliada de Cartagena está incorporada a la legislación nacional y no se ha aplicado sistemáticamente a las personas que invocan el ambiente generalizado de violencia criminal en sus peticiones de asilo al Estado mexicano. En palabras de Bárbara Pérez, ex directora de Protección y Retorno de la COMAR, “no ha habido una petición de la SRE de implementar la definición de Cartagena sistemáticamente a personas que huyen de la violencia criminal de Centroamérica”.⁷⁰

La variable dependiente es, pues, la amplitud o restricción en la aplicación de los preceptos del régimen internacional de refugiados en México. Las variables independientes son los intereses políticos de la clase gobernante, las inconsistencias jurídicas en el tratamiento a la violencia criminal en las legislaciones internacionales y

⁶⁸ Alexander Betts, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 42.

⁷⁰ Entrevista con Bárbara Pérez, directora de Protección y Retorno de la COMAR de 2011 a 2014, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.

nacionales referente a derechos humanos y humanitarismo, las bajas capacidades institucionales y escasos recursos económicos del Estado mexicano para lidiar con este problema, la sobreposición de la agenda de refugiados en el tema migratorio, y, dentro de este tema migratorio, la securitización y control fronterizo como cursos de acción para invisibilizar el drama de los centroamericanos con necesidades reales de protección internacional.

La manera en que se formula un problema explica en gran medida la selección de una decisión política dentro de una amplia gama de repertorios de cursos de acción. Al igual que las autoridades de los años ochenta, los funcionarios mexicanos encargados de lidiar con la crisis de los niños no acompañados, NNA, del verano de 2014, concibieron el movimiento de población centroamericana en los cánones tradicionales de la migración internacional por motivos económicos. La exposición del problema a nivel internacional por parte del ACNUR con su informe *Children on the Run* en marzo del 2014 y las declaraciones de Barack Obama en torno a la existencia de una crisis humanitaria en la frontera con México por la saturación de NNA en sus centros de detención no fue capitalizada en la agenda pública ni oficial, ni de la sociedad civil especializada en temas de movilidad humana por una serie de factores importantes.

El primero porque la declaración de Obama se dio en el marco de un debate muy sensible en la agenda política estadounidense actual: la migración. Además de la magnitud de la emergencia que enfrentaban sus servicios migratorios, Obama tenía un incentivo político claro para evidenciar la existencia de esta crisis e incorporar la demanda de la resolución de esta emergencia en el marco de un alivio estructural de mayor calado; a saber, su ambicioso proyecto de reforma migratoria. Prueba de ello fue la conceptualización del problema: Obama se estaba refiriendo a una crisis

logística de infraestructura de control fronterizo para población indocumentada. El apelativo a lo humanitario de esta crisis fue que la población mayoritaria allí encerrada eran NNA.

El actual presidente estadounidense se enfocó en este grupo de población para apelar a la buena voluntad de su país e incorporar estas demandas a su proyecto integral de reforma migratoria.⁷¹ Así pues, Obama no se estaba refiriendo a la crisis humanitaria dentro del Triángulo Norte, sino a una emergencia en la gestión migratoria de las instituciones estadounidenses encargadas para ello. La palabra humanitario respondió al hecho de que eran niños y no personas en edad productiva.

Dentro de Estados Unidos, hubo diversas interpretaciones sobre las causas de esta crisis. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el demócrata Robert Menendez, suscribió el uso de la palabra “crisis humanitaria” del presidente Obama para referirse a este problema, pero fue más lejos al afirmar que se trataba de una “crisis de refugiados” que salían de sus lugares de origen por la tremenda “pandemia de violencia y crimen en Centroamérica”.⁷² Los republicanos, por su parte, culparon a Barack Obama de propiciar este flujo al haber prometido liberalizar su sistema migratorio.⁷³ De hecho, el propio vicepresidente Joe Biden, realizó un viaje de trabajo a Centroamérica para advertir a las autoridades de Honduras, Guatemala y El Salvador que ningún NNA recibiría estatus legal en Estados Unidos sólo por viajar no acompañado o por buscar la reunificación familiar.

⁷⁴ Las declaraciones de Biden y las acusaciones de los republicanos a Obama hicieron

⁷¹ Entrevista con el Dr. Javier Urbano, Director del Programa de Estudios Migratorios (PRAMI) de la Universidad Iberoamericana, México D.F, marzo de 2015.

⁷² “Menendez Floor Statement on Refugee Crisis at the Border”, 9 de julio de 2014.

<http://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-floor-statement-on-refugee-crisis-at-the-border>, último acceso 29 de abril de 2015.

⁷³ <http://candicemiller.house.gov/media-center/editorials/miller-blasts-obama-on-refugee-crisis>, último acceso 29 de abril de 2015.

⁷⁴ <http://www.usatoday.com/story/news/2014/06/15/biden-guatemala-child-migration/10556985/> último acceso 29 de abril de 2015.

circular en los medios de comunicación la noción del rumor entre los padres centroamericanos de que el sistema migratorio de Estados Unidos se estaba liberalizando, por lo tanto, sus hijos podrían obtener un estatus legal de residencia si llegaban a la frontera con México. Así pues, en Estados Unidos esta crisis suscitó reacciones encontradas, debido, en gran medida, a la politización del tema migratorio en aquella nación, y los incentivos políticos bien definidos de cada uno de los actores en el escenario del poder estadounidense.

Ahora bien, las declaraciones del presidente estadounidense sobre la existencia de una crisis humanitaria en la frontera con México por la presencia de 60,000 NNA en los centros de detención para migrantes indocumentados obligó a las autoridades mexicanas a posicionarse políticamente frente al tema.⁷⁵ Dos razones empíricas preocuparon al gobierno mexicano aquellos días: 1) el hecho de que según varios informes, como el del ACNUR *Children on the Run* y el de *Niñez Migrante No Acompañada en la Región Norte y Centroamericana* del Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) dentro de ese flujo de NNA había niños mexicanos no acompañados⁷⁶ y 2) los cuestionamientos que diversas ONG dedicadas al tema migratorio hicieron en torno al tránsito de esos 60 mil niños por el territorio nacional.

Con respecto al primer punto, el gobierno mexicano optó por negar, en primera instancia, que la migración de NNA mexicanos hacia Estados Unidos se hubiese dado hacia Estados Unidos por la violencia criminal. En declaraciones del 4 de julio del 2014, la entonces subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Paloma Guillén Vicente, negó que hubiera menores mexicanos en los centros de detención estadounidenses en la frontera con México.

⁷⁵ Entrevista con un director de área de la SRE que prefirió guardar el anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

⁷⁶ Cfr. UNHCR, *Children on the Run*, 2014. “Repatrio EU a 3,000 niñas mexicanas, 63% viajaban solas: ONG”, *La Jornada*, 3 de Julio de 2014, p. 12.

Guillén concedió que los NNA de Honduras, el 70% de los detenidos en los centros de detención, salían de su país principalmente por el clima de violencia criminal generalizado en las mayores urbes de ese país como San Pedro Sula y Tegucigalpa. Sin embargo, Guillén no mencionó la verdadera razón administrativa por la que no se encontrarán niños mexicanos en los centros de detención fronterizos: cuando se detiene a un menor indocumentado procedente de un país que no es contiguo al territorio estadounidense, las autoridades migratorias están obligadas por ley a realizar un procedimiento diferente, que contempla el resguardo en estaciones fronterizas, a los que nacieron en fronteras vecinas (México y Canadá), a quienes la ley autoriza deportar en un periodo inmediato a la detención de 24 horas. Así que los menores mexicanos no están en centros de detención estadounidenses por la sencilla razón de que son deportados casi de inmediato a su captura por agentes fronterizos.

Con respecto al segundo punto, el tránsito de esos 60 mil NNA a lo largo del territorio nacional también levantó muchas interrogantes dentro del gobierno federal gracias a la presión que organismos no gubernamentales ejercieron para visibilizar el tema e incorporarlo en la agenda pública del gobierno federal para exigir medidas para proteger los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito.⁷⁷ En términos analíticos huelga precisar que la sociedad civil incluyó el tema de la crisis de los NNA en la agenda de migración. Especialmente a raíz de trágicos eventos como los de las masacres de San Fernando y Cadereyta,⁷⁸ la transmigración –las condiciones del viaje

⁷⁷ Entrevista con Javier Urbano, Director del Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 23 de marzo de 2015. Entrevista con Nancy Pérez, Directora de Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de abril de 2015.

⁷⁸ El 24 de agosto del 2010, marinos mexicanos encontraron 72 cuerpos de migrantes asesinados y torturados por los zetas en la municipalidad de San Fernando Tamaulipas. En mayo de 2012 se encontraron los cuerpos de 42 migrantes centroamericanos en Cadereyta, Nuevo León. Se presume que el crimen organizado los asesinó por no pagar las extorsiones que pedían para dejarlos continuar con su viaje. A raíz de la estrategia de seguridad del presidente Calderón los migrantes se convirtieron en un activo más del crimen organizado para aumentar su capital financiero. Cfr. Wendy Vogt, “Crossing Mexico: Structural Violence and the Commodification of Undocumented Central American Migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, 2013, pp. 764-780.

de los migrantes en su travesía a lo largo de México- ha dominado las prioridades de la sociedad civil en México en materia migratoria.⁷⁹ El trabajo de abogacía “*advocacy*” de la sociedad civil ante esta crisis se concentró pues, en las demandas más generales sobre una política migratoria integral que efectivamente haga realidad lo enunciado en la Ley de Migración de 2011, en la que se establece como política del Estado mexicano el “respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito”.⁸⁰ En esta coyuntura, el trabajo de la mayoría de las ONG en temas de movilidad humana privilegió la promoción de la agenda migratoria, especialmente la exigencia de la implementación del Programa Especial de Migración 2014-2014,⁸¹ decretado por el presidente Peña el 28 de abril del 2014, en lugar de presionar para tratar el problema desde un enfoque humanitario a partir de las obligaciones de México respecto al régimen internacional de refugiados.⁸²

Ahora bien, ¿detectaron las instituciones del Estado a los 60 mil NNA que cruzaron el territorio nacional de manera indocumentada? A casi un año de esta crisis funcionarios del gobierno mexicano responden que no percibieron el flujo descomunal de estos niños alegando el símil de la apariencia física entre los NNA centroamericanos y los niños mexicanos, la naturaleza del flujo constante, pero no

⁷⁹ Entrevista con la hermana Leticia Gutiérrez, Directora Scalabrini Refugio y Migración, SRM, México, 20 de febrero de 2015. Entrevista con José Knippen, investigadora del departamento de estudios migratorios de FUNDAR, México, Ciudad de México, 13 de abril de 2015. Entrevista con Rita Robles, Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, Ciudad de México, 18 de abril de 2014.

⁸⁰ Artículo 2, Ley de Migración, 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf, último acceso el 28 de abril del 2014.

⁸¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Especial de Migración, 2014-2018*, México, Gobierno de la República, 2014.

⁸² Entrevista con José Knippen, investigadora del área de migración de FUNDAR, México, 13 de abril de 2015. Entrevista telefónica con un funcionario regional del ACNUR que prefirió guardar el anonimato, Ciudad de México, 26 de febrero de 2015.

abrupto- como en el caso de una guerra y la sofisticación de los traficantes, conocidos como coyotes, en las rutas empleadas para llegar al norte.⁸³

En cuanto a las causas del problema, como ya mencioné líneas arriba, la subsecretaria Guillén concedió que efectivamente era la violencia criminal uno de los principales factores. Sin embargo, en otras declaraciones ella misma reprodujo la idea, expresada por el Partido Republicano, de que el gobierno de Barack Obama tenía la culpa por la falta de claridad en su política migratoria que alentaba a las familias centroamericanas a enviar a sus niños solos con la esperanza de obtener estatus legal en aquel país.⁸⁴ El Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, justo después de reunirse con Joe Biden y los presidentes del Triángulo Norte en Guatemala, declaró que las causas de este éxodo eran los intentos de reunificación familiar extendidos por los rumores de una inminente legalización de los indocumentados en Estados Unidos gracias a la reforma migratoria.⁸⁵ Por su parte, el entonces canciller mexicano José Antonio Meade en una reunión extraordinaria para atender a esta crisis con sus homólogos centroamericanos en Panamá hizo caso omiso de las causas de esta crisis al proponer, entre otras cosas, poner en marcha una campaña disuasiva para prevenir la migración de NNA.⁸⁶

El momento decisivo que dio la pauta de la política mexicana hacia los desplazados por la violencia criminal fue la declaración del propio Meade del 10 de julio del 2014 cuando en conferencia de prensa afirmó que México no implementaría

⁸³ Entrevista con un director de área de la SRE que prefirió guardar el anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

⁸⁴ “Confuso discurso de Estados Unidos acrecienta el problema de los menores que viajan solos a EU”, *La Jornada*, 25 de junio de 2014, p.10.

⁸⁵ “EU debe aclarar que no regularizará a migrantes: Osorio Chong”, 11 de julio de 2014, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=425183&idFC=2014#sthash.MMcYbtAg.dpuf>, último acceso 29 de abril del 2015.

⁸⁶ “Plantea Meade crear base de datos migratoria en CA”, *La Jornada*, 2 de julio de 2014, p. 6.

una política de refugio especial para los NNA.⁸⁷ Su argumento fue que no se había detectado hasta el momento un aumento en las solicitudes de refugio. En ese momento, las cifras de solicitudes de refugio no eran públicas, pero en el conteo final de la COMAR en 2014 fue de 1769 solicitudes: número más elevado de solicitudes desde la adhesión de México a la Convención de 1951 en el 2000.⁸⁸ Hay varias razones que explican el aparente bajo número de solicitudes. Trabajadores en el terreno de ONG afirman que la gran mayoría de migrantes, sean niños, jóvenes o adultos, carecen de la información adecuada para solicitar refugio cuando efectivamente se encuentran huyendo por el clima generalizado de violencia en los barrios donde vivían en sus lugares de origen.⁸⁹ El ACNUR, por su parte, considera que las capacidades institucionales de la COMAR se deben mejorar para capacitar y mejorar el conocimiento de sus funcionarios en esta materia.⁹⁰ La SRE afirma que el bajo número de solicitudes se explica en función del deseo de la mayoría de los desplazados por la violencia criminal de llegar a Estados Unidos y ahí solicitar refugio.⁹¹

En realidad, el relativo bajo número de solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado, en comparación con el elevado número de detenciones de migrantes centroamericanos, más de 100 mil en el 2014, se explica por todos los factores mencionados por los actores antes citados. El fenómeno es complejo y una gran mayoría de migrantes deciden no solicitar refugio por las implicaciones jurídicas

⁸⁷ “SRE descarta revisar política de refugio por niños migrantes”, *El Universal*, 10 de julio de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/sre-descarta-revisar-politica-de-refugio-por-ninos-migrantes-1022408.html>, último acceso el 29 de abril del 2015.

⁸⁸ Datos oficiales de la COMAR obtenidos gracias a la solicitud al sistema INFOMEX con número de folio 0422000002015, junio de 2015.

⁸⁹ Entrevista con la hermana Leticia Gutiérrez, Directora Scalabrinianas Migración y Refugio SMR, Ciudad de México, 20 de febrero de 2015.

⁹⁰ Entrevista con José Francisco Sieber, oficial de protección de ACNUR en México, Ciudad de México, 28 de enero de 2015.

⁹¹ Entrevista con un director de área de la SRE que pidió anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

que una decisión en contra supone, pues “la Ley de Migración en su artículo 111 establece que la presentación de un recurso administrativo o judicial contra la decisión de deportación o en este caso, de negativa de la condición de refugiado en primera instancia, trae como consecuencia la posibilidad de una privación indefinida de la libertad”.⁹² Además, efectivamente, muchos de ellos una vez que ven que la situación de vida en México no es especialmente mejor que de los barrios de los que salen, deciden optar por preparar su viaje hacia Estados Unidos y allí solicitar refugio.⁹³

El gobierno mexicano, pues, optó por negar la dimensión del problema desde una óptica humanitaria real. A pesar de que los altos funcionarios en repetidas ocasiones mencionaron en sus apariciones públicas que apoyarían una resolución humanitaria a la crisis de los NNA, en realidad cerraron la puerta al cumplimiento de las obligaciones humanitarias de México contraídas tras la adhesión a la Convención de 1951 en el año 2000. Las peticiones de refugio se rechazaron y además se negó que en México la violencia criminal fuera causal de desplazamiento de NNA hacia Estados Unidos.⁹⁴

Más aún, la crisis de los NNA fue capitalizada por el gobierno federal para ocultar una realidad evidente que los trabajadores de la sociedad civil en el terreno comprobaron con el ACNUR en febrero de 2015: el flujo más numeroso y constante de personas que huyen de la violencia criminal es de jóvenes de 18 a 30 años.⁹⁵ Asimismo el gobierno mexicano negó que este flujo se tratara de una crisis humanitaria. De hecho, los funcionarios del gobierno mexicano cuidaron muy bien su

⁹² “Estas son las principales trabas que México pone a los migrantes que buscan refugio en el país”, <http://www.animalpolitico.com/2014/10/estas-son-las-principales-trabas-que-mexico-pone-los-migrantes-que-buscan-refugio/> último acceso 29 de abril del 2015.

⁹³ Grupo focal con centroamericanos solicitantes de la condición de refugiado en México, Albergue Tochán, Ciudad de México, 2 de abril de 2014.

⁹⁴ Entrevista con un director de área de la SRE, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

⁹⁵ Ver cap. II de esta tesis. Cfr. ACNUR, 2015, *Diagnóstico sobre el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en México*. Cfr. José Francisco Sieber y Nicolás Rodríguez Serna, “Gang and Cartel-related International Protection Profiles from the Northern Triangle”, (en proceso de publicación).

lenguaje para no repetir el escándalo político por el que atravesó el gobierno de Barack Obama el verano pasado. Por lo tanto, para ellos no se trataba de una crisis humanitaria causada por la violencia generalizada, sino un problema que debía resolverse desde una óptica de gestión migratoria.⁹⁶ Así lo demostraría la única medida implementada para hacer frente al gran flujo de población proveniente de Centroamérica en los últimos años: el Plan Frontera Sur.

Plan Frontera Sur, expresión de control y seguridad del Estado mexicano

El control fronterizo y la ‘securitización’ como respuestas al incremento exponencial de migración centroamericana en la frontera sur se plasmaron en el Plan Frontera Sur anunciado por el presidente Enrique Peña Nieto el 9 de julio de 2014, un mes después de las declaraciones de Barack Obama en torno a la existencia de una crisis humanitaria en los centros de detención en la frontera con México. En términos de análisis de política pública es difícil analizar el Plan Frontera Sur, pues no se concibió como una política integral para resolver un problema de orden público. No siguió un proceso de deliberación dentro de los límites del sistema legislativo, ni buscó consenso con los otros actores del Estado concernientes en la materia, como sucede en regímenes democráticos. Más bien, se trató de una decisión política del presidente de la república de carácter muy discrecional. Usualmente, las decisiones en materia de seguridad nacional y de migración siguen siendo decisiones muy centralizadas en todos los Estados de Occidente, sin importar su nivel de desarrollo democrático.⁹⁷ Este nexo entre migración y seguridad se profundizó en el mundo posterior a los ataques del 11 de septiembre del 2011, momento en el que Estados Unidos terminó de

⁹⁶ Entrevista con un director de área de la SRE que prefirió guardar el anonimato, 6 de abril de 2015.

⁹⁷ Saskia Sasseen, *Guests and Aliens*, Nueva York, Free Press, 2000.

subsumir el tema migratorio dentro de su agenda de seguridad nacional.⁹⁸ Esta aproximación de Estados Unidos al problema impactó decisivamente a México, que comenzó a explorar la necesidad de establecer mecanismos de control en su porosa frontera sur.

El Plan Frontera Sur lanzado por Peña Nieto el año pasado sigue la misma lógica de intervención en el problema desde una óptica de seguridad nacional y cierre fronterizo que sus planes predecesores implementados con el objetivo de controlar la frontera sur. De 2001 a 2003 el entonces presidente Vicente Fox lanzó el Plan Sur, que tuvo como consecuencias la militarización de la frontera sur en clara violación a la entonces vigente Ley General de Población, pues involucró al ejército en actividades de detención de migrantes y deportación: en un mes se deportaron 6 mil migrantes centroamericanos.⁹⁹ La coincidencia temporal y la asistencia de Estados Unidos en la implementación de este plan evidenciaron la influencia que Estados Unidos tenía en la política migratoria de nuestro país.

El Plan Frontera Sur actual sigue el patrón de su predecesor, pues también fue formulado de manera discrecional, ni se consultó a la SRE ni a la COMAR en la elaboración de sus líneas de acción¹⁰⁰ y coincidió temporalmente con un acontecimiento importante en la política estadounidense: la crisis de los NNA en el verano pasado. Tras su lanzamiento, el gobierno estadounidense celebró la iniciativa del gobierno de Peña Nieto, pues, según ellos, así se pondría orden a una frontera históricamente reacia al control sistemático por parte de las autoridades mexicanas. El plan tomó por sorpresa a las ONG que trabajan en el ámbito migratorio y de refugio,

⁹⁸ Thomas Faist, *The Migration Security Nexus, International Migration and Security Before and After 9/11*, Willy Brant Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 4/03, Malmo University, 2003, <http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/686/Willy%20Brandt%202003-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, último acceso 29 de abril del 2015.

⁹⁹ Laura González-Murphy, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁰ Entrevista con director de área de la SRE que prefirió guardar el anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015. Entrevista con Bárbara Pérez, ex directora de protección y retorno de la COMAR de 2011 a 2014, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.

así como a los organismos internacionales,¹⁰¹ pues desde hace varios años se había logrado fortalecer un espacio de diálogo entre ONG y el gobierno federal en materia migratoria. Días previos a su lanzamiento, el entonces Comisionado de Seguridad Nacional, Monte Alejandro Rubido, afirmó que el Plan Frontera Sur sería un “mecanismo más amigable en la frontera sur para proteger a los indocumentados de los grupos criminales en el tránsito por territorio nacional, aunque sin sellar la línea divisoria”.¹⁰² Está ampliamente documentado por organizaciones no gubernamentales y el periodismo de investigación que el Plan Frontera Sur no ha protegido a los migrantes, como las autoridades afirmaron cuando lo lanzaron hace casi un año. En realidad han aumentado las extorsiones y detenciones, y con el cierre de la ruta de la Bestia se ha orillado a los migrantes a tomar rutas más peligrosas en zonas pantanosas de Tabasco, Chiapas y Oaxaca.¹⁰³ Las deportaciones se han aumentado de manera exponencial, al grado que la tendencia sugiere que en 2015 se deportarán cerca de 150,000 centroamericanos.¹⁰⁴

El Plan Frontera Sur es evidencia de la persistencia del enfoque de seguridad y control fronterizo que históricamente han adoptado los gobiernos mexicanos para lidiar con los flujos migratorios provenientes desde Centroamérica. La implementación de este curso de acción tiene severas consecuencias en el caso de los desplazados forzados que huyen por la violencia criminal, pues la mayoría de ellos utiliza las mismas rutas que los migrantes cuya decisión de migrar no se dio en función de consideraciones de seguridad. En lugar de formular y diseñar una política

¹⁰¹ Entrevista Nancy Pérez, Directora de Sin Fronteras, 22 de abril de 2015. Entrevista José Francisco Sieber, Oficial de Protección del ACNUR en México, 28 de enero de 2015.

¹⁰² “México diseña mecanismo 'más amigable' para frontera sur”, *El Universal*, 27 de junio de 2015. <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2014/mexico-frontera-sur-mecanismo-amigable-migrantes-1019738.html>

¹⁰³ Recientemente Animal Político publicó un reportaje especial de periodismo de investigación en donde se documentan las violaciones a los derechos humanos que trajo consigo este plan. <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/reportaje01.html>, último acceso 30 de mayo del 2015.

¹⁰⁴ Ver gráfica 3 del Anexo I de esta tesis.

acorde a las obligaciones de la Convención de 1951, los gobernantes prefirieron diseñar una política uniforme hacia todo el flujo de población proveniente del Triángulo Norte con un enfoque de gestión migratoria y seguridad nacional. No fue casualidad entonces que el diseño de este plan estuviera a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad, la Subsecretaría para Población, Asuntos Religiosos y Migración y el INM, todas dependencias de la Secretaría de Gobernación. A otras dependencias del Estado como la SRE y la COMAR ni siquiera se les consultó sobre las implicaciones que tendrían las medidas tomadas en el marco de este plan con las naciones centroamericanas expulsoras de estos migrantes.

Quizá la evidencia más contundente de este enfoque es que, a pesar de que el ACNUR documentó en sus dos informes sobre NNA centroamericanos que casi la mitad de estos niños tenían necesidades de protección internacional, la COMAR no elevó su perfil institucional en esta crisis, cuando todo indicaría que debía adquirir más protagonismo ante el nuevo perfil de una buena parte de los migrantes. El presupuesto de la COMAR se mantuvo en los mismos niveles que en años anteriores, aun cuando ha habido un aumento exponencial de las solicitudes de asilo en México desde el 2008, y de manera considerable entre 2013 y 2014.¹⁰⁵

Más aún, la falta de interés por parte del gobierno federal por cumplir sus obligaciones humanitarias se evidencia en el perfil de los altos funcionarios de la COMAR. En comparación con los directores de esta agencia en los años ochenta, principalmente Luis Ortiz Monasterio, quien tenía probada formación diplomática y amplio conocimiento del tema, la actual directora, Sandra Velasco Ludlow, carece de las bases más elementales para diferenciar un migrante de un refugiado, es una persona allegada a Osorio Chong desde su gobierno en el estado de Hidalgo y tiene la

¹⁰⁵ “Discursos en favor de refugiados no se reflejan en el presupuesto de la COMAR”, *La Jornada*, 11 de julio de 2014, p. 14. Ver gráfica 5 del anexo de esta tesis.

consigna de negar entrevistas de cualquier tipo.¹⁰⁶ Además, la debilidad institucional de la COMAR fue evidente con el hecho de que las capacidades de atención del problema están muy por debajo de lo que demanda la situación. Quince funcionarios deben resolver más de 1,500 peticiones de la condición de refugiado; dentro de la COMAR misma están conscientes de que la situación los ha rebasado.¹⁰⁷

La incorporación del problema del refugio en la agenda migratoria del Estado mexicano se refleja asimismo en la naturaleza de la relación entre el INM y la COMAR. La mayoría de los funcionarios del INM en el terreno no se encuentra capacitada para reconocer un caso de protección internacional, su consigna es deportar de la manera más eficiente para hacer más ágil la gestión migratoria.¹⁰⁸ En varias estaciones migratorias de la frontera sur hacen firmar a los migrantes una carta en la que les obligan a no solicitar refugio, coartando así un derecho humano consignado en la Convención del Refugiado de 1951 y en general en los pilares del derecho internacional de los derechos humanos, instrumentos todos a los que México está adherido.¹⁰⁹

Conclusiones del capítulo, la política de no tener política

Históricamente, México tiene fama de ser un país con políticas de asilo solidarias y abiertas a personas que huyeron del trastornado escenario político y social de sus países de origen. Algunos ejemplos concretos señalados a comienzo de este capítulo le

¹⁰⁶ “En el país decide asilos diseñadora”, *El Universal*, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/en-el-pais-decide-asilos-diseniadora-217438.html> último acceso 30 de abril del 2014.

¹⁰⁷ Entrevista con Cinthia Pérez Trejo, actual directora de Vinculación Institucional y Asistencia, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.

¹⁰⁸ Entrevista con Ernesto Rodríguez Chávez, ex director del Centro de Estudios Migratorios del INM, 27 de abril de 2015.

¹⁰⁹ Entrevista telefónica con Rafael Zavala, jefe de la Oficina de terreno del ACNUR en Tapachula, 5 de febrero de 2015.

han dado a México esa fama, pero son la excepción. En general, las políticas relacionadas con la movilidad humana no sólo hacia México, sino desde México y a través de México, no siempre han estado bien definidas por parte de los gobiernos en turno. En muchos casos concretos, por ejemplo, con respecto a nuestra diáspora en Estados Unidos, los gobiernos, en su momento, optaron por mantener una “política de no política”¹¹⁰: fórmula irónica con que se denota a la inacción consciente de los actores políticos a cargo de formular cursos de acción para resolver un problema público. Los modelos de la decisión racional en la ciencia política atribuyen este comportamiento a la falta o ausencia de incentivos. En este punto coincide, en general, con los postulados teóricos del realismo en relaciones internacionales: cuando hay interés nacional, los Estados proceden a realizar cursos de acción en aras de obtener algún beneficio.

En el caso de la política de la no política humanitaria respecto a los desplazados centroamericanos por la violencia criminal el gobierno mexicano tiene varios motores que desincentivan el despliegue de una política de refugio que implemente de manera parsimoniosa las obligaciones del régimen internacional de refugiados que México contrajo tras su adhesión en los últimos meses de la presidencia de Ernesto Zedillo en 2000. El más fuerte de ellos es la prioridad estratégica que tiene el componente económico/comercial y de seguridad en la relación de México con los países del Triángulo Norte. En los últimos años, y especialmente a partir de la llegada de Enrique Peña Nieto a Los Pinos, la política exterior hacia Centroamérica se ha enfocado notablemente en aumentar los intercambios comerciales, las inversiones mexicanas en sectores estratégicos de las industrias de aquellos países como telecomunicaciones, material de construcción,

¹¹⁰ Alexandra Délano, *Mexico and its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp.123-164.

alimentos y transporte de mercancías; al mismo tiempo que trabajar para la seguridad fronteriza y el desarrollo económico de la región en el marco del llamado Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹¹¹

Asimismo, recién en 2011 concluyó el proceso de apertura comercial en la región mediante la firma del Tratado de Libre Comercio único para la convergencia de acuerdos existentes entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El dinamismo económico y comercial, así como la cooperación en seguridad y desarrollo, son las principales prioridades para la actual administración, tal y como lo establece su lineamientos del Plan Sectorial de la SRE respecto a Centroamérica.¹¹² Este enfoque hacia la región es congruente con la transformación de la política exterior mexicana hacia todo el mundo en los últimos cuatro sexenios: proceso que podríamos calificar como de “comercialización” de nuestras relaciones exteriores.

La clara prioridad del comercio y la seguridad en la política exterior mexicana respecto a otros temas en Centroamérica es notable en el Plan Nacional de Desarrollo, (PND) y el Programa Sectorial de la SRE. En el apartado de México con Responsabilidad Global del PND, sólo se hace referencia al tema humanitario justo en las últimas líneas: “finalmente, es necesario contar con una política clara e incluyente en materia de refugiados y protección complementaria”.¹¹³ El Programa Sectorial de

¹¹¹ “Versión estenográfica de la reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República con la subsecretaria para América Latina y El Caribe, maestra Vanessa Rubio Márquez”, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/20520-version-estenografica-de-la-reunion-de-la-comision-de-relaciones-exteriores-del-senado-de-la-republica-con-la-subsecretaria-para-america-latina-y-el-caribe-maestra-vanessa-rubio-marquez.html>, último acceso 23 de agosto de 2015.

¹¹² SRE, “Programa sectorial de relaciones exteriores 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013, p. 8, <http://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/dof131213-p.pdf>, último acceso 29 de agosto de 2015.

¹¹³ *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*, México, Gobierno de la República, 2013, p. 97. <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, último acceso 29 de agosto de 2015.

la SRE no menciona ninguna palabra al respecto. Estas nuevas directrices en materia de política exterior deben complementarse con el ámbito humanitario, pero al parecer, para las diversas instituciones del Estado, este componente no es prioritario.

Amén del contenido de ambos documentos programáticos, una evidencia más abona al argumento de que los ámbitos económico/comercial y de seguridad desincentivan el despliegue de una verdadera política humanitaria hacia el problema que expuse en el primer capítulo de esta tesis; se trata del consenso que existe entre las diversas instituciones del Estado respecto a que ésta no representa una preferencia para la administración del Ejecutivo actual. Todos los funcionarios de gobierno que entrevisté para esta tesis estuvieron de acuerdo que no hay ninguna necesidad de una política humanitaria especial, dado que ya existe una ley especializada en la materia, que deja al arbitrio técnico de un reducido equipo de 15 funcionarios de la COMAR la implementación de las obligaciones que México adquirió tras la firma de la Convención del refugiado de 1951.

Esto contrasta notablemente con el proceso de formación de la política de refugio hacia el éxodo centroamericano de los años ochenta, en donde las visiones de seguridad de SEDENA y la entonces Dirección de Servicios Migratorios de la SEGOB tuvieron un contrapeso en algunos sectores de la SRE, que privilegian más la óptica humanitaria apelando a la respuesta que el gobierno mexicano dio a otros refugios como el español y el sudamericano. En cambio, respecto al proceso actual de desplazamiento forzado en el Triángulo Norte no hay contrapesos al enfoque de seguridad y gestión migratoria en ninguna dependencia federal. Paradójicamente, la adhesión de México al régimen internacional de refugiados y el paulatino proceso de adopción normativa de la materia, tuvo como efecto la despolitización de la respuesta ante situaciones de refugio por parte del gobierno, pues al adoptar una legislación

especializada en la materia, México dio por concluido su compromiso internacional, cuando en realidad, como Alexander Betts y Phil Orchard proponen, es en el ámbito de la implementación donde se debe analizar el grado de cumplimiento del régimen internacional de refugiados por parte de un Estado.

El bajo 23% de reconocimiento de la condición de refugiado es muestra de que hay una implementación limitada de las obligaciones internacionales en la materia, pues aunque un precepto de “soft law”, como es la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, se haya incorporado a la normativa nacional y por lo tanto, se convirtió así en “hard law”,¹¹⁴ no hay una aplicación sistemática de sus causales debido a los estrechos criterios de interpretación que llevan a cabo los encargados del procedimiento de determinación de la condición de refugiado en México.

La LRPCAP significó un avance a tono con la fama de México en el mundo jurídico como país de vanguardia. Asimismo, a raíz de la crisis de los NNA se incorporó un capítulo de niñez migrante en la ley especializada para derechos de niñas, niños y adolescentes que presentó el presidente Peña Nieto como iniciativa preferente en el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso en septiembre de 2014.¹¹⁵ Varios artículos de esta ley recuerdan al Estado mexicano la obligación que tiene de cumplir el principio de la no devolución respecto a aquellos niños y niñas cuyas vidas corran peligro en sus países de origen. Lo cierto es que este capítulo de la ley ha tenido escasa observancia por parte de las autoridades correspondientes, un

¹¹⁴ Cfr. Kenneth W. Abbot y Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, pp. 421-456.

¹¹⁵ “Capítulo Décimo Noveno, niñas, niños y adolescentes migrantes”, *Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf, último acceso 29 de agosto de 2015.

hecho que una de sus principales impulsoras en el Senado reconoció públicamente en septiembre de 2015.¹¹⁶

Así pues, la promulgación de una ley especializada en la materia del refugio, así como la transversalidad de esta normativa a otros ámbitos como los derechos de la niñez en territorio mexicano, sirven, para los gobernantes, como evidencia del cumplimiento de México con el régimen internacional de refugiados. Sin embargo, el bajo porcentaje de reconocimiento de las solicitudes evidencia que la implementación de una ley cuando no tiene incentivos políticos es limitada.

La ausencia de una política efectiva de México hacia los desplazados forzados por la violencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica se justifica con procedimientos técnicos y administrativos establecidos en una normativa que ciertamente incorpora los más altos estándares del derecho internacional de los refugiados, pero cuya aplicación no se ve respaldada por decisiones políticas del gobierno federal debido a que sus prioridades en el ámbito económico/comercial y de seguridad dirigen la política exterior de México hacia los países del Triángulo Norte.

¹¹⁶ Participación de la Senadora Angélica de la Pena, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República en el Panel: “México y las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2 de septiembre de 2015.

CONCLUSIONES

La primavera de 2015 atestiguó un lúgubre invierno humanitario en las aguas del Mediterráneo. Cohortes de un ejército de la supervivencia que huyen las deplorables condiciones del Magreb y del Fertil Creciente. Libia, un Estado colapsado, es el punto de partida. Las aguas frescas del Mediterráneo son el último trago amargo en la vida de miles de seres humanos. Pero estas aguas no son los únicos cementerios flotantes para migrantes sobrevivientes. También el Mar de Andaman, en el sureste asiático, se suma a esta lista de lugares inhóspitos. Miles de seres humanos, especialmente de la minoría musulmana Rohingya, que huyen de la violencia estructural, han perdido sus vidas por tratar de alcanzar mejores horizontes. En estas aguas se cristaliza un drama humanitario que comienza en los lugares de origen de estos influxos de población. Estados débiles y algunos colapsados, cuyas instituciones se han subvertido: mutan su principal cometido de proteger a la ciudadanía para reproducir las condiciones estructurales y coyunturales de la violencia. Ni qué decir de Siria e Irak, países ambos donde la violencia generalizada es la constante en la vida de millones de seres humanos.

Si 2014 fue el año en que mayor desplazamiento forzado en la humanidad desde 1945, 2015 se perfila como un dato ascendente en esa estadística de la desolación.¹¹⁷ Centroamérica es un contribuyente constante a esa información. Según fuentes gubernamentales mexicanas, el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado a finales de mayo ya rondaba las 1500 del año pasado.¹¹⁸ Si la tendencia ascendente continúa, el año cerraría con casi 3,000 solicitudes. Cifra descomunal para las capacidades institucionales del Estado mexicano en la materia.

¹¹⁷ “Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase”, <http://www.unhcr.org/558193896.html>, ultimo acceso 24 de mayo de 2015.

¹¹⁸ Entrevista con un funcionario de la Secretaría de Gobernación que pidió el anonimato, Ciudad de México, 29 de mayo de 2015.

El problema del desplazamiento forzado por la violencia criminal en la región del Triángulo Norte no se solucionará sino hasta que se adopten políticas regionales concretas y holísticas que ataquen causas y consecuencias de la violencia criminal. La adopción de la Declaración de Brasil fue un buen paso para lograr este cometido, pero éste es un documento ministerial redactado y promulgado dentro del marco del régimen internacional de los refugiados. El ACNUR fungió como mediador de este proceso y, por lo tanto, sus conclusiones reflejan una arista importante en la resolución de los problemas contemporáneos en las relaciones internacionales: la cooperación regional. Según la teoría de regímenes, la funcionalidad de estos mecanismos de cooperación es posibilitar soluciones de un problema internacional que un solo Estado no podría acometer unilateralmente.

La doble función de las organizaciones institucionales es, entonces, fungir como foros de mediación de los intereses nacionales de los Estados y proponer normativas y cursos de acción a nivel internacional que suplan las carencias a nivel nacional de Estados inmersos en crisis, o que neutralicen los intereses de una gran potencia. Esta lectura de la política internacional no está peleada con el realismo ni la decisión racional, sino lo matiza. En efecto, los hallazgos de esta investigación comprobaron el postulado teórico del realismo: si existe interés nacional, hay política y acción: si no, ninguna de las dos tendrá como objetivo resolver un problema público en el ámbito internacional. Pero también la decisión racional tiene poder explicativo en este esquema: el conjunto de instituciones del Estado mexicano encargadas de este cometido no implementa de manera parsimoniosa el régimen internacional de refugiados para el caso de los centroamericanos desplazados por la violencia criminal, porque después de haber realizado un análisis costo-beneficio de

los posibles cursos de acción, el gobierno federal llegó a la conclusión de que no resulta en ningún beneficio para sus intereses políticos.

Un funcionario de la Secretaría de Gobernación que solicitó el anonimato me habló de un plan que se formuló dirigido a la COMAR para su implementación. Éste sería una política pública para todos los Estados de la república en donde existen altas concentraciones de posibles candidatos a obtener protección internacional por parte del Estado mexicano. El objetivo era informar, concientizar y preparar a los albergues de la sociedad civil para establecer los lineamientos que la COMAR adoptaría para otorgar la condición de refugiado. Sin embargo, después de un análisis-costo beneficio, la Secretaría de Gobernación, decidió no implementar esta política debido a la reasignación de los recursos financieros a otras áreas.¹¹⁹ Para México resulta más rentable invertir en la deportación sistemática de migrantes que en la ampliación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos participantes en el procedimiento de otorgamiento de la condición de refugiado, y por lo tanto, en el grado de aplicación, ya sea amplia o estrecha, del régimen internacional de refugiado; se destina más presupuesto a fortalecer las áreas de seguridad y control fronterizo, que a los puntos de incidencia del régimen internacional de refugiados: el Estado mexicano ve el problema desde la índole de seguridad nacional y no humanitaria.

Asimismo, después de hacer un análisis costo-beneficio en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores se llegó a la conclusión de que la cuestión comercial es el ámbito de mayor importancia dentro de las relaciones con Centroamérica. El análisis incluyó el cálculo de las inversiones que se debían hacer en la SRE para coadyuvar a la resolución de este problema. Como en su momento expliqué, la SRE tiene la obligación jurídica de enviar un informe especializado a la

¹¹⁹ Entrevista con un funcionario de la SEGOB que pidió el anonimato, 29 de mayo de 2015.

COMAR sobre la situación en el terreno del país de cada solicitante de la condición de refugiado. En entrevistas con funcionarios de la SRE constaté que no existe la infraestructura institucional para realizar este procedimiento. Nuestro consulado en San Pedro Sula y las embajadas en Tegucigalpa, San Salvador y Guatemala están sobresaturados de trabajo y no tienen personal especializado en estas temáticas,¹²⁰ en realidad muchas de esas representaciones -San Pedro Sula el caso más dramático-, actúan en aras de proteger a ciudadanos hondureños dentro de territorio mexicano, cuando la función por antonomasia de los consulados es la protección de los mexicanos en ese país. Es paradójico que la magnitud de la crisis humanitaria en la región y la escasa capacidad institucional del Estado mexicano en la materia termina por alterar de manera considerable el funcionamiento de oficinas consulares y diplomáticas en la región.

Algunos actores participantes del procedimiento institucional para el otorgamiento de la condición de refugiado en México están incapacitados para ello; por ejemplo, el INM: su función es gestionar de manera eficiente la migración, no identificar candidatos a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Esta realidad del Instituto es una de las explicaciones del subregistro de este fenómeno, principalmente en el caso de niños, adolescentes y jóvenes.¹²¹

En esta tesis demostré, con base en la propuesta de Alexander Betts “la expansión del régimen” que el Estado mexicano aplica de manera limitada el régimen internacional de refugiados. Las voces en contra de este argumento por parte del

¹²⁰ La LRPCAP establece que la SRE dará un informe detallado de las situaciones sociales y políticas del país del solicitante de la condición de refugiado para valorar las condiciones del país del que huyó. Corresponde a los consulados y embajadas mexicanas en el Triángulo Norte cumplir con esta tarea. Entrevista con un director de área de la Secretaría de Relaciones Exteriores que pidió el anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.

¹²¹ Entrevista telefónica con Rafael Zavala, jefe de oficina del terreno de ACNUR en Tapachula, 5 de febrero de 2015. Entrevista Ernesto Rodríguez Chávez, ex director del Centro de Estudios Migratorios, del INM, Ciudad de México, 27 de abril de 2014. Entrevista con Alma Meneses, área jurídica y de políticas públicas de la Red por la Defensa y Protección de los Derechos de la Infancia, REDIM, Ciudad de México, 18 de mayo de 2015.

gobierno son las siguientes: “se hace una revisión caso por caso”, por lo tanto, no puede haber política (*policy*). O, “los países centroamericanos no presionan a México para que aplique el régimen internacional de refugiados hacia sus ciudadanos que huyen de la violencia criminal”, luego entonces, México no está obligado a tomar medidas en la materia. A partir de las entrevistas con funcionarios del Estado mexicano que trabajan en esta materia llegué a la siguiente conclusión, que en realidad comprueba el cuerpo analítico de la relación entre temas de seguridad y asuntos humanitarios: los Estados tienen políticas reactivas a las crisis humanitarias, mas no proactivas. En teoría, las instituciones que tienen políticas proactivas son los organismos internacionales especializados en la materia y las organizaciones no gubernamentales mundiales y nacionales.

Sin embargo, para el caso del ACNUR, a pesar de que es la agencia líder en asuntos humanitarios a nivel global, no existió una política proactiva, sino reactiva, debido a la novedad de la crisis que resultó el desplazamiento forzado por violencia criminal en el Triángulo Norte. Es por ello que he insistido en esta tesis que la de Honduras, Guatemala y El Salvador es una crisis humanitaria peculiar. Sin la comprensión cabal de esta caracterización, no se puede explicar por qué los Estados de la región responden de determinada manera, y por qué hacen lo que hacen las OI mandatadas en materia humanitaria.

Por consiguiente, el esquema explicativo de esta investigación puede ser novedoso para otras latitudes. Las crisis en el Mediterráneo, el Magreb, el Fertil Creciente y el sudeste asiático muestran los límites del régimen internacional de refugiados. Cada vez es más acuciante la resolución de ese limbo jurídico e institucional en el que están los “migrantes sobrevivientes” de Estados débiles, colapsados, dictaduras, hambrunas y demás causales de desplazamiento forzado. La

globalización de este drama tuvo una terrible ilustración hace unas semanas, cuando policías austriacos encontraron en las afueras de Viena una camioneta abandonada por traficantes con los cuerpos de 52 personas que huían de la violencia de sus países de origen.¹²² El esquema analítico de la tesis podría servir para explicar cómo los Estados y las organizaciones internacionales han respondido a esos acontecimientos. La variable de los intereses materiales en conjunción con la naturaleza de las normativas internacionales, desde luego, tienen cambios regionales considerables. Sería interesante analizar cuáles son las determinantes de esas variaciones. Según los resultados de mi tesis, estas determinantes serían: los intereses políticos de los Estados receptores, la conceptualización de la naturaleza de la crisis humanitaria y el grado de fortaleza institucional del régimen internacional de refugiados como marco de referencia para realizar diagnósticos, formular e implementar políticas de asistencia y protección a migrantes sobrevivientes. Este tipo de estudios son relevantes porque no existe evidencia real para creer que las crisis humanitarias ocasionadas por la debilidad institucional a lo largo del planeta cesarán. Miles de personas huyen de estas condiciones de vida, pues, además, la proliferación del tráfico humano a nivel global se vale de la necesidad de estas personas como fuente de lucro para seguir alimentando este círculo de la muerte.¹²³

La Cuenca del Caribe, el Magreb, el Fertil Creciente, África subsahariana y el sudeste asiático son caldos de cultivo para este tipo de crisis por estados débiles o colapsados cuyas instituciones mutan su funcionalidad. Es aterrador ver el paralelo de la dinámica institucional si comparamos los vacíos de poder y “espacios sin gobernar”

¹²² “Crise des migrants : les drames se succèdent, sans réponse politique commune”, *Le Monde*, 28 de Agosto de 2015, http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/08/28/crise-des-migrants-les-drames-se-succedent-sans-reponse-politique-commune_4739501_3214.html, último acceso 31 de agosto de 2015.

¹²³ Cfr. “Visita a Lampedusa, Homilía del Santo Padre Francisco, campo de deportes Arena, 8 de julio de 2013”, https://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html, último acceso 31 de agosto de 2015.

de Libia con Honduras, El Salvador o Myanmar. Estos espacios han sido aprovechados por los grupos del crimen organizado para crear soberanías alternas, de modo que perpetúen su control sobre el mercado de tráfico ilegal de seres humanos. Muchos flujos de población no podrían existir sin la administración, sistematización y usufructo de este sufrimiento. La crisis de los niños no acompañados del verano de 2014, la crisis del Mediterráneo de este 2015 y la actual crisis en Myanmar no se pueden explicar sin la operación de estos nuevos actores en la dinámica de la movilidad humana global.

Este tipo de temáticas enriquecen notablemente el diálogo interdisciplinario, así como el de la academia con los actores en el terreno. Las relaciones internacionales y la ciencia política bien se pueden conjuntar en este tipo de estudios. Las relaciones internacionales para explicar los modelos teóricos y conceptuales bajo los que se articulan las interacciones de las normativas internacionales de los regímenes globales con los intereses y la *realpolitik* mundial; y la ciencia política ayuda a comprender las determinantes endógenas y exógenas que explican a nivel nacional el proceso de toma de decisiones, prioridades económicas y condiciones institucionales en la implementación de las normas internacionales negociadas en un foro mundial o regional.¹²⁴

Tras concluir que el Estado mexicano aplica de manera estrecha las normas del régimen internacional de refugiados llegué a las siguientes recomendaciones de política pública: la primera es fortalecer las capacidades institucionales de la COMAR. Es increíble que ante esta situación quince personas decidan el destino de

¹²⁴ Cfr. Alexander Betts y Phil Orchard, “Introduction: The Normative Institutionalization-Implementation Gap”, en *Implementation and World Politics*, Alexander Betts y Phil Orchard (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 1-3.

más de 1500 solicitantes de la condición de refugiado en México al año.¹²⁵ Más impresionante es que las delegaciones en el terreno de COMAR sólo sean dos: Acayucan y Tapachula. Esta realidad obliga a los solicitantes de la condición de refugiado dentro de los albergues a desistirse en sus intenciones y en lugar de ello, influidos por el flujo de migrantes que quieren llegar a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida, decidan emprender el peligroso viaje hacia el norte, que según, Amnistía Internacional, es el viaje más peligroso por tierra de todas las rutas migratorias del mundo. Así pues, el primer paso para verdaderamente tener una política humanitaria hacia el desplazamiento por violencia criminal en la región es construir capacidades institucionales.

La segunda recomendación en materia de política pública es la separación de la política migratoria de la política humanitaria de refugiados. Históricamente, México se vanagloria de ser un país con sólida tradición humanitaria ante situaciones de emergencias políticas y crisis en todo el mundo. Sin embargo, como demostré en el último capítulo, México no tiene una vocación humanitaria histórica. Detrás de esas acciones siempre se han escondido cálculos políticos basados en el interés nacional para ver cuántos y de qué nacionalidad se aceptan nuevos refugiados. La política de refugio hacia Centroamérica siempre ha sido restrictiva. Tenemos que enmarcar los resultados de esta tesis en un horizonte de historia política más amplio. La reacción hacia el desplazamiento forzado en las guerras civiles de Centroamérica, principalmente de Guatemala y El Salvador, se asemejó mucho a la respuesta explicada en esta tesis: deportaciones, falta de reconocimiento de la magnitud del problema y ausencia de incentivos políticos.

¹²⁵ Entrevista con Cinthia Pérez Trejo, actual directora de Vinculación Institucional y Retorno de la COMAR, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.

Aunque el argumento realista para explicar este curso de acción tiene sustentos empíricos que lo fortalecen, la intervención del ACNUR fue importante, por lo que tenemos que matizar esta explicación. Más aún, el caso de los “migrantes sobrevivientes” del Triángulo Norte por violencia criminal se da en un periodo cuando el régimen mexicano decidió abrirse de manera voluntaria al escrutinio internacional mediante la firma de prácticamente todas las convenciones, tratados y pactos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por consiguiente, existen las bases institucionales, teóricas y conceptuales para recomendar la separación de la política de refugio de la política migratoria. El primer paso para ello es modificar la estrategia de política pública tal y como está formulada en el Plan Nacional de Desarrollo. Según este plan, el objetivo sectorial en materia de refugiados, dentro del apartado México con Responsabilidad Global, es “desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos”.¹²⁶ Sin embargo, la asignación sectorial depende de la Secretaría de Gobernación. En cierto sentido esto es contradictorio porque este rubro debería depender de la SRE. La propuesta es, entonces, sacar el tema del refugio de la Secretaría de Gobernación como entidad de la cual depende básicamente la mayor parte del procedimiento y darle mayor responsabilidades a la SRE, de modo que ésta pueda realizar un procedimiento más crítico y especializado en el que contraste las condiciones políticas, sociales y económicas del país expulsor con los casos de los solicitantes de la condición de refugiado. Esto no quiere decir que la Secretaría de Gobernación deba cesar su trabajo en el tema. La propuesta sería crear un mecanismo de cooperación interinstitucional a nivel federal, que coordinara la SRE, donde Gobernación fuera participante, pero no

¹²⁶

Presupuesto COMAR,
<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=04E006>, último acceso 23 de mayo de 2015.

determinante. Éste sería un procedimiento administrativo e institucional que posibilitaría la separación de las políticas de migración y refugio, de suyo una de las causas de la aplicación estrecha del régimen internacional de refugiados a los “migrantes sobrevivientes” de Centroamérica.

Ahora bien, para el ACNUR la primera recomendación es el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en la región. Ésta es una realidad apremiante que todos los funcionarios de las oficinas en el terreno reconocen. Se tienen proyectadas la apertura de oficinas nacionales en los tres países del Triángulo Norte. Esa apertura debe ir acompañada con la asignación de personal especializado en este nuevo tipo de crisis. Sin duda, en el ACNUR existe el capital humano para ocupar esas posiciones. Las oficinas en el terreno deben tener como principal función cabildear y gestionar la implementación nacional de manera agresiva de los tres programas formulados en el Plan de Acción de la Declaración de Brasil de 2014, concernientes a la situación del crimen organizado en el Triángulo Norte. Este esfuerzo de construcción institucional en países como El Salvador, Honduras y El Salvador debe ir acompañado de la siguiente recomendación.

Como demostré en la tesis, uno de los principales problemas que enfrenta el Bureau de las Américas del ACNUR es que opera en un vacío institucional en materia política global de refugiados (*global refugee policy*). Cuando el ACNUR opera en estos contextos, su impacto en la resolución de una crisis humanitaria, especialmente en el ámbito del desplazamiento forzado por violencia generalizada, es menor. En el ACNUR comenzaron a trabajar en este proceso en los primeros años del 2000 mediante la adopción de políticas globales para refugiados urbanos, niños y niñas refugiados, desplazamiento resultado de desastres naturales, refugiados con diferentes

capacidades físicas, retorno y reintegración y desplazamiento interno.¹²⁷ En este sentido, es necesaria una política global para quienes huyen de la violencia generalizada producto de la debilidad estatal, ya sea por parte de organizaciones criminales o de instituciones del Estado coludidas con estos actores no estatales. La formulación de esta política desde Ginebra ayudaría notablemente a crear insumos para políticas públicas que incorporen a los desplazados por la violencia criminal dentro del circuito humanitario. Esta política impulsaría no sólo a la resolución de crisis humanitarias peculiares como en el Triángulo Norte, sino también en el Magreb o en Mynamar, en circunstancias en donde no hay guerras abiertas, sino estructuras estatales disfuncionales que producen y reproducen “espacios sin gobernar” controlados por nuevos tipos de soberanías, frecuentemente de naturaleza criminal. En aras de concretar esta política (*policy*), puede tomarse como punto de partida el supuesto bajo el cual se formularon las conclusiones de la Convención de Naciones Unidas sobre Crimen Organizado Transnacional de 2002: el crimen organizado es una amenaza para los Estados, pero sobre todo, para sus poblaciones.

En suma, en el ACNUR se requiere un fuerza global para acometer este problema. No sólo a nivel ministerial sino a nivel de la estructura del Comité Ejecutivo. A nivel ministerial se ha dado un paso muy importante en la formulación y aprobación de la Declaración y Plan de Acción del Plan de Brasil en diciembre de 2014, sin embargo, estos esfuerzos deben acompañarse dentro de la estructura interna del ACNUR a nivel Ginebra. Una vez que se formule una política global para desplazados por la violencia generalizada causada por debilidad estatal, el ACNUR tendrá mayor posibilidad de convertirse en un actor protagonista en la protección de

¹²⁷ James Milner, “Understanding Global Refugee Policy”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, núm. 4, pp. 478-493.

los “migrantes sobrevivientes” centroamericanos y así, hacer honor a los dos premios Nobel de la paz que cuenta en su palmarés.

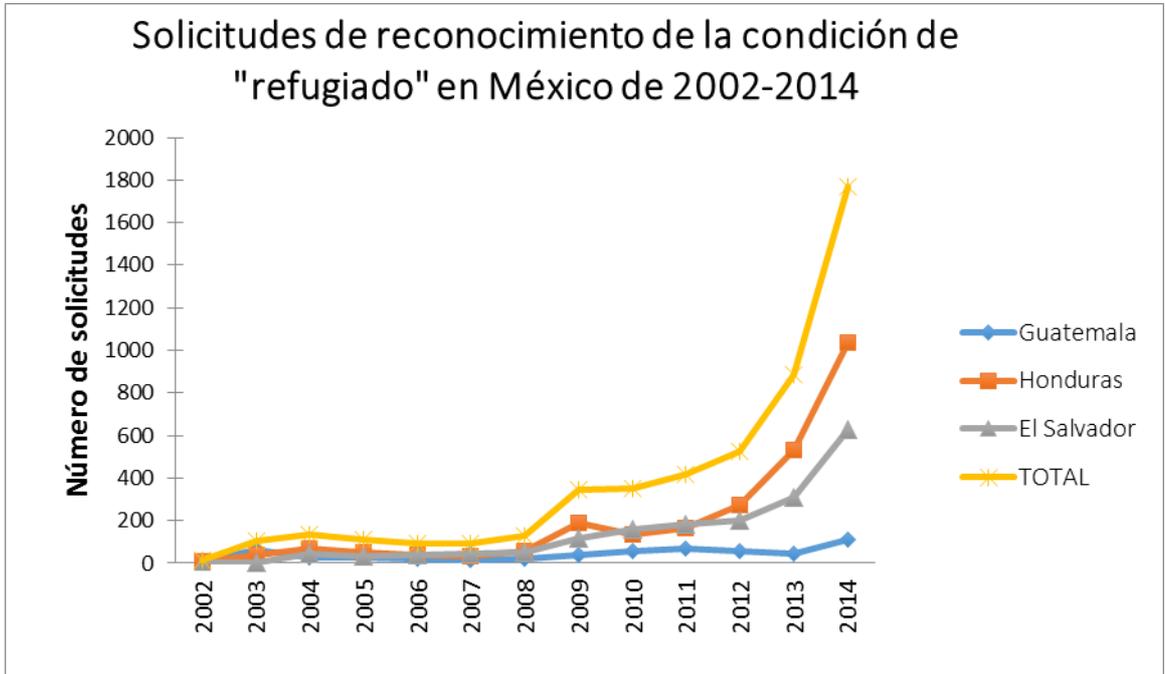
Estas transformaciones institucionales son indispensables para ayudar en el alivio del sufrimiento de miles de seres humanos que siguen cruzando fronteras internacionales en la región centroamericana con el simple objetivo de buscar mejores horizontes de vida. Pero más aún, se debe de ver este caso en una perspectiva internacional pues en muchas latitudes del mundo millones de personas tratan de salir del infierno de sus comunidades de origen. Las devastadoras imágenes del Mar Mediterráneo y los trenes europeos de los últimos días son un recordatorio de que los movimientos humanos deben ser una prioridad en la agenda política de los Estados y las organizaciones internacionales; se deben ver como una oportunidad para el desarrollo de las comunidades receptoras, no como carga.¹²⁸ En algunos círculos académicos se han desarrollado estas nociones: la innovación y la creatividad de las estrategias de sobrevivencia de los migrantes que huyen de la violencia generalizada demuestran que la vida de estas personas es más una ventaja a aprovechar que una carga a tutelar.¹²⁹ Si los actores participantes en la primera Cumbre Humanitaria Global de 2016 en Estambul logran enunciar en la declaración final este cambio de paradigma en la concepción de la movilidad humana a nivel global, se sentarán las bases para combatir las fuerzas oscuras del racismo, la intolerancia y el prejuicio mediante la solidaridad, la cooperación y el desarrollo.

¹²⁸ Entrevista con Kilian Kleinschmidt, último jefe del ACNUR en Zaatari, Jordania, campo de refugiados sirio más grande del mundo, Ciudad de México, 5 de agosto de 2015.

¹²⁹ Alexander Betts, Louise Bloom y Nina Weaver, *Refugee Innovation Humanitarian Innovation that Starts with Communities*, Refugee Studies Center, Universidad de Oxford, 2015, <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-innovation-web-5-3mb.pdf>, último acceso 23 de agosto de 2015.

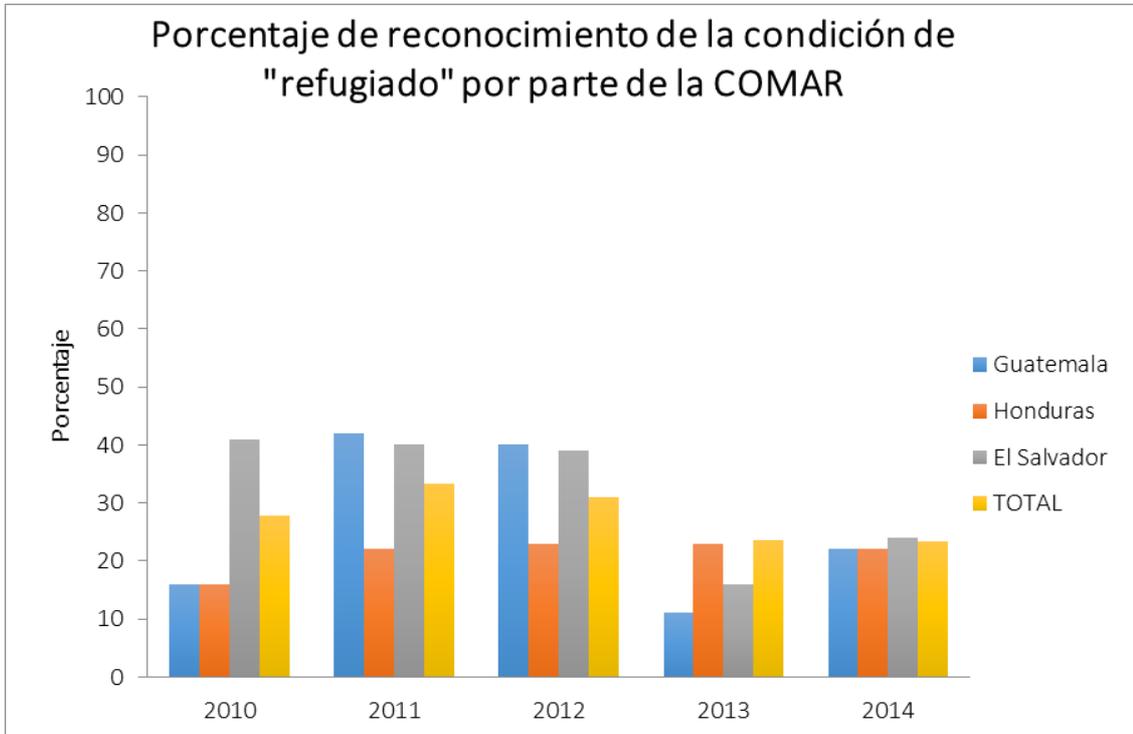
ANEXO I:

GRÁFICA 1:
SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO DE PERSONAS PROVENIENTES DE HONDURAS, EL SALVADOR Y GUATEMALA



FUENTE: Elaboración propia con datos de la COMAR 2015. Solicitud de información pública sistema INFOMEX, folio: 0422000002015.

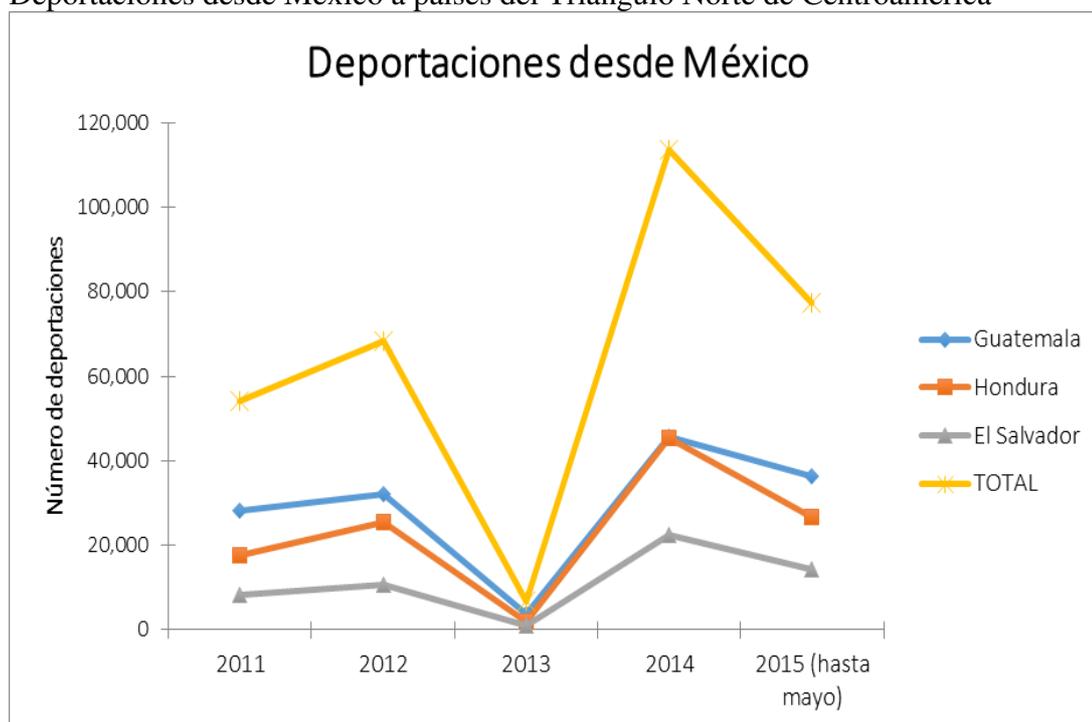
GRÁFICA 2:
PORCENTAJE DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO POR PARTE DE LA COMAR



FUENTE: Elaboración propia con datos de la COMAR 2015. Solicitud de información pública sistema INFOMEX, folio 0422000002015.

GRÁFICA 3:

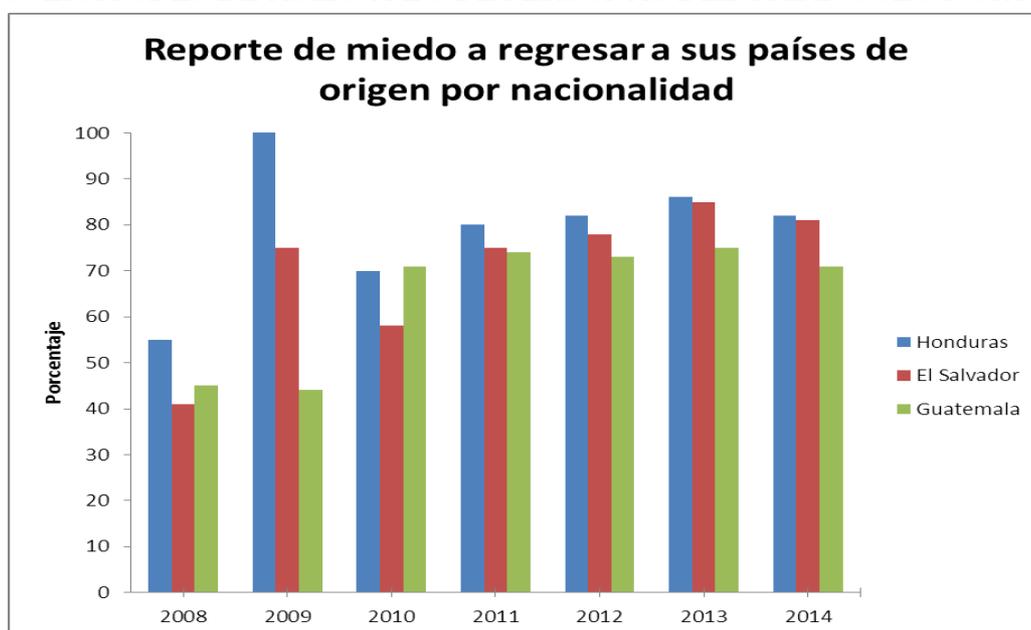
Deportaciones desde México a países del Triángulo Norte de Centroamérica



FUENTE: Elaboración propia con datos del INM. Solicitud de información pública sistema INFOMEX, folio 0411100051615.

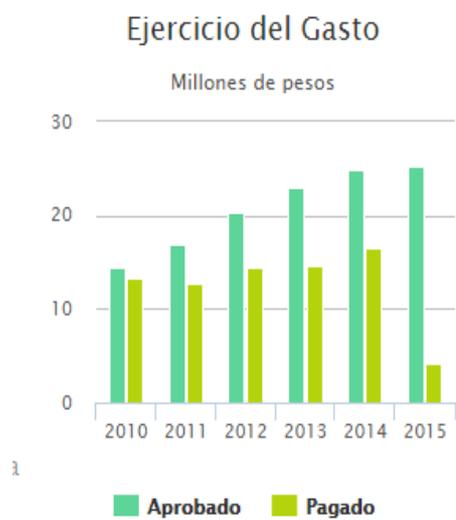
GRÁFICA 4:

PORCENTAJE DE MIEDO A REGRESAR A SUS PAÍSES DE ORIGEN EN LAS SOLICITUDES DE ASILO A EU DE PERSONAS DEL TRIÁNGULO NORTE



Elaboración propia con datos de Department of Homeland Security, Estados Unidos. <http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Outreach/Notes%20from%20Previous%20Engagements/AdditionalStatisticRequestedApril2014AsylumStakeholderEngagement.pdf>, último acceso 16 de mayo de 2015.

GRÁFICA 5:
PRESUPUESTO DE LA COMAR



Fuente: COMAR, 2015

[http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Indicadores de Programas Presupuestarios](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Indicadores_de_Programas_Presupuestarios),
último acceso 27 de abril de 2015.

ANEXO II:

ENTREVISTAS, OBSERVACIÓN PARTICIPANTE Y GRUPOS FOCALES

- Observación participante:

1. Albergue Tochán de migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado, febrero a agosto de 2014.

- Grupos focales

1. Solicitantes de la condición de refugiado, Albergue Tochán, México DF, 2 de abril de 2014
2. Solicitantes de la condición de refugiado, CAFEMIN, albergue de migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado, México DF, 26 de abril de 2014.

- Entrevistas

ACNUR

1. Marta Juárez, directora del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 19 de diciembre de 2014
2. Agostino Mulas, desk officer del Bureau de las Américas del ACNUR, Ginebra, 4 de noviembre de 2014.
3. José Francisco Sieber, Oficial de Protección del ACNUR en México, Ciudad de México, 28 de enero de 2015.
4. Rafael Zavala, jefe de la oficina de terreno del ACNUR en Tapachula, 5 de febrero de 2015.
5. Funcionario regional del ACNUR que pidió anonimato, 26 de febrero de 2015.
6. Juan Carlos Murillo, jefe de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas con sede en Costa Rica, Ciudad de México, 24 de mayo de 2015.

Gobierno mexicano

7. Director de área de la SRE que pidió anonimato, Ciudad de México, 6 de abril de 2015.
8. Ernesto Rodríguez Chávez, ex director del Centro de Estudios Migratorios del INM, Ciudad de México, 27 de abril de 2015.
9. Funcionario de la SEGOB que pidió anonimato, Ciudad de México, 29 de mayo de 2015.
10. Katya Somohano, directora de COMAR del 2006 al 2012, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.
11. Miriam Morales Sambueza, directora de la COMAR del 2000 al 2006, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.
12. Bárbara Pérez, ex directora de Protección y Retorno de la COMAR, Ciudad de México, 4 de junio de 2015.
13. Cinthia Pérez Trejo, actual directora de Vinculación Institucional y Asistencia, Ciudad de México, 8 de junio de 2015.
14. Jesús Sierra, subdirector de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la COMAR, México DF, 8 junio de 2015.

Sociedad civil

15. Gabriela Hernández, directora del albergue Tochán, Ciudad de México, 5 de junio de 2014.
16. Arturo González SJ, director Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, Ciudad de México, 6 de abril de 2014.
17. Georgina Ramos, área de comunicación, Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, 18 de abril de 2014.
18. Rita Pérez, área de vinculación institucional, Servicio Jesuita a Migrantes, SJM, 18 de abril de 2014.
19. Rafael Moreno SJ, director de la Red Jesuita Migrante de América Latina y el Caribe, 23 de julio de 2014.
20. Hermana Leticia Gutiérrez, directora Scalabrini Migrantes y Refugiados AC, SMR, Ciudad de México, 20 de febrero de 2015.
21. José Luis Loera, director Programa Casa Refugiados A.C., Ciudad de México, 17 de marzo de 2015.
22. Daniel Otero, coordinador Programa Casa Refugiados A.C., Ciudad de México, 28 de marzo de 2015.
23. Nancy Pérez, directora de Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de abril de 2015.
24. Diana Martínez, coordinadora de atención y servicios de Sin Fronteras, abril de 2015.
25. Alma Meneses, área jurídica y políticas públicas de la Red por la Defensa de los Derechos de los Niños, Ciudad de México, 18 de abril de 2015.

Académicos e investigación-incidencia

26. David James Cantor, director de la Refugee Law Initiative, Universidad de Londres, 25 de enero de 2015. vía Skype
27. Daniel Urbano, director del Programa de Asuntos Migratorios PRAMI, de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 23 de marzo de 2015.
28. José Knippen, área de migración, FUNDAR, México DF, 13 de abril de 2015.

BIBLIOGRAFÍA

ABBOT, Kenneth W. y Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, pp. 421-456.

ACNUDH, *Protección jurídica de los derechos humanos durante los conflictos armados*, Ginebra, 2011.

ACHARYA, Amitav, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2, 2004, pp. 239-275.

AGUAYO, Sergio y Laura O’Dogherty, “Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo”, *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 2, 1986, pp. 266-295.

AGUAYO, Sergio, *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985.

AKPINARLI, Neyire, *The Fragility of the Failed State Paradigm: a Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*, Leiden, Koninklijke Brill NV, 2010.

ALBUJA, Sebastian, “Criminal Violence, Displacement, and Migration in Mexico and Central America”, en , Susan F. Martin et al (eds.), *Humanitarian Crises and Migration, Causes, Consequences and Responses*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 113-137.

ALEXANDER, Jessica, *Chasing Chaos, My Decade in and Out of Humanitarian Aid*, Nueva York, Broodway Books, 2013

ARRIOLA, Mario Arriola, “México y el problema de los refugiados guatemaltecos”, *Cuadernos de Política Exterior*, núm. 1, 1984, p. 115-153.

BARNETT, Michael, *Empire of Humanity, A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2013.

----- “Humanitarianism Transformed”, *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 4, 2005, pp. 723-740.

BARNETT, Michael y Martha Finnemore, *Rules for the World, International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004

BARKIN, Samuel, *International Organization, Theories and Institutions*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2006

BAYART, Jean-François, Stephen Ellis y Béatrice Hibou, “From Kleptocracy to the Felonious State?”, en Jean-François Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou (eds.), *The Criminalization of the State in Africa*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1999, pp. 1-31.

BANGERTER, Olivier, "Territorial Gangs and Their Consequences for Humanitarian Players", *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 878, 2010, pp. 387-406.

BECERRA Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional en el marco del Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

-----, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

BENITEZ, Raúl, "Centroamérica: Geopolítica, militarización y crisis humanitaria" en *Centroamérica después de la firma de los acuerdos de paz: violencia, seguridad, fronteras y migración*, en Natalia Armijo y Mónica Toussaint (eds.), México, 2015, en proceso de publicación. Debo al autor el acceso al documento.

BETTS, Alexander, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, Cornell University Press, 2013.

----- "Survival Migration", *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 361-382.

-----"From Persecution to Deprivation: How Refugee Norms Adapt at Implementation", en Alexander Betts y Phil Orchard (eds.), *Implementation and World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 29-49.

----- "The Refugee Regime Complex", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, núm. 1, 2010, pp. 12-37.

BETTS, Alexander, Gil Loescher y James Milner, *The United Nations Higher Commissioner on Refugees, The Politics and Practice of Refugee Protection Into the 21st Century*, Londres, Routledge, 2008.

BULL, Hedley, *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*, 4º ed, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.

BUZAN, Barry, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

BUSCAGLIA, Edgardo, *Vacíos de poder en México, Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013

CAIN, Kenneth, Heidi Postlewait y Andrew Thompson, *Emergency Sex and Other Desperate Measures, True Stories from a War Zone*, New York, Random House, 2011.

CANTOR, David James, "The New Wave, Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2014, pp 1-35.

- CARBONELL, Miguel, *El ABC de los derechos humanos y del control de la convencionalidad*, 2º ed., México, Porrúa, 2015.
- CARMENT David, “Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy”, *Third World Quarterly* vol. 24, núm. 3, 2003, pp. 407-427.
- CARDENAL, Ana Sofía, “Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes. ¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, vol. 81, 2008, p.69.
- CASTILLO, Manuel Ángel, “Políticas de Refugio y políticas de inmigración”, *Foro Internacional*, vol. 35, núm. 4, 1995, pp. 587-609.
- CASTILLO, Manuel Ángel y Fabienne Venet Rebiffe, “El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días”, en *Los grandes problemas de México*, Tomo III, Migraciones Internacionales, Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords), México, El Colegio de México, pp. 195-226.
- CASTILLO, Manuel Ángel y Mónica Toussaint, “Seguridad y migración en la frontera sur”, en *Los grandes problemas nacionales*, T. XV, Seguridad nacional y seguridad interior, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), México, El Colegio de México, 2010, pp. 269-300.
- CASTLER, Stephen y Mark Miller, *The Age of Migration*, Nueva York, Guilford Press, 2003.
- CASTOR Bartolomé Ruiz, “Les réfugiés, seuil éthique d’un nouveau droit et d’une nouvelle politique”, *La Revue des Droits de l’Homme*, vol. 6, 2014, pp. 1-8.
- CLUNAN, Anne y Harold Trinkunas, “Conceptualizing Ungoverned Spaces: Territorial Statehood, Contested Authority, and Softened Sovereignty”, en Anne Clunan y Harold Trinkunas (eds.), *Ungoverned Spaces, Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Palo Alto, Stanford University Press, pp. 17-32.
- CHAYES, Sarah, *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*, Nueva York, W&W Norton, 2015.
- CHANDLER, David y Nik Hynek, *Critical Perspectives in Human Security, Rethinking Emancipation and Power In International Relations*, Abington, Routledge, 2010.
- CHANDLER, David, “The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda”, *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 3, 2001, pp. 678-700.
- COLLIER, David, “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics* vol. 44, núm. 4, 2011, pp.823-830.

COHEN, Youssef, Brian R. Brown y A.F.K Organski, "The Paradoxical Nature of State Making: The Violent Creation of Order", *American Political Science Review* vol. 75, núm. 4, 1981, pp. 901-910.

COUPLAND, Robin, "Humanity: What is it and How Does it Influence International Law?", *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm 844, 2001, pp. 977-979.

COPPENS, Yves, *L'histoire de l'homme: 22 ans d'amphi au Collège de France*, París, Odile Jacob, 2010.

CUSSÓ, Roser, "Du discours politique au discours expert. Le changement politique mis hors débat", *Mots, Les langues du politique*, núm 88, 2008, pp.5-11.

DAASE, Christopher, "National, Societal, and Human Security: On the Transformation of Political Language", *Historical Social Research*, vol. 35, núm. 4, 2010, pp. 22-37.

DAVIES, Sara Ellen y Luke Glaville (eds.), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, La Haya, Martin Nijhoff Publishers, 2010.

DEROUEN, Karl R., *Civil Wars of the World, Major Conflicts of the World Since World War II*, vol. II, Santa Barbara CA, ABC-CLIO, 2007.

DÉLANO, Alexandra, *Mexico and its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

ELIE, Jerome B, "Protection is the Art of Possible?: Relations Between UNCHR and the United States in the Early 1980s- The Case of Displaced Salvadorans", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 2008, pp. 89-103.

DUNANT, Henry, *A Memory of Solferino*, International Committee of the Red Cross, Ginebra, 1939.

El desplazamiento interno forzado en México, Un acercamiento para su reflexión y análisis, México, Senado de la República, CIESAS, El Colegio de Sonora, 2013.

FELBAB-BROWN, Vanda, "Rules and Regulations in Ungoverned Spaces, Illicit, Economies, Criminals, and Belligerents", en *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010, pp. 175-176.

FERRIS, Elizabeth, "The Politics of Asylum: Mexico and the Central American Refugees", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 26, núm. 3, Agosto de 1984, p. 357-384.

-----, *The Politics of Protection, The Limits of Humanitarian Action*, Washington, Brookings Institution, 2011.

FARBER, Daniel y Philip P. Frickey, *Law and Public Choice: A Critical Introduction*, Chicago, Chicago University Press, 1991.

FERGUSON, Niall, *The Ascent of Money, A Financial History of the World*, Nueva York, Penguin, 2005.

FELLER, Erika, “UNHCR’s role in IDP Protection: opportunities and challenges”, *Forced Migration Review*, número especial, 2006, pp. 11-13.

FITZPATRICK, Joan, “Revitalizing the 1951 Convention”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 9, 1996, 229-253.

FORTIN, Antonio, “The Meaning of Protection in the Refugee Definition”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 12, núm. 4, 2001, pp. 548-576.

FOUCAULT, Michel, *El orden del discurso*, trad. Alberto González, Buenos Aires, Tusquets, 1990.

FRAGA, Gabino, “Creación de la COMAR”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, Secretaría de Gobernación, FCE, ACNUR, 2000.

FRELICK, Bill, “‘Preventive Protection’ and the Right to Seek Asylum: A Preliminary Look at Bosnia and Croatia”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, núm. 4, 1992, pp. 439-454.

GAEGER, Gilber, *International Review of the Red Cross*, “On the History of International Protection of Refugees”, vol. 83, núm. 843, 2001, pp. 727-737.

GALLAGHER, Anna Marie y Elizabeth Carlson, “Humanitarian Protection for Children Fleeing Gang-Based Violence in the Americas”, *Journal on Migration of Human Security* vol. 3, núm. 2, 2015, pp. 129-158.

GHANI, Ashraf y Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

GILMAN, Nils, Jesse Goldhammer, Steven Weber (eds.), *Deviant Globalization, Black Market Economy in the 21st Century*, Londres, Continuum, 2001.

GONZALEZ-MURPHY, Laura, *Protecting Immigration Rights in Mexico, Understanding the State-Civil Society Nexus*, Nueva York, Routledge, 2013.

GOODWIN-GILL, Guy, “The Politics of Refugee Protection”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 2008, pp. 8-23.

GUZMÁN, Andrew T, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

GZESH, Susan, “Redefining Forced Migration Using Human Rights”, *Migración y desarrollo*, 2008, pp. 87-113.

HAGGARD, Stephan y Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, p.495.

HADDAD, Emma, *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*, Cambridge, University Press, 2008.

HAMMERSTAD, Anne, *The Rise and Fall of a Global Security Actor, UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

HARLEY, Tristan, "Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A 'South-South' Approach", *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, núm. 1, 2014, pp. 22-47.

HARTIGAN, Kevin, "Matching Humanitarian Norms with Cold, Hard Interests: the Making of Refugee Policies in Mexico and Honduras, 1980-1989", *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 709-730.

HAMMAR, Thomas, "Laws and policies regulating population movements: a European perspective", en *International Migration Systems: A Global Approach*, Mary M. Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (eds.), Oxford, Clarendon Press, 1992.

HAWKINS Darren et al, "Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory", en Hawkins et al (eds.), *Delegation and Authority in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 3-37.

HAUCK, Pierre y Sven Peterke, "Organized Crime and Gang Violence in National and International Law", *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 878, 2010, pp. 407-430.

HEIN, Jeremy, "Refugees, Immigrants, and the State", *Annual Review of Sociology*, vol. 19, 1993, pp. 43-59.

HEINTZE, Hans-Joachim y Andrej Zwitter, *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Nueva York, Springer, 2011.

HEIR, Aidan, "The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom", *Journal of International of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, núm. 3, 2007, pp. 307-332.

IMBUSCH, Peter et al, "Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review", *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 5, núm, 1, 2011, pp. 87-154.

JAMES, Melissa, "Fleeing the Maras: Child Gang Members Seeking Refugee Status in the United States", *Child Legal Rights Journal* vol. 25, 2005, pp. 1-23.

KALDOR, Mary, *Global Civil Society, An Answer To War*, Cambridge, Polity Press, 2003.

KARATANI, Reiko, "How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins", *International Refugee Law*, vol. 17, núm. 3, 2005, p. 517-541.

KAUFFER, Edith, "Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta", en Philippe Bovin (coord.), *Las fronteras del Istmo, Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, pp. 163-170.

KERR, Pauline, "Human Security", en Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 104-116.

KEOHANE, Robert, "The Demand for International Regimes", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 325-355.

KEELY, Charles B., "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows", *International Migration Review*, vol. 30, núm. 4, 1996, pp. 1046-1066.

KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Haddison-Wesley, 1995.

KOURULA, Pirkko, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

KOSKENNIEMI, Martti, "The Politics of International Law", *European Journal of International Law*, vol. 1, núm. 1, 1990, pp. 4-32.

KUNZ, Egon, "The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement", *International Migration Review*, vol. 7, núm. 3, 1973, pp. 125-146.

LIDA, Clara, *Inmigración y exilio: reflexiones sobre el caso español*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

LOESCHER, Gil y John A. Scalán, *Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to Present*, Free Press, New York, 1986.

LOESCHER, Gil, *The UNHCR and World Politics, A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001.

LOUIS, Marieke y Lucile Maertens, "Des stratégies de changement dans les organisations internationales, Une analyse comparée du hcr et de l'oit", *Revue Études internationales*, vol. 45, núm 2, 2014, pp. 183-206.

LUSK, Mark y Sam Terrazas, "Secondary Trauma Among Caregivers Who Work With Mexican and Central American Refugees", *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, vol. 37, núm. 2, 2015, pp. 1-17.

MAHONEY, James, *The Legacies of Liberalism, Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.

MAHONEY, James y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

MALKKI, Liisa H., "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things", *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, 1995, pp. 495-523.

MAINHOLD, Günther y Werner Mackenbach (eds.), *Transformaciones de la violencia en América Latina*, Guatemala, F&G Editores, 2015.

MASSEY, Douglas et al, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, 1993, pp. 431-466.

MCKEOWN, Adam, "Global Migration, 1846-1940", *Journal of World History*, vol. 15, núm. 2, 2004, pp. 156-160.

MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W & W Norton, 2001.

....."The False Promise of International Institutions", *International Security*, vol. 19, núm. 3, 1994, pp. 5-49.

MILNER, James, "Understanding Global Refugee Policy", *Journal of Refugee Studies* vol. 27, num. 4, 2014, pp. 478-493.

MONSUTTI, Alessandro, *Guerres et migrations. Réseaux sociaux et stratégies économiques des Hazaras d'Afghanistan*, Neuchatel, Editions de l'Institut d'ethnologie, 2004.

MULAJ, Klejda, "Violent Non-State Actors: Exploring their State Relations, Legitimation, and Operationality", en Klejda Mulaj (ed.), *Violent Non-State Actors in World Politics*, Londres, Hurst, 2010, pp. 1-25.

PAZ, María Emilia, "La frontera sur", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 1, 1985.

PÉREZ, Orlando J, *Civil- Military Relations in Post-Conflict Societies: Transforming the Role of the Military in Central America*, Nueva York, Routledge, 2015.

PETERS, Anne, "Humanity as the A and Ω of Sovereignty", *European Journal of International Law*, vol. 20, núm. 3, 2009, pp. 513-544.

PETERSEN, William, "A General Typology of Migration", *American Sociological Review*, vol. 23, núm 3, 1958, pp. 36-50.

POMAKOY, Keith, *Helping Humanity: American Policy and Genocide Rescue*, Plymouth, Lexington Books, 2001.

POWER, Samantha, *Chasing the Flame, One's Man Fight to Save the World*, Nueva York, Penguin, 2011.

----- *A Problem from Hell, America in the Age of Genocide*, Nueva York, Harper Collins, 2013.

RAJARAM, Prem Kumar, "Humanitarianism and Representations of the Refugee", *Journal of Refugee Studies*, vol. 15, núm. 3, 2002, pp. 2223-2230.

RIST, Gilbert (ed.), *Les "mots" du "pouvoir", Sens et non sens de la rhétorique internationale*, Paris y Ginebra, PUF y IUED, 2002.

RODRIGUEZ, Ernesto, "Asilo, refugio y otras formas de protección humanitaria en el México del siglo XXI", en Kathya Somohano y Pablo Yankelevich (eds), *El refugio en México, Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, México, SEGOB, 2011, pp. 69-78.

ROTBERG, Robert, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", en Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, Brookings Institution, 2003, pp. 1-25.

RUBIO, Laura, *Desplazamiento interno, inducido por la violencia: Una experiencia global, una realidad mexicana*, México, ITAM, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH, 2014.

RUGGIE, John Gerard, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 561-598.

SALEHYAN, Idean, "Transnational Rebels: Neighboring States as Sanctuary for Rebel Groups", *World Politics*, vol. 59, 2007, pp. 217-242.

SLINGENBERG, Lieneke, *The Reception of Asylum Seekers under International Law: Between Sovereignty and Equality*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2014.

SANTIESTEVEAN, Jorge, "Cinco ideas-eje, Sobre la experiencia con los refugiados centroamericanos", en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, Secretaría de Gobernación, FCE, ACNUR, 2000.

SASSEN, Saskia, *Guests and Aliens*, New York, Free Press, 2000

SCALETARIS, Guilia, "Refugee Studies and the International Refugee Regime: a Reflection on a Desirable Separation", *Refugee Survey Quarterly* vol. 26, núm. 3, 2007, pp. 36-50.

SELSER, Gregorio, *Cronología de las Intervenciones extranjeras en América Latina*, México, UNAM, 2001.

SIMMONS, Alan, "Explicando la migración: la teoría en la encrucijada", *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 6, núm. 1, 1991, pp. 5-31.

SHIFTER, Michael, *Countering Criminal Violence in Central America*, Washington, Council on Foreign Relations, 2012.

SHEPSLE, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Las formulas de la política, Instituciones, racionalidad y comportamiento*, trad. Mario Zamudio, México, Taurus, CIDE, 2005.

SMRKLJ, Maja, "International Institutions and Individualized Decision-Making, An Example of UNHCR's Refugee Status Determination", *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2008, pp. 1778-1804.

SOMOHANO, Katya, "Hacia un nuevo marco jurídico: la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección complementaria", Katya Somohano y Pablo Yankelevich, *El refugio en México, Entre la historia y los desafíos contemporáneos*, México, Secretaría de Gobernación, 2011

STONE, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Nueva York, W.W. Norton, 2002.

SUGINO, Kyoichi, "The Non-Political and Humanitarian' Clause in UNHCR's Statute", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1998, pp. 33-59.

TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime" en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-191.

URRY, John, *Mobilities*, Cambridge, Polity Press, 2007.

VENZKE, Ingo, "International Bureaucracies from a Political Science Perspective, Agency, Authority and International Institutional Law", *German Law Journal*, vol. 9, núm.11, 2008, pp. 1401-1428.

VOGT, Wendy, "Crossing Mexico: Structural Violence and the Commodification of Undocumented Central American Migrants", *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, 2013, pp. 764-780.

WARNER, Daniel, "Refugees, UNHCR and Human Rights: Current Dilemmas of Conflicting Mandates", *Refugee*, vol. 17, núm. 6, 1998, pp. 12-15.

WALTZ, Kenneth, *Realism and International Politics*, Nueva York, Routledge, 2008.

WENNMAN, Achim, "Rediseñar el Estado mexicano: Perspectivas internacionales", *Intersticios Sociales*, núm. 5, 2013, pp. 1-26.

WILLIAMS, Mark Eric, *Understanding U.S.-Latin American Relations: Theory and History*, Nueva York, Routledge, 2012.

WILLIAMS, Phil, "Transnational Organized Crime and Security", en Paul Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Abington, Routledge, pp. 503-519.

WITSCHI, Alfredo, “La presencia de los refugiados”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, México, Secretaría de Gobernación, FCE, ACNUR, 2000.

WOLLNY, Hans, “Asylum Policy in Mexico: A Survey”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 3, 1991, pp. 219-236.

ZETTER, Roger, “Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, núm. 1, 1991, pp. 39-62.

..... “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the refugee label in an Era of Globalization”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, núm.2, 2007, pp. 172-192.

Zolberg, Aristide, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from violence, Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

ACNUR, *Arrancados de raíz*, México DF, 2014. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/mexico/arrancados-de-raiz/>, último acceso 13 de junio de 2015.

ACNUR, Hermanas Scalabrinianas y JIPS, *Diagnóstico, Caracterización de la Población Hondureña Retornada con Necesidades de Protección, Magnitud, tendencias, causas, perfiles y necesidades de protección*, Tugucigalpa, 2014 <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-presenta-el-estudio-sobre-poblacion-retornada-con-necesidades-de-proteccion-en-honduras/>, último acceso 24 de mayo de 2015.

“ACNUR expresa alarma por asesinatos de jóvenes repatriados a Centroamérica”, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31546#.VRxQZvysWVM>, último acceso 24 de marzo de 2015.

African Union Refugee Convention 1969, <http://www.refugeelawinformation.org/african-union-refugee-definition>, último acceso el 20 de febrero de 2015.

Aguayo, Sergio, “Los centroamericanos olvidados en México”, *Nexos*, 1 de noviembre de 1984, <http://www.nexos.com.mx/?p=4685>, último acceso 29 de abril de 2015.

“Alarmante cifra de microempresas cerradas por culpa de la extorsión”, 27 de mayo de 2014, <http://televiscentro.hn/nota/2014/5/27/alarmante-cifra-de-microempresas-cierran-por-culpa-de-la-extorsi%C3%B3n>, último acceso 24 de mayo de 2015.

Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento a través de México*, 2013, <https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>, último acceso 18 de febrero de 2015.

Banco Mundial, *Crimen y violencia para el desarrollo, Un desafío para el desarrollo*, Washington DC, 2012, http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANI_SH_CrimeAndViolence.pdf, último acceso 19 de mayo de 2015.

Beauchamp, Sylvain, “Defining the Humanitarian Space through Public International Law”, http://www.croixrouge.ca/cmslib/general/obeoc_beauchamp.pdf, último acceso 15 de marzo de 2015.

Betts, Alexander, Louse Bloom y Nina Weaver, *Refugee Innovation, Humanitarian Innovation that Starts with Communities*, Refugee Studies Center, Universidad de Oxford, 2015, <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/refugee-innovation-web-5-3mb.pdf>, ultimo acceso 23 de agosto de 2015.

Bosworth, James, “Honduras: Organized Crime Gained Amid Political Crisis”. En Cynthia J. Arnson y Eric Olson (eds.), *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center, 2011, pp. 3-5. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Bosworth.FIN.pdf>, último acceso 27 de mayo de 2015.

“Busca Acnur que México considere refugiados a menores de paso hacia EU”, *La Jornada*, 10 de julio del 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/10/politica/013n1pol>, último acceso 26 de marzo de 2015.

Cawley, Marguerite, “Top 3 Security Challenges Facing Honduras' Next President”, *InsightCrime*, 2014. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/top-3-security-challenges-facing-honduras-next-president>, último acceso 23 de mayo de 2015.

“Children on the Run”, *The New York Times*, 4 junio de 2014, http://www.nytimes.com/2014/06/05/opinion/children-on-the-run.html?_r=0 último acceso 21 de marzo de 2015.

CIDEHUM, *Desplazamiento de población y necesidades de protección generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica*, San José, 2012. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8932.pdf?view=1>, último acceso 24 de mayo de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33 reformado, <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmptvs/iniciativas/Inic/150/2.htm>, último acceso 23 de marzo de 2015.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, último acceso 25 de abril de 2015.

Corruption, The Unrecognized Threat to International Security, Working Group on Corruption and Security, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2014. http://carnegieendowment.org/files/corruption_and_security.pdf, último acceso 20 de mayo de 2015.

Costello, Patrick, *Guatemala: Displacement, Return and the Peace Process*, 1 April 1995, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6b98.html>, último acceso 26 de mayo de 2015.

Covarrubias, Ana y Natalia Saltalamachia, *La dimensión internacional de la reforma de los derechos humanos: Antecedentes históricos*, Biblioteca Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/3.pdf>, último acceso 23 de abril de 2015.

“Crise des migrants : les drames se succèdent, sans réponse politique commune”, *Le Monde*, 28 de Agosto de 2015, http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/08/28/crise-des-migrants-les-drames-se-succedent-sans-reponse-politique-commune_4739501_3214.html, último acceso 31 de agosto de 2015.

Crisp, Jeff, “Beyond the Nexus: UNHCR’s Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration”, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 155, UNHCR, 2008. <http://www.refworld.org/pdfid/4c2325646.pdf>, último acceso 24 de febrero de 2015.

Declaración de Cartagena, https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugidos.pdf, último acceso el 20 de febrero de 2015.

“En el país decide asilos diseñadora”, *El Universal*, 28 de julio de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/en-el-pais-decide-asilos-diseniadora-217438.html>, último acceso 30 de abril de 2014.

“Estas son las principales trabas que México pone a los migrantes que buscan refugio en el país”, <http://www.animalpolitico.com/2014/10/estas-son-las-principales-trabas-que-mexico-pone-los-migrantes-que-buscan-refugio/>, último acceso 29 de abril de 2015.

“EU debe aclarar que no regularizará a migrantes: Osorio Chong”, 11 de julio de 2014, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=425183&idFC=2014#sthash.MMcybtag.dpuf>, último acceso 29 de abril de 2015.

Faist, Thomas, *The Migration Security Nexus, International Migration and Security Before and After 9/11*, Willy Brant Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 4/03, Malmo University, 2003. <http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/686/Willy%20Brandt%202003-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, último acceso 29 de abril de 2015.

Frank, Dana, “Just Like Old Times in Central America, Why the US Needs to Stop Funneling Money to Honduras and Start Treating its President like the Corrupt Ruler He Really Is”, *Foreign Policy*, 9 de marzo del 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/03/09/just-like-old-times-in-central-america-honduras-juan-orlando-hernandez/>, último acceso 23 de marzo de 2015.

“Guatemalan Refugees in Mexico Worry U.N.”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 1982, <http://www.nytimes.com/1982/11/02/world/around-the-world-guatemalan-refugees-in-mexico-worry-un.html>, último acceso 23 de abril de 2015.

“Guatemalan Refugees Reported Attacked in Mexico”, *The New York Times*, 6 de febrero de 1983, <http://www.nytimes.com/1983/02/06/world/guatemala-refugees-reported-attacked-in-mexico.html>, último acceso 23 de abril de 2015.

Hernández, Iduvina, “La Policía Nacional civil de Guatemala: vida pasión y muerte de una institución desdeñada”, Bogotá, FES, 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10873.pdf>, último acceso 23 de mayo de 2015.

Honduras 2013, Human Rights Report, US State Department, <http://www.state.gov/documents/organization/220663.pdf>, ultimo acceso 12 de enero de 2015.

“Honduran Children Deported From U.S. Back to World’s ‘Most Violent City’”, <http://time.com/2984030/honduras-children-deported-us-san-pedro-sula-violence-gangs/>, último acceso 15 de enero de 2015.

“Honduras crea comisión para prevenir el desplazamiento forzado por violencia”, *La Prensa*, 31 de marzo del 2014, <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/631951-98/honduras-crea-comisi%C3%B3n-para-prevenir-el-desplazamiento-forzado-por-violencia>, último acceso 19 de mayo de 2015.

“Hope Dwindles for Hondurans Living in Peril”, *The New York Times*, 2 de Agosto de 2014, <http://www.nytimes.com/2014/08/03/world/americas/hope-dwindles-for-hondurans-living-in-peril.html>, último acceso 15 de mayo de 2015.

Human Rights Watch, Honduras, World Report 2013, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/honduras>, ultimo acceso 23 de enero de 2015.

“Imprecisiones en la ley sobre refugiados que opera a partir de hoy, lamenta Sin Fronteras”, *La Jornada*, 28 de enero del 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/28/politica/017n2pol>, último acceso 23 de abril de 2015.

“Incalcaterra se irá por presión oficial: El País”, *El Universal*, 6 de mayo de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159273.html>, último acceso 11 de marzo de 2015.

International Crisis Group, *Corridor of Violence: Guatemala-Honduras Border*, Latin America Report N° 52, 2014, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border>, último acceso 19 de mayo de 2015.

InsightCrime, MS13, <http://www.insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/mara-salvatrucha-ms-13-profile>, último acceso el 23 de mayo de 2015.

“In Honduran Schools, Gangs Are in Control”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 2014.

http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/08/world/americas/ap-1t-honduras-violence-schools-abridged.html?_r=0, último acceso 11 de mayo de 2015.

“In Honduras, U.S. deportees seek to journey north again”, *Los Angeles Times*, 16 de Agosto de 2014, <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-honduras-deported-youths>

[20140816story.html?utm_content=buffer7c073&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer](http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-honduras-deported-youths-20140816story.html?utm_content=buffer7c073&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer), último acceso 23 de enero de 2015.

International Committee of the Red Cross, “What is the difference between humanitarian law and human rights law?”, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5kzmuy.htm>, último acceso 23 de marzo de 2015.

Internal Displacement Monitoring Center, “Guatemala: Internal displacement in brief”, <http://www.internal-displacement.org/americas/guatemala/summary>, último acceso 26 de mayo de 2015.

Ley de Refugiados, Protección complementaria y asilo político, 2011, reformada en 2014. Cámara de Diputados, México DF, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf, último acceso 10 de junio de 2015.

“Pide ACNUR protección internacional de menores migrantes”, *El Universal*, 11 de noviembre de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/acnur-proteccion-internacional-menores-migrantes-1053321.html>, último acceso 21 de marzo de 2015.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *El Salvador, Imaginar un nuevo mundo posible*, 2013 http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2013.html, último acceso 23 de mayo de 2015.

Quasten, Andreas, “Superación de la crisis de seguridad en el triángulo norte de Centroamérica. Posibilidades y necesidades de una intervención internacional”, Friedrich Ebert Stiftung, 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09638.pdf>, último acceso 23 de mayo de 2015.

“Menendez Floor Statement on Refugee Crisis at the Border”, 9 de Julio de 2014. <http://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-floor-statement-on-refugee-crisis-at-the-border>, último acceso 29 de abril de 2015.

“México: Día Mundial del Refugiado 2014”, <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mexico-dia-mundial-del-refugiado-2014/>, último acceso 24 de marzo de 2015.

“México diseña mecanismo 'más amigable' para frontera sur”, *El Universal*, 27 de junio de 2015, <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2014/mexico-frontera-sur-mecanismo-amigable-migrantes-1019738.html>, último acceso 28 de mayo de 2015.

“México retira sus reservas a las Convenciones en materia de refugiados y apátridas”, 14 de febrero del 2014, http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia-prueba/mexico-retira-sus-reservas-a-las-convenciones-en-materia-de-refugiados-y-apatridas/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=18, último acceso 25 de agosto de 2015.

Nazario, Sonia “The Children of the Drug Wars”, *The New York Times*, 13 de julio de 2015, <http://www.nytimes.com/2014/07/13/opinion/sunday/a-refugee-crisis-not-an-immigration-crisis.html>, último acceso, 13 de octubre de 2014.

“No DF, países da América Latina e do Caribe debatem proteção a refugiados” http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/12/02/interna_cidades_df,460095/no-df-paises-da-america-latina-e-do-caribe-debatem-protecao-a-refugiados.shtml último acceso 12 de marzo de 2015.

“Plan Frontera Sur: Cacería de Migrantes”, *Animal Político*, mayo de 2015. <http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/reportaje01.html>, último acceso 30 de mayo de 2015.

Presupuesto COMAR,
<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=04E006>
último acceso 23 de mayo de 2015.

Rafael J, líder negociador de pandilla salvadoreña, discurso en Geneva Peace Talks, Interpeace, Palais de Nations, Ginebra, 19 de septiembre del 2014, <http://peacetalks.net/talks/rafael-2/>, último acceso 23 de mayo de 2015.

Refugee Protection, A Guide to International Refugee Law, IPU, 2001. http://www.ipu.org/pdf/publications/refugee_en.pdf, último acceso 23 de abril de 2015.

“Refuerza ONU apoyo para refugiados”, *Reforma*, 2 de agosto del 2015, <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=606136&v=2&fuente=md&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=606136&v=2&Fuente=MD> último acceso 23 de agosto del 2015.

Reglamento sobre la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, Artículo 4, fracción VII y XIX. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5234592&fecha=21/02/2012, último acceso 24 de abril de 2015.

Samaniego, José Xavier, “Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de América Central: Desafíos en materia de protección”, Taller Expertos Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina “Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, School of Advanced Study, University of London, y San Salvador, 22-23 Mayo 2014, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9647.pdf?view=1>, último acceso 13 de mayo de 2015.

Sieber, José Francisco, “La visión del ACNUR”, en Coloquio “A 30 años de Cartagena, Un camino, diferentes miradas”, 18 de noviembre de 2014, Ciudad de México, transmitido en línea por <http://www.ustream.tv/channel/cialc-unam>

“SRE descarta revisar política de refugio por niños migrantes”, *El Universal*, 10 de julio de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/sre-descarta-revisar-politica-de-refugio-por-ninos-migrantes-1022408.html>, último acceso el 29 de abril de 2015.

Talsma, Lara, “Human trafficking in Mexico and neighboring countries: a review of protection approaches”, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 229, UNHCR, 2012, <http://www.unhcr.org/4f070a83540.html>, último acceso 18 de febrero de 2015.

Transnational Institute, *The Northern Triangle’s drugs-violence nexus, The role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras*, TNI Briefing Series, No. 2012/1, Amsterdam, 2012, pp.6-7. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate19.pdf>, último acceso 23 de julio de 2015.

“U.N Refugee Chief slams lack of ‘leadership on Syria’”. <http://edition.cnn.com/videos/tv/2015/03/12/intv-amanpour-antonio-guterres-zeid-raad-al-husseini-human-rights.cnn>, último acceso 12 de marzo de 2015.

UNHCR, *Children on the Run*, Washington DC, 2014. <http://unhcrwashington.org/children>, último acceso 13 de junio de 2015.

UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Crime*, 2010, <http://www.refworld.org/pdfid/4bb21fa02.pdf>, último acceso 19 de mayo de 2015.

UNHCR, “Opening remarks by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees; Launch of UNHCR's report "Children on the Run"” <http://www.unhcr.org/5321c5c39.html> último acceso 24 de febrero de 2014.

UNHCR, *Children on the Run*, Washington D.C., http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf, ultimo acceso 23 de marzo de 2015.

UNHCR, “The Ground with the Least Clarity’: A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to Membership of a Particular Social Group’, Agosto de 2012, PPLA/2012/02, <http://www.refworld.org/docid/4f7d94722.html>, último acceso 21 de febrero de 2015.

“UNHCR Calls for Continued Access to Asylum Procedures for Children Fleeing Violence in Central America”, <http://www.unhcrwashington.org/media-news/press-releases/unhcr-calls-continued-access-asylum-procedures-children-fleeing-violence>, último acceso 24 de marzo de 2015.

UNHCR/OHCR, *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises*, A Joint Background Paper by OHCR and UNHCR IASC Principals, 8 May 2013, http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/tools_and_guidance/human_rights_protection/OHCHR-UNHCR%20Joint%20Paper_EN.pdf , último acceso 23 de febrero de 2015.

UNICEF y Programa nacional de Rehabilitación y Reinserción Social, *Informe sobre situación de maras y pandillas en Honduras*, 2011, http://www.unicef.org/honduras/Informe_situacion_maras_pandillas_honduras.pdf, último acceso 24 de mayo de 2015.

United Nations Development Program, Human Development Report, 1994, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf, último acceso 23 de mayo de 2015.

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*, 2012, p.32, http://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTASouthAmerica/English/TOCTA_CACaribb_cocaine_SAmerica_US.pdf, último acceso 23 de mayo de 2015.

United States Refugee Act of 1980, 101(a) 42, <http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees>, último acceso 21 de marzo del 2015.

Van Hear, Nicholas, Rebecca Brubaker y Thais Bessa, “Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration”, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford University, 2009, p. 8. http://mpr.ub.uni-muenchen.de/19202/1/MPRA_paper_19202.pdf, último acceso 23 de febrero de 2015.

“Visas humanitarias derecho negado”, *El Universal*, 22 de diciembre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/visas-humanitarias-derecho-negado-974631.html>, último acceso 2 de junio de 2015.

“Visita a Lampedusa, Homilía del Santo Padre Francisco, campo de deportes Arena, 8 de julio de 2013”, https://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html, último acceso 31 de agosto de 2015.

Washington Office on Latin America, WOLA, *Youth Gangs in Central America Issues in Human Rights, Effective Policing, and Prevention*, 2006, http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Gangs_Report_Final.pdf, último acceso el 23 de mayo de 2015.

Washington Office on Latin America (WOLA), *Central American Gang-Related Asylum Guide*, 2008, http://www.wola.org/publications/central_american_gang_related_asylum_guide, último acceso 20 de marzo de 2015.

World Health Organization, Humanitarian Glossary, <http://www.who.int/hac/about/definitions/en/>, ultimo acceso el 20 de mayo de 2015.

“World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era”, <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>, último acceso 28 de mayo de 2015.

Zedillo, Ernesto, “Decreto de adhesión a la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, 12 de junio de 2000”, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf>, último acceso 23 de abril de 2015.