

ACNUR

Evaluación de la Estrategia de País - México

2017 – 2020 (ampliada parcialmente a 2021)

Informe de evaluación

22/3/2022

Equipo de evaluación:

AVICENA Health & Social Projects (Enric Grau, Nancy Landa, Elena Lucchi
y Elizabeth Posada)

ACNUR Servicio de Evaluación

La política de evaluación del ACNUR confirma el compromiso del ACNUR de apoyar la rendición de cuentas, el aprendizaje y la mejora continua mediante el examen y el análisis sistemáticos de las estrategias, políticas y programas de la organización. Las evaluaciones se guían por los principios de independencia, imparcialidad, credibilidad y utilidad, y se llevan a cabo para mejorar el desempeño de la organización al abordar las necesidades de protección, asistencia y solución de los refugiados, los apátridas y otras personas de interés para el ACNUR.

Evaluation Service
United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
1211 Genève 2
Switzerland
www.unhcr.org

Publicado por UNHCR Evaluation Service Copyright © 2022 UNHCR

Este documento es publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para su distribución general. Todos los derechos están reservados. La reproducción está autorizada, excepto para fines comerciales, siempre que se reconozca al ACNUR.

A menos que se indique expresamente lo contrario, las constataciones, interpretaciones y conclusiones expresadas en el presente informe de evaluación son las del Equipo de Evaluación y no representan necesariamente las opiniones del ACNUR, las Naciones Unidas o sus Estados miembros. La representación y el uso de los límites, los nombres geográficos y los datos conexos que figuran en los mapas y se incluyen en las listas, cuadros y documentos del presente informe de evaluación no están justificados para estar libres de errores, ni implican necesariamente la expresión de opinión alguna por parte del ACNUR o de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, o concerniente a la delimitación de sus fronteras o límites.

Agradecimientos

El equipo de evaluación desea transmitir su admiración por el trabajo de todos aquellos que defienden el valor de la dignidad y la vida humana, ayudan a las personas necesitadas y promueven los valores universales humanitarios en circunstancias difíciles. Las voces de los solicitantes de asilo, los refugiados y las comunidades han sido una lección de humanidad, resiliencia y esperanza que dan sentido a cualquier esfuerzo dirigido a aliviar el sufrimiento causado por el exilio.

El equipo de evaluación desea agradecer a todas las personas que conocieron y entrevistaron para contribuir a esta evaluación: el personal del ACNUR y sus socios, incluidas las OSC, investigadores, instituciones gubernamentales, otras agencias y organizaciones internacionales, así como líderes, grupos de refugiados y miembros de las comunidades de acogida. Todos ellos generosamente dieron su tiempo y compartieron sus experiencias y puntos de vista, incluidas sugerencias constructivas sobre cómo se podría fortalecer la operación del ACNUR en México.

Se agradece especialmente a los jefes de las suboficinas y oficinas exteriores del ACNUR que facilitaron de manera hábil y eficaz el programa de trabajo de campo del equipo de evaluación, asegurando el mejor uso del tiempo disponible y haciendo presentaciones a muchos informantes clave, así como a grupos de solicitantes de asilo, refugiados y comunidades de acogida con los que el equipo de evaluación pudo reunirse. El equipo agradece a Marine de Clarens y Diego Morales por apoyar eficientemente el proceso de recopilación de datos, proporcionar orientación durante todo el proceso de evaluación, programar reuniones y talleres y participar constructivamente en el análisis.

El equipo desea agradecer especialmente a Mark Manly por promover la evaluación dentro de la Oficina del ACNUR en el país y a Giovanni Lepri por su disposición a abrir la labor del ACNUR al examen externo y al aprendizaje.

Por último, pero no por ello menos importante, el equipo de evaluación desea agradecer a Susan Bird por su gestión astuta y solidaria de la evaluación, promoviendo la participación de todas las partes interesadas durante el proceso de evaluación, así como la propiedad y la usabilidad de los resultados.

Información de evaluación de un vistazo	
Título de la evaluación:	Evaluación Estrategia de País- Mexico
Periodo evaluado:	2017-2021
Tipo de evaluación:	Evaluación de Estrategia de País
Gerente de Evaluación:	Susan Bird

Encargado por el Servicio de Evaluación del ACNUR

Garantía de calidad de la evaluación proporcionada por el Servicio de Evaluación del ACNUR

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	8
1 INTRODUCCIÓN	14
2 CONTEXTO	15
2.1 MIGRACIÓN Y ASILO EN MÉXICO	15
2.2 BREVE PANORAMA DE LA POLÍTICA DE ASILO EN MÉXICO	15
2.3 DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (DFI) EN MÉXICO	17
3 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	18
3.1 MARCO DE EVALUACIÓN GENERAL	18
3.2 MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	18
3.3 ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE DATOS	19
3.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y SEGUIMIENTO	19
3.5 CONTROL DE CALIDAD	19
3.6 LIMITACIONES Y CUESTIONES ÉTICAS	20
3.6.1 Particularidades del sistema de monitoreo de ACNUR	20
3.6.2 Cuestiones éticas	20
4 HALLAZGOS	21
4.1 ÁREA DE ESTUDIO 1: ¿QUÉ TAN ESTRATÉGICO HA SIDO EL TRABAJO DEL ACNUR CON EL GOBIERNO DE MÉXICO PARA APOYAR EL MIRPS Y LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS REFUGIADOS Y EL ASILO DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL ?	21
4.1.1 ¿Cuán relevantes y apropiadas han sido las iniciativas lideradas por el ACNUR para garantizar que el capítulo de México del MIRPS refleje adecuadamente toda la gama de retos derivados de brindar protección y soluciones?	21
4.1.2 Eficacia de ACNUR en apoyar el liderazgo (de México) del proceso MIRPS y en la Protección de derechos fundamentales	22
4.1.3 Documentación y procedimientos de protección justos	27
4.1.4 ¿Cómo ha afectado COVID-19 a la ejecución de la estrategia de ACNUR en México? ¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios para la planificación futura?	36
4.2 ÁREA DE ESTUDIO 2: ¿CUÁN COHERENTE, EFICAZ Y SOSTENIBLE HA SIDO ACNUR A LA HORA DE GARANTIZAR LA TRANSICIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA A LA AUTOSUFICIENCIA, LA INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y LA PLENA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS DE INTERÉS, TAL Y COMO SE INDICA EN EL MIRPS Y EN LAS ÁREAS RELACIONADAS CON LOS REFUGIADOS Y EL ASILO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO?	37
4.2.1 Asistencia humanitaria e intervenciones en efectivo (cash-based interventions-CBI)	38
4.2.2 ¿De qué manera están integradas las personas de interés en los servicios del gobierno y de las ONG? Hasta qué punto el ACNUR ha influido/ayudado a la transición hacia la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la integración de las personas de interés?	42
4.2.3 ¿Qué alianzas clave se han desarrollado en el marco de esta transición? ¿Qué papel desempeñan el apoyo a la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la integración, y cómo han afectado a las personas de interés para el ACNUR? ¿De qué manera se integra el sector	

privado en la transición hacia la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la plena integración, y qué beneficios obtienen las personas de interés y las empresas al participar?	44
4.2.4 ¿En qué medida las actividades de los socios están coordinadas, son sostenibles y pueden satisfacer las necesidades de las personas de interés para el ACNUR?	47
4.3 ÁREA DE ESTUDIO 3: ¿EN QUÉ MEDIDA EL MODELO DE FINANCIACIÓN DEL ACNUR EN MÉXICO HA SIDO EFICAZ Y CUÁL HA SIDO EL IMPACTO DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN ACTUAL EN SU FUNCIONAMIENTO Y OPERACIONES?	48
4.3.1 ¿Cómo han afectado los cambios en la gestión de la información, la comunicación y las solicitudes de apoyo específico a los donantes, a las oportunidades para aumentar y diversificar la financiación? ¿Hasta qué punto han sido eficaces los esfuerzos de recaudación de fondos desarrollados juntamente con otros organismos que participan en el MIRPS a la hora de recabar el interés y apoyo de los donantes?	48
4.3.2 ¿Cómo ha afectado a los programas el cambio dirigido a la obtención de financiación plurianual?	50
4.3.3 ¿Cómo de eficaces han sido las donaciones a través de particulares, sector privado y filantropía para aumentar la concienciación pública y el apoyo a ACNUR?	51
4.3.4 ¿Cuáles son las lecciones aprendidas para ayudar a ACNUR a diversificar su base de financiación en México?	51
4.4 ÁREA DE ESTUDIO 4 ¿CUÁN PERTINENTE Y EFICAZ ES LA ESTRUCTURA DE LAS OFICINAS/UNIDADES SOBRE EL TERRENO DEL ACNUR? ¿CUÁLES SON LAS FORTALEZAS Y DÉFICITS MÁS RELEVANTES EN LAS OFICINAS/UNIDADES DE TERRENO PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS PERSONAS DE INTERÉS?	51
4.4.1 ¿Cuán eficaz ha sido el apoyo del personal técnico del ACNUR al gobierno para satisfacer las necesidades de registro, protección y soluciones de las personas de interés?	52
4.4.2 ¿Cuán pertinente y eficaz es la estructura de las oficinas/unidades sobre el terreno del ACNUR? ¿Cuáles son las fortalezas y déficits más relevantes en las oficinas/unidades de terreno para la protección y asistencia a las personas de interés?	52
4.4.3 ¿Cómo ha repercutido en la dotación de personal el importante aumento a medio año del presupuesto del Nivel Operativo, en 2019 y 2020?	53
5 CONCLUSIONES	55
5.1 NIVEL ESTRATÉGICO	55
5.2 NIVEL OPERACIONAL	56
5.3 NIVEL ORGANIZACIONAL	57
6 RECOMENDACIONES	58
6.1 NIVEL ESTRATÉGICO	58
6.2 NIVEL OPERACIONAL	59
6.3 NIVEL ORGANIZACIONAL	62
ANEXOS	64
ANEXO 1: MAPEO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS	64
ANEXO 2: PARTICIPANTES EN GRUPOS FOCALES Y ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD POR NACIONALIDAD Y GÉNERO	64
ANEXO 3: ACCIONES CONCRETADAS BAJO EL PIL CON AUTORIDADES LOCALES	64
ANEXO 4: BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	64
ANEXO 5: GRUPOS FOCALES (FGD)	64
ANEXO 6: ANÁLISIS FODA DEL PIL	64
ANEXO 7: LOCALIDADES VISITADAS DURANTE LA FASE DE RECOLECCIÓN DE DATOS	64

ANEXO 8: ALINEAMIENTO ENTRE LAS PLANEACIONES DE MIRPS MÉXICO, MYMP 2018 – 2020 Y ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN 2018 – 2020 DE ACNUR EN MÉXICO	64
ANEXO 9: INDICADORES DE IMPACTO (“IMPACT”) Y RESULTADOS (“PERFORMANCE”) – TASAS DE REALIZACIÓN 2017 – 2020	64
ANEXO 10: SÍNTESIS DE LOS INDICADORES DE “OBJECTIVE” Y “OUTPUT” POR “GOAL” Y “RIGHTS GROUP” (2017-2021)	64
ANEXO 11: PRESUPUESTOS, EJECUCIÓN Y TASAS DE EJECUCIÓN (2017 – 2021).....	64
ANEXO 12: GRÁFICAS ANÁLISIS DESEMPEÑO SEGÚN INDICADORES DISPONIBLES	64
ANEXO 13: BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS (RESPUESTA DE PROTECCIÓN Y PIL)	64
ANEXO 14: TÉRMINOS DE REFERENCIA.....	64
ANEXO 15 – TALLER DE PRIORIZACIÓN DE ACCIONES CON EQUIPO DE ACNUR MÉXICO	64

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Evolución de las solicitudes de la condición de refugiado por año 2018 – 2021 (personas)	29
Tabla 2: Evolución en el número de beneficiarios de CBI en México entre 2019 y 2021	39

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1: Número de solicitudes de asilo mensuales (enero 2017 – agosto 2021).....	29
Gráfica 2: Evolución de los beneficiarios elegibles (# y %) de los tipos de CBIs (2019-2021)	40
Gráfica 3: Tasa de beneficiarios elegibles (%) en la asistencia humanitaria y apoyos sectoriales según las metas definidas en los COPs y documentos EXCEL apoyos sectoriales (2019- 2021).....	40
Gráfica 4: Evolución del número de solicitantes de asilo / al número de casos cubiertos por la asistencia humanitaria y “cobertura” (2019- 2021)	41
Gráfica 5: Evolución de la ejecución presupuestaria de OPS y CBIs (# y tendencias) y del peso de CBIs en la ejecución presupuestaria de OPS (2019- 2021)	41
Gráfica 6: Peso (%) de los CBIs en la ejecución presupuestaria de OPS (2019- 2021) y evolución de la ejecución presupuestaria (USD en valores absolutos) de las partidas de asistencia humanitaria, SolDur y protección (2019- 2021).....	41
Gráfica 7: Desglose del peso de la ejecución presupuestaria y de los beneficiarios cubiertos por tipología de ayudas CBIs (2021)	42
Gráfica 8: % de las contribuciones totales recibidas por ACNUR en México entre 2018 y 2021 por tipología de donantes	49
Gráfica 9: Evolución de las contribuciones (USD) recibidas por ACNUR en México por tipología de donantes, descontando las contribuciones de EE. UU. (2018-2021)	49
Gráfica 10 : Evolución de las contribuciones, otros fondos disponibles (incluyendo transferencias anuales) y total de fondos disponibles de ACNUR en México (USD) (2018-2021)	50
Gráfica 11: Desglose (millones USD y %) de los presupuestos por tipología (2017-2021)	54
Gráfica 12: Desglose (millones USD y %) de la ejecución presupuestaria por tipología (2016-2021)	54
Gráfica 13: Desglose (%) de los fondos disponibles y ejecutados (por tipología: staff, OPS, ABOD) con relación a los fondos presupuestados (2018-2021).	54

ACRÓNIMOS

CAFEMIN	Casa de Acogida Formación y Empoderamiento de la Mujer Migrante y Refugiada
CBI	Intervenciones en efectivo (Cash Based Interventions, por su sigla en inglés)
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMEX	Oficina del ACNUR en Ciudad de México
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP	Plan de Operaciones del País (Country Operations Plan, por su sigla en inglés)
CURP	Clave Única de Registro de Población
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DFI	Desplazamiento Forzado Interno
EMIF	Encuestas sobre Migración en la Frontera Norte y Sur de México
ENPORE	Encuesta sobre la Población Refugiada en México
FN	Frontera Norte
FS	Frontera Sur
HIAS	Hebrew Immigrant Aid Society
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INM	Instituto Nacional de Migración
LRPCAP	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
MIRPS	Marco Integral Regional Para la Protección y Soluciones
MPG	Subvenciones en Efectivo Multiuso (Multi Purpose Grants, por sus siglas en inglés)
MPP	Protocolos de Protección a Migrantes (Migrant Protection Protocols, por sus siglas en inglés)
MYMP	Multi-Year, Multi-Partner Strategy
NNA	Niños, Niñas, Adolescentes
OEA	Organización de los Estados Americanos
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PdI	Personas de interés del ACNUR
PIL	Programa de Integración Local
PSEA	Prevención de la Explotación y el Abuso Sexual (por sus siglas en inglés)
QAI	Iniciativa de garantía de calidad (por su sigla en inglés) Quality Assurance Initiative
REDODEM	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
RENAPO	Registro Nacional de Población
RSD	Determinación de la Condición de Refugiado (Refugee Status Determination, por su sigla en inglés)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
EM	Estaciones Migratorias
SEPAMI	Servicio Pastoral a Migrantes San Martín de Porres.
SEPIL	Seguimiento del Programa de Integración Local
SIPINNA	Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UE	Unión Europea
VG	Violencia de Género

Resumen Ejecutivo

Antecedentes y Metodología

La Evaluación de la Estrategia de País en México ha analizado el desempeño y los resultados de las intervenciones del ACNUR en el país de 2017 hasta mediados de 2021 (en función de los datos disponibles). Las recomendaciones de la evaluación podrán ser incorporadas durante 2022 en el momento de hacer ajustes a la estrategia multianual 2022 – 2024 de ACNUR. El alcance geográfico de la evaluación se centra en México, aunque incorpora una perspectiva regional. La evaluación es de naturaleza formativa y proporciona recomendaciones para fortalecer el papel institucional y operativo del ACNUR.

La evaluación se ha estructurado en tres dimensiones de análisis principales: i) El análisis de la contribución estratégica de ACNUR al liderazgo de México en el Marco del MIRPS; ii) El análisis de la respuesta programática de ACNUR, en relación a la transición de un enfoque orientado a la asistencia humanitaria a otro dirigido a la autosuficiencia, la inclusión e integración socioeconómica de las personas de interés; iii) el desarrollo organizacional de la oficina de país.

La evaluación ha utilizado un enfoque de métodos mixtos y ha recurrido a fuentes primarias y secundarias. Se ha entrevistado a 187 informantes, revisado unos 398 documentos, organizado 12 grupos focales y visitado 10 localidades (y albergues) sobre el terreno. La recolección de datos ha integrado el enfoque de edad, género y diversidad cuando la desagregación ha sido posible. Los datos recogidos se han organizado en una matriz de evidencia para sustentar las conclusiones. La triangulación de la información y la organización de tres talleres con personal de ACNUR y socios han sido los ejercicios centrales de validación. Los datos y las conclusiones se han agregado por pregunta de evaluación, área de estudio y se han triangulado por tipo de datos, método, fuente de información y evaluador.

El equipo de evaluación ha analizado el desempeño de ACNUR en México a partir de las herramientas de monitoreo disponibles, teniendo en cuenta las limitaciones del sistema actual y que a partir del año 2022 se dispondrá de un nuevo marco de resultados. Un elemento central enfrentado por la evaluación ha sido tener que realizar un análisis de la eficacia para un periodo de 5 años a partir de planificaciones de ACNUR anuales. El impacto operacional y presupuestario de la COVID-19 durante el año 2020 ha distorsionado el análisis de tendencias para el periodo de 5 años. El análisis también se ha visto limitado por la escasez de datos presupuestarios y sobre los RRHH de la operación.

Contexto

México es un país que tradicionalmente ha concentrado un amplio abanico de flujos de movilidad humana y ha evolucionado de un país de emigración y tránsito a ser considerado también un país de destino y acogida de personas en situación de movilidad. El corredor migratorio de México hacia EE.UU. incluye flujos tanto de tránsito como de destino de personas con necesidades de protección internacional que en su mayoría provienen de países del Norte de Centroamérica (NCA), aunque con flujos crecientes de Cuba, Venezuela y Haití.

El crimen y la violencia de carteles y pandillas, junto con la pobreza y creciente desigualdad en NCA así como la evolución política, económica y social en los países de la región (esencialmente Centroamérica, Caribe y Venezuela) son los principales factores de expulsión y caracterización de los flujos de movimientos de población hacia México y EE.UU. Asimismo, los cambios en la política estadounidense en materia de asilo son fundamentales para comprender cómo se configura la política de asilo en México y cómo ha transitado entre la protección humanitaria, la contención y la disuasión. El fallo de la Corte Suprema de los EE.UU. sobre la reactivación del MPP en 2021 (además de la continuidad de los retornos bajo el Título 42), continúa provocando incertidumbre sobre el acceso real al asilo en EE.UU.

En los últimos cinco años, México también se ha convertido en un país de asilo cada vez más importante; 2021 registró más de 131.000 solicitudes de asilo, el número récord en la historia del país. Las acciones del gobierno han tenido un impacto en el acceso a la protección internacional de las personas en situación de movilidad. Aún con los avances en materia de derechos humanos impulsados por la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 y las acciones posteriores para responder a diferentes oleadas de personas en situación de movilidad, los esfuerzos dirigidos a la

contención, como las detenciones y deportaciones han aumentado, al igual que los retos en materia de protección internacional.

Hallazgos

¿Qué tan estratégico ha sido el trabajo del ACNUR con el gobierno de México para apoyar el MIRPS y las cuestiones relacionadas con los refugiados y el asilo del plan de desarrollo regional?

Entre 2017 y 2021, el trabajo de ACNUR ha sido determinante para ampliar el espacio de protección y ha contribuido a visibilizar a México como país de acogida de poblaciones con necesidades de protección internacional (no sólo como país de tránsito y de emigración) por parte de las instituciones públicas y de la sociedad. ACNUR y socios han contribuido a la transformación del sistema nacional de asilo; existe un elevado nivel de coincidencia sobre las mejoras conseguidas en acceso, registro, procesamiento y determinación del estatuto de refugiado, así como en integración local, a pesar de barreras sistémicas y retos persistentes. El valor añadido de ACNUR se refleja en cinco dimensiones; i) la mayor visibilidad de la protección internacional en la agenda política y social; ii) el expertise técnico y acompañamiento institucional brindado para el desarrollo de las capacidades nacionales; iii) la visión y análisis regional de flujos y políticas migratorias; iv) la reactividad frente a movimientos de población (“oleadas”) y v) una estrategia de país enfocada al nexo asistencia humanitaria – desarrollo, en particular a través de la integración local de las personas refugiadas.

El ACNUR (oficina regional Panamá y oficina de país México), en colaboración con otras organizaciones, ha jugado un papel fundamental en el lanzamiento del MIRPS (2017), en su configuración, funcionamiento y cohesión como plataforma regional en un contexto de intensificación y complejidad crecientes de flujos mixtos de personas en movilidad y de desbordamiento de instituciones y organizaciones nacionales.

La visión y posicionamiento estratégico de ACNUR, el apoyo a reformas al marco legal, el despliegue del MIRPS, el establecimiento de nuevas alianzas con actores nacionales y el incremento de la financiación han hecho posibles avances relevantes en el desarrollo del sistema nacional de asilo. ACNUR ha incrementado el conocimiento y el acceso a derechos y servicios básicos para las personas con necesidad de protección, reforzado las capacidades de instituciones públicas (COMAR y, en menor medida, INM) y promovido la configuración de un “ecosistema” de actores públicos (secretarías de gobierno, otras administraciones públicas) y privados (empresa, OSC, academia, organizaciones internacionales) trabajando en torno al asilo y la protección en el sur, centro y norte del país. Los importantes progresos en el sistema (y ecosistema) nacional de asilo se han conseguido en un periodo marcado por un flujo creciente y “oleadas” de flujos mixtos que han obligado a ACNUR y socios a realizar esfuerzos constantes para combinar, con dificultades, una lógica de emergencia y corto plazo con una lógica de desarrollo a medio plazo. La mayor y mejor “capacidad instalada” en el sistema nacional de asilo ha sido determinante para brindar cobertura más amplia a las crecientes necesidades de protección internacional, aunque de manera insuficiente debido al enorme aumento en número y en complejidad de los flujos mixtos.

En paralelo a logros conseguidos, el acelerado crecimiento operacional y territorial de ACNUR y COMAR en un contexto cambiante, la rápida expansión de programas y socios y la movilización permanente para responder a situaciones de emergencia, han generado una organización tensionada (p.e: déficit en recursos humanos, posiciones con dobles o triples responsabilidades) y operacionales (p.e: difícil equilibrio entre acciones de urgencia y desarrollo, metas cuantitativas difíciles) y han hecho emerger riesgos en la consistencia y calidad de varias áreas de actuación. A pesar de los esfuerzos y recursos invertidos por actores internacionales y nacionales, la magnitud de las necesidades, la ausencia de alternativas migratorias y la sobrecarga del sistema de asilo han puesto al límite las capacidades del ACNUR y socios, del sistema de Naciones Unidas y otros actores internacionales, así como de un buen número de instancias de gobierno, en particular de la COMAR y varios municipios.

La pandemia ha afectado al ACNUR y a sus socios especialmente durante 2020 a nivel organizativo y a nivel operacional. A nivel de organización, ACNUR en México adoptó protocolos para proteger la salud de personal, socios y Pdl e incorporó nuevas modalidades de trabajo en remoto. A nivel operacional, ACNUR, COMAR y socios hicieron esfuerzos importantes para mantener la presencia en terreno (“stay and deliver”), lo que ha sido reconocido muy positivamente, y ha permitido asegurar niveles de funcionamiento esenciales.

¿Cuán coherente, eficaz y sostenible ha sido ACNUR a la hora de garantizar la transición de la asistencia humanitaria a la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la plena integración de

las personas de interés, tal y como se indica en el MIRPS y en las áreas relacionadas con los refugiados y el asilo del plan nacional de desarrollo?

La estrategia de integración local de personas refugiadas a través del PIL ha sido pertinente (teniendo en cuenta la compleja evolución de los flujos de población en movilidad y necesidades de protección, e innovadora al plantear una alternativa de vida a numerosas Pdl. El PIL muestra una evolución positiva en términos de población reubicada de la frontera sur hacia el norte, adhesión de un número creciente de empresas que contratan a personas refugiadas, implicación de autoridades de gobierno federales, estatales y municipales y acceso a servicios esenciales en las ciudades de destino. El PIL, nacido como proyecto piloto, presenta un potencial de capitalización importante para consolidarse como intervención de referencia en México y probablemente a nivel regional. Uno de los principales riesgos enfrentados por el PIL es el difícil equilibrio entre los factores de atracción (“pull factors”) desde EE.UU. (vínculos familiares, redes de apoyo, salarios más elevados), los riesgos de estar en situación irregular en EE.UU. y los beneficios de una residencia permanente, del acceso a oportunidades de empleo y del acompañamiento para la integración en México. La combinación de estos factores y su evolución en el tiempo incide en las decisiones de la población reubicada sobre la permanencia en México o la continuación del proyecto migratorio hacia el norte.

La escasez de datos sociodemográficos oficiales sobre el acceso a servicios públicos de personas en situación de movilidad humana, así como de indicadores homogéneos y desagregados del propio PIL sobre la integración impiden hallazgos concluyentes sobre el grado de integración de las personas reubicadas y, por tanto, documentarlo de manera exhaustiva como “business case”. En el momento de la evaluación, dos áreas que requieren de mayor atención son: i) la **homogeneización de un marco conceptual común** entre actores sobre el proceso de “integración” (incluyendo la visión sobre todo el proceso de acompañamiento asociado) y, ii) el análisis de la “tasa de permanencia” con una perspectiva temporal más prolongada (inherente a todo proceso de integración) y de la diversidad de perfiles y vulnerabilidades. En la actualidad, el PIL está en fase de desarrollo y es altamente dependiente de la financiación de ACNUR, por lo que no presenta todavía suficientes perspectivas de sostenibilidad. Además, las ambiciosas metas de incremento en el número de personas reubicadas van a añadir más presión a la gestión del programa y al reto de su sostenibilidad. No obstante, el trabajo en red de ACNUR con sector privado, instituciones y socios ha propiciado la conformación de alianzas y respuestas positivas de empresas y gobierno que pueden ser determinantes para la continuidad del programa.

El PIL ha logrado el establecimiento de rutas de integración local de Pdl que deciden instalarse en México, además de una expansión geográfica ambiciosa en ocho localidades del centro y norte del país. La articulación del PIL con administraciones públicas a cargo de programas de empleo y formación profesional y con un número creciente de empresas en un mayor número de ciudades, bajo un marco legal propicio, han sido factores determinantes para la viabilidad del programa en una fase inicial. El establecimiento de alianzas con un número creciente de empresas ha generado opciones de integración laboral para los refugiados reubicados con salarios comparables a los nacionales y que incluyen las prestaciones sociales. A partir de la inclusión laboral, ACNUR ha desplegado una batería de acciones de acompañamiento y de incidencia que, con obstáculos y lagunas, han mejorado el acceso a servicios esenciales. En la medida de los recursos disponibles, ACNUR ha contribuido al empleo formal, la escolarización, los cuidados de salud y la naturalización de las Pdl que han decidido permanecer en México. Sin menoscabo de los logros conseguidos, se identifican retos pendientes (p. e.: inclusión financiera), tensión entre cantidad (metas de población reubicada) y calidad (grado de integración efectiva), y oportunidades de ajustes en el proceso de acompañamiento.

El crecimiento en organizaciones socias en un mayor número de localidades ha sido crucial para aumentar la cobertura de los servicios básicos y el acompañamiento de calidad a las personas reubicadas durante el proceso de integración. ACNUR ha realizado esfuerzos importantes para desarrollar las relaciones con un amplio abanico de socios aunque sigue habiendo oportunidades de mejora tanto a nivel de visión estratégica (p.e: visión común sobre el rol de socio y desarrollo de la alianza) como a nivel operacional (p.e: foros de coordinación entre ACNUR y socios) y administrativo (p.e: modalidades, herramientas y plazos de reporting). El “ecosistema” de actores trabajando en torno al sistema de asilo en México, una de las grandes contribuciones de ACNUR en los últimos años, es fuertemente dependiente de los recursos movilizados por ACNUR, lo que puede poner en riesgo su valor estratégico y consolidación.

¿En qué medida el modelo de financiación del ACNUR en México ha sido eficaz y cuál ha sido el impacto de la estructura de financiación actual en su funcionamiento y operaciones?

La financiación de Estados Unidos y, en menor medida, de otros donantes ha permitido al ACNUR responder al número creciente de necesidades de protección internacional. La estrategia de financiación ha permitido pasar de requerimientos financieros de 24.4 millones USD en 2018 a 74.3 millones USD en 2021. ACNUR se ha posicionado estratégicamente frente a nuevos donantes y ha progresado en la diversificación de fondos, incluyendo del sector privado, aunque todavía persiste una cierta dependencia de la financiación norteamericana. La obtención de nuevas financiaciones presenta buenas perspectivas aunque en el caso de contribuciones bilaterales o multilaterales, ACNUR en México requiere de capacidades que todavía están insuficientemente desarrolladas. La captación de donantes privados ha avanzado positivamente en el contexto mexicano (y norteamericano) pero se necesita seguir incrementando su peso en el conjunto de la estructura de financiación para equilibrar el esfuerzo en captación con el retorno obtenido (hasta la fecha) y el modelo de financiación de la operación.

Las relaciones establecidas con la UE y GIZ han permitido, por primera, vez disponer de financiación plurianual para programas específicos (conjuntamente con otras organizaciones) y abrir el camino para acceder a nuevas contribuciones de donantes bilaterales o multilaterales. No obstante, se ha identificado algunas disparidades en la visión y manera de entender los programas conjuntos entre las organizaciones socias que podrían afectar a su ejecución y la consistencia del trabajo conjunto. La obtención de la financiación plurianual, ha permitido un horizonte de estabilidad presupuestaria para la estrategia de integración local, esencial en programas que requieren de procesos y acompañamientos prologados.

¿Cuán pertinente y eficaz es la estructura de las oficinas/unidades sobre el terreno del ACNUR? ¿cuáles son las fortalezas y déficits más relevantes en las oficinas/unidades de terreno para la protección y asistencia a las personas de interés?

El incremento en recursos humanos y su distribución entre oficinas de terreno es coherente con las especificidades de los movimientos de población, de protección internacional y de integración local en las diferentes zonas (frontera sur, centro, CDMX, frontera norte). La mayor capacidad de contratación ha permitido la puesta en marcha de un “roving team” que amplía el alcance de ACNUR a localidades donde no se dispone de presencia estable, programas estratégicos (p.e: PIL), la especialización de los equipos y poder hacer frente al enorme aumento en flujos y necesidades de protección en constante evolución.

No obstante, la rapidez en el crecimiento operacional ha generado retos tanto a nivel interno como a nivel externo. La operación está en estos momentos trabajando bajo una cierta presión, debido a las complejidades operacionales, lo que se refleja en RRHH en ocasiones asumiendo dobles y triples roles, con desconocimiento de la organización por parte de las incorporaciones recientes, desequilibrios y “silos” entre unidades y oficinas, así como procesos de reclutamiento con demoras. Asimismo, la fuerte demanda de contratación de ACNUR ha generado en algunos casos la fuga de talento de organizaciones socias, lo que paradójicamente debilita a las organizaciones a las que se está intentando reforzar.

A nivel externo, el apoyo en RRHH al sistema nacional de asilo es percibido como una etapa necesaria, aunque transitoria, para actualizar y reforzar las capacidades nacionales. El apoyo de ACNUR ha sido crucial para apoyar a COMAR y socios durante los años récord de solicitudes de asilo en la historia de México. No obstante, el apoyo de personal técnico de ACNUR a COMAR y procuradurías debería ser excepcional, teniendo en cuenta las capacidades nacionales. El análisis de la estructura interna, aún sin disponer de datos suficientes, muestra que la oficina de CDMX parece haber concentrado una parte importante del crecimiento de los recursos humanos, en gran medida debido a reclutamientos para apoyar la respuesta al MPP. Los procesos de reclutamiento y la descentralización en curso están enfocados a fortalecer las sub-oficinas y deberían permitir equilibrar los recursos entre CDMX y terreno.

Conclusiones

Nivel estratégico

C1) El sistema nacional de asilo se encuentra confrontado a una paradoja derivada de la complejidad de los movimientos de población regionales. Por un lado, se ha conseguido ampliar enormemente la cobertura a las crecientes necesidades de protección internacional, implicar a un mayor número de actores en la protección y asistencia humanitaria, reforzar las capacidades nacionales en asilo. Por otro lado, a pesar de las grandes inversiones y progresos, el sistema nacional de asilo se encuentra al límite debido al incremento acelerado y la intensidad de las necesidades de protección internacional, al mayor conocimiento del procedimiento entre las personas en movilidad humana y a la falta de alternativas migratorias, lo que puede generar riesgo de uso inadecuado de la solicitud de la condición de refugiado para la obtención de documentos con la esperanza de transitar de México a EE.UU. Se ha hecho tanto en

tan poco tiempo que los progresos pueden verse parcialmente afectados o frenados por la falta de alternativas migratorias (“morir de éxito” o “banalizar el asilo”).

(C2) La estrategia y posicionamiento adoptados por ACNUR en México desde 2017 han contribuido significativamente a reforzar el asilo y la protección internacional como un ámbito prioritario de actuación en la agenda institucional tanto nacional como regional (MIRPS), en uno de los principales corredores migratorios del mundo, en un contexto regional altamente inestable, con diversos países sumidos en crisis crónicas causantes de desplazamientos forzados desde hace décadas. ACNUR se ha posicionado a través de abogacía discreta bilateral (“humanitarian diplomacy”) y asistencia técnica frente a las diferentes instituciones del estado y públicamente frente a la sociedad para salvaguardar el derecho a la protección internacional en un contexto de decisiones y prácticas institucionales vulneradoras de los principios reconocidos en las políticas públicas y de los compromisos internacionales asumidos por México y EE.UU. (p.e: MPP, título 42, deportaciones a Haití, abusos en fronteras).

Nivel operacional

C3) El apoyo al sistema nacional de asilo y el desarrollo del programa de integración local se han visto dificultados por las acciones de urgencia que ACNUR, junto con la COMAR y socios, han tenido que implementar para responder a la concatenación de eventos u “oleadas” migratorias, así como al impacto de la COVID-19 y las políticas adoptadas por EE.UU. ACNUR ha sido reactivo, flexible y eficaz para responder a las necesidades básicas de las situaciones de urgencia y su presencia en terreno ha sido decisiva para mantener acciones de protección y acceso al asilo durante la fase crítica de la pandemia. La estrategia de ACNUR en México evidencia un enorme esfuerzo para articular el “nexo acción humanitaria – desarrollo” que necesita ser consolidado y equilibrado, debido a la tensión permanente entre la respuesta humanitaria y las acciones de largo plazo.

C4) La integración local como solución duradera se ha evidenciado como una estrategia efectiva para miles de refugiados que han decidido quedarse en México, especialmente teniendo en cuenta el número y capacidades limitadas de actores del “ecosistema” que pueden brindar un acompañamiento especializado. No obstante, persiste un cierto nivel de compartimentalización entre las intervenciones de emergencia y el programa de integración local (PIL) que señala la necesidad de fortalecer la vinculación entre ambas lógicas.

C5) La estrategia de ACNUR en México, articulando un amplio trabajo en red, ha servido para aglutinar a un amplio abanico de autoridades de gobierno, OSC y sector privado en un “ecosistema” de actores que proporciona movilización y visibilidad al asilo. El rol preponderante de ACNUR y el despliegue de sus capacidades y visibilidad pueden eclipsar en algunos espacios la emergencia o proyección de otros actores nacionales de referencia en un país con gran capacidad y expertise. Teniendo en cuenta las fortalezas de la arquitectura estatal y de la economía nacional, el apoyo de ACNUR a diversos niveles de la administración pública mexicana (no tan solo a la COMAR sino también a algunas Procuradurías), debería ser excepcional, genera riesgos de dependencia y no parece sostenible a medio plazo.

Nivel organizacional

C6) El intenso aumento de recursos de ACNUR en México ha permitido lograr avances remarcables, pero ha generado riesgos de calidad en dos ámbitos clave de la organización. En primer lugar, se han identificado riesgos técnicos en diversas áreas de trabajo (p.e: mecanismos de funcionamiento interno, acciones de asistencia humanitaria, procedimiento de asilo, infraestructuras, integración local) que debilitan la consistencia de algunas actuaciones. En segundo lugar, ha generado una organización tensionada, especialmente en recursos humanos trabajando con una presión operacional excesiva y sostenida, asumiendo dobles o triples roles y respondiendo a programas regulares y emergencias recurrentes.

Recomendaciones

Nivel estratégico

Articulación de la respuesta a un fenómeno regional de gran escala: R1 - Reforzar la coordinación y el análisis regional de flujos mixtos y eventos migratorios (interna y externamente) capitalizando los mecanismos de generación de datos y las redes de socios existentes para impulsar planes y respuestas gubernamentales y agenciales basadas en la evidencia, así como estrategias conjuntas multi-actores y multi-país de mayor alcance.

Integridad del sistema nacional de asilo: R2 - Promover la visión estratégica en relación al rol a desempeñar por el sistema nacional de asilo entre instituciones nacionales y diferentes niveles de la administración pública, en un contexto de intensos flujos mixtos, con el fin de impulsar nuevas alternativas migratorias, preservar y ampliar los avances en protección internacional e integración local.

Nivel operacional

Calidad de la respuesta de protección y asistencia humanitaria: R3 - Integrar en el Registro de riesgos de la operación un plan de calidad y de mitigación (incluyendo ámbitos de trabajo con COMAR y socios), que incluya acciones inmediatas de mejora en áreas críticas y asegure estándares homogéneos de planificación, gestión de proyectos y asistencia a Pdl entre todos los programas y oficinas.

Soluciones duraderas – Programa de integración local: R4 - Modelizar el Programa de integración local (PIL) reforzando la evidencia disponible sobre los resultados alcanzados con el fin de ampliar su cobertura geográfica y su adopción por parte de autoridades gubernamentales, sector privado y otras organizaciones.

Relaciones con socios: R5 - Reforzar la estrategia con socios para consolidar una visión compartida a medio plazo (sin menoscabo de respuestas a situaciones de urgencia y promoviendo su desarrollo organizacional) y potenciar la proyección de actores nacionales de referencia en materia de asilo y protección internacional capaces de movilizar, incidir y actuar con menor dependencia de ACNUR.

Nivel organizacional

Estructura de ACNUR en México y talento humano: R6 - Actualizar el organigrama de los equipos de ACNUR en México, impulsando la descentralización y fortalecimiento a terreno, aplicando actuaciones de corto plazo dirigidas a reducir la presión organizacional (estabilizando la integración y el desempeño de las incorporaciones recientes, revisando cargas de trabajo y roles) y mejorando la consistencia y eficiencia de procedimientos de funcionamiento interno.

Modelo de financiación de ACNUR en México: R7 - Intensificar los esfuerzos de diversificación en curso, capitalizando las primeras experiencias de acceso a fondos multi y bilaterales impulsando la financiación privada con óptica regional, explorando mecanismos de instituciones financieras internacionales (BID, BM) y fortaleciendo el enfoque de “programas” dirigidos a convocatorias y donantes especializados.

1 Introducción

1. El Servicio de Evaluación del ACNUR ha encargado la Evaluación de la Estrategia de País en México a petición del Representante del ACNUR en México para estudiar los resultados de las intervenciones del ACNUR. Los resultados y recomendaciones de la evaluación podrán ser incorporadas durante 2022 en el momento de hacer ajustes a la estrategia multianual 2022 - 2024. Los objetivos de la evaluación son:
 - Analizar la relevancia estratégica y la contribución a los objetivos regionales y nacionales en materia de protección internacional durante el período 2017-20.
 - Aportar evidencia de las intervenciones de ACNUR, determinar cómo y por qué mejoraron o no la vida de los refugiados y solicitantes de asilo.
 - Determinar en qué medida la propia capacidad, estructuras y procesos del ACNUR están alineados y son adecuados para llevar a cabo la estrategia en el país.
 - Documentar las lecciones aprendidas y las recomendaciones para mejorar las acciones del ACNUR en México e incluirlas en los próximos períodos de planificación.
2. La evaluación abarca un período de cuatro años de 2017 a 2020, aunque el equipo de evaluación ha ampliado el alcance hasta 2021 (en función de los datos disponibles) para poder integrar en el análisis una serie temporal más amplia y elementos contextuales y operacionales clave ocurridos en los últimos meses. El alcance geográfico de la evaluación se concentra en México, aunque para algunos aspectos del análisis incorpora una perspectiva regional.
3. La evaluación es de naturaleza formativa y proporciona recomendaciones para fortalecer el papel institucional y operativo del ACNUR y su capacidad para cumplir con su mandato de protección internacional en un entorno regional y nacional en constante evolución. Las recomendaciones de la evaluación de la estrategia de país ayudarán a fundamentar las futuras orientaciones del ACNUR en términos de planificación operativa, la movilización de recursos y la implementación de acciones a nivel nacional. La evaluación integra tanto aspectos de rendición de cuentas como de aprendizaje y proporciona lecciones para el proceso de planificación del ACNUR México.

NOTAS DE LECTURA

- El uso de un lenguaje incluyente es una de las preocupaciones del equipo de evaluación. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano o/a/e, se ha optado por usar el masculino genérico clásico y el uso definido por la RAE en el entendido de que todas las menciones en tal género engloban a todas las identidades de género.
- En general, la referencia a ACNUR en el texto incluye también a las organizaciones socias que juegan un papel estratégico y crucial en el despliegue de buena parte de los programas y acciones en favor de las Pdl. Se ha evitado utilizar la expresión ACNUR y socios sistemáticamente para facilitar la lisibilidad del texto.

2 Contexto

2.1 Migración y Asilo en México

4. México es un país que tradicionalmente ha concentrado un amplio abanico de flujos de movilidad humana y ha evolucionado de un país eminentemente de emigración y tránsito a ser considerado también un país de destino y acogida de personas en situación de movilidad. El corredor migratorio de México hacia EE.UU. incluye flujos tanto de tránsito como de destino de personas con necesidades de protección internacional que en su mayoría provienen de países del Norte de Centroamérica (NCA), especialmente Honduras, Guatemala y El Salvador y, en menor medida, de Cuba, Venezuela y Haití.
5. Aún con los avances en materia de derechos humanos impulsados por la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político adoptadas en el 2011 y las acciones posteriores para responder a diferentes “oleadas” y flujos de personas en situación de movilidad en años recientes (niñez migrante no acompañada en el 2014, personas haitianas en 2016 y 2021, caravanas centroamericanas desde el 2018), los esfuerzos del gobierno mexicano dirigidos a las detenciones y deportaciones han aumentado. Esto se refleja en los operativos y controles de verificación por el Instituto Nacional de Migración (INM)¹ para contener los flujos de personas en situación de movilidad ingresando al país.
6. En este contexto, es importante de detectar la movilidad de perfiles con necesidades específicas (p.e: NNA, mujeres, LGBTI) al estar expuestos a riesgos de explotación, trata, violencia de género y discriminación en su país de origen y en su tránsito por México². El flujo de menores en situación de movilidad se ha incrementado en años recientes. En 2019, 18.280 NNA solicitaron asilo en México, pero también 13.242 NNA no acompañados fueron detenidos. De ellos, únicamente 673 presentaron una solicitud de asilo. En el primer trimestre de 2021 se registró un fuerte aumento en la llegada de NNA no acompañados y separados. Desde la pandemia, se ha observado una tendencia de incremento de NNA en algunos albergues, representando hasta 30% de la población migrante³.
7. En México, buena parte de la de asistencia humanitaria a personas en situación de movilidad ha recaído en las organizaciones de la sociedad civil mexicana y confesionales. Según la Red de Documentación de Organizaciones de Defensa de Migrantes (REDODEM), de las personas registradas que mencionaron haber recibido algún tipo de apoyo, el 73% lo recibió del personal de un albergue, mientras que solo el 2% indicó haberlo recibido de las autoridades gubernamentales⁴. Los albergues y otras organizaciones de la sociedad civil continúan enfrentando desafíos de capacidad para responder a las necesidades de las personas en situación de movilidad y refugiadas, particularmente en las regiones de frontera norte y sur.

2.2 Breve panorama de la política de asilo en México

8. El crimen y la violencia de carteles y pandillas, junto con la pobreza y creciente desigualdad, han sido factores que han provocado el desplazamiento de personas provenientes del NCA que huyen a México y EE.UU⁵. México se ha convertido en un país de asilo cada vez más importante; aunque las solicitudes se redujeron en 2020 como resultado de las restricciones debido a la COVID-19, 2021 registró el número récord de solicitudes de asilo cerrando el año con más de 131.000 solicitudes, un incremento de 86.84%⁶ respecto al año anterior. La política migratoria y de asilo de México ha estado influida tanto

¹ Strauss Center for International Security and Law (2020). Las Políticas Migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México. Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas sobre la Política Migratoria Mexicana, (pág. 20)

² ACNUR, COP 2021

³ UNICEF (Abril 2021). Nine times more migrant children in Mexico over the past three months. Disponible en: <https://www.unicef.org/press-releases/nine-times-more-migrant-children-mexico-over-past-three-months-unicef>

⁴ REDODEM, Indicadores: Informe 2019, octubre 2020, citado en Informe REDLAC (noviembre 2020).

⁵ ACNUR. Desplazamiento en Centroamérica. Disponible en: <https://www.acnur.org/desplazamiento-en-centroamerica.html>

⁶ El Economista (3 de enero 2022). Solicitudes de refugio rompen récord. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-cerro-2021-con-cifra-record-en-el-numero-de-solicitudes-de-refugio-Comar-20220103-0067.html>

por su transición de un país de tránsito a uno de destino, como por su posición geográfica y su relación con EE.UU. En este sentido, los cambios en la política estadounidense en materia de asilo y la evolución política, económica y social en los países de la región (esencialmente Centroamérica, Caribe y Venezuela) son fundamentales para comprender cómo se configura la política de asilo en México y cómo ha transitado entre la protección humanitaria, la contención y la disuasión⁷.

9. A partir de octubre de 2018, se organizaron una serie de caravanas con personas de Honduras y El Salvador que tenían el objetivo de atravesar el territorio mexicano e ingresar a EE.UU. El gobierno mexicano lanzó el plan “Estás en tu casa” para ofrecer empleo temporal, acceso a servicios de salud y educación a solicitantes de asilo en México que permanecieran en los estados fronterizos de la región sur. A pesar de estas medidas, las caravanas continuaron su paso y lograron llegar a la frontera con EE.UU., aunque con un menor número de personas. El ejecutivo estadounidense respondió enviando a la frontera 5.200 elementos adicionales de la Guardia Nacional.
10. La toma de posesión del gobierno de Andrés Manuel López Obrador a finales de 2018 significó un cambio discursivo en la política migratoria de México, al privilegiar la protección de los derechos humanos de las personas en movilidad y promover una migración segura, ordenada y regular. Por su parte, el gobierno estadounidense siguió adelante con las políticas para restringir el derecho al asilo. El 20 de diciembre anunció la implementación los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), por el que las personas que ingresan irregularmente por la frontera sur podrían ser retornadas a México para esperar sus audiencias en las Cortes de EE.UU. en relación a sus procesos migratorios o de asilo. El gobierno mexicano respondió que aceptaría a las personas devueltas por razones humanitarias y destinaría recursos a su recepción⁸.
11. A pesar del endurecimiento de la política migratoria de EE.UU., el aumento de los flujos migratorios continuó. Para finales de febrero de 2019, México había expedido más de 18 mil tarjetas de visitante por razones humanitarias. Los limitados recursos y capacidad administrativa de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) motivaron retrasos sustantivos en el procesamiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en México. En estas condiciones, el gobierno mexicano optó por virar hacia la contención de las personas en movilidad, al desplegar a la policía federal en los estados del sur del país para evitar que se desplazaran hacia la frontera con EE.UU.
12. En mayo de 2019, el gobierno de Donald Trump amenazó con imponer aranceles de hasta el 25% a las importaciones de productos mexicanos si el gobierno de México no tomaba acciones para reducir los flujos migratorios. Esta crisis se resolvió con la negociación del Acuerdo de Colaboración Migratoria en junio de 2019. México se comprometió a fortalecer sus controles migratorios por medio del despliegue de la Guardia Nacional en apoyo al control migratorio del INM y a aceptar más devoluciones de solicitantes de asilo desde EE.UU. Las detenciones migratorias en México alcanzaron su punto máximo (33.000) en junio de 2019, alrededor de la firma del acuerdo, y llegaron a 187.000 durante el 2019⁹. En total, 56.000 personas fueron devueltas a México bajo los MPP en ese año¹⁰. La limitada capacidad institucional del gobierno mexicano para albergar y proteger a las personas devueltas provocó que tuvieran que asentarse de manera precaria en las ciudades fronterizas de la región norte bajo condiciones de inseguridad e insalubridad a pesar del apoyo de la sociedad civil organizada.
13. A inicios de 2020, tanto los retornos bajo MPP como los flujos de personas en la frontera México-EE.UU. disminuyeron como consecuencia de las restricciones por la emergencia sanitaria, las nuevas políticas del gobierno estadounidense, incluidos el Transit-Country Asylum Ban y los acuerdos de cooperación en materia de asilo con Guatemala, El Salvador y Honduras¹¹. La emergencia por la pandemia permitió al gobierno estadounidense implementar las expulsiones de

⁷ Eduardo Torre *et al*, “El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener”, *Frontera Norte*, vol.33, 2021.

⁸ Gobierno de México, “Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”, 20 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-del-gobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad?idiom=es>

⁹ Ariel G. Ruiz Soto, “One year after the U.S.-Mexico Agreement: Reshaping Mexico’s Migration Policies”, MPI, junio de 2020.

¹⁰ TRAC Immigration-Syracuse University, “Contrasting Experiences: MPP vs. Non-MPP Immigration Court Cases”, December 19, 2019, <https://trac.syr.edu/immigration/reports/587/>

¹¹ El Transit-Country Asylum Ban impide que las personas que atravesaron un tercer país soliciten asilo en EE.UU. sin antes probar que solicitaron la protección en el tercer país y les fue negada. Ariel G. Ruiz Soto, “One year after the U.S.-Mexico Agreement: Reshaping Mexico’s Migration Policies”, Migration Policy Institute, junio de 2020.

migrantes bajo el título 42. Esta regulación permite a las autoridades migratorias expulsar a las personas automáticamente sin un proceso administrativo adecuado bajo el argumento de que pueden representar un riesgo sanitario.

14. Al iniciar su mandato, el Presidente Joe Biden propuso cambios en materia de protección internacional y anunció la suspensión de nuevos ingresos de MPP¹². El 1 de junio 2021, el Secretario de Seguridad Nacional dio fin oficial al programa¹³. Entre febrero y agosto 2021, más de 13.000 personas con casos elegibles lograron ingresar a EE.UU. a través de la plataforma “Conecta”¹⁴ para continuar sus casos en EE.UU. Sin embargo, el fallo de la Corte Suprema sobre la reactivación del MPP¹⁵ (además de la continuidad de los retornos bajo el Título 42), continúa provocando incertidumbre sobre el acceso real al asilo en EE.UU. El 29 de octubre 2021, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) emitió otro memo de terminación del MPP¹⁶, el cual está en revisión por los tribunales. Mientras tanto, se re-implementan los MPP de conformidad con la orden de la Corte.
15. A nivel nacional, el marco legal con relación al asilo y la protección internacional es favorable y se han realizado cambios importantes en los últimos años. No obstante, la aplicación práctica de las disposiciones normativas y de las orientaciones políticas muestra inconsistencias recurrentes que, durante 2021, y en particular con la llegada de la población haitiana, parecen haberse agravado.

2.3 Desplazamiento forzado interno (DFI) en México

16. El desplazamiento forzado interno en México ha recibido atención reciente del gobierno federal, aunque los avances concretos han sido limitados. En 2019, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) estimó que al menos 8.644 personas se desplazaron forzosamente de sus lugares de residencia en 28 eventos masivos a lo largo del año¹⁷. Según su registro histórico acumulado, el total de personas desplazadas por la violencia en México (hasta diciembre 2019) asciende a 346.945 personas. Más de la mitad de estos desplazamientos ocurrieron en Guerrero, uno de los estados más afectados por la violencia de la delincuencia organizada. Entre las principales causas de desplazamiento forzoso se identifica la violencia provocada por grupos armados, la violencia política, la conflictividad social y conflictos territoriales, y las violaciones a derechos humanos. Las cifras del CMDPDH indican que, en 2020, las personas que se desplazaron de manera forzada provienen en gran parte de Michoacán y Jalisco, estados también afectados por la delincuencia organizada¹⁸.
17. Tanto la Secretaría de Gobernación¹⁹ como la Comisión Nacional de Población²⁰ reconocen la urgencia de desarrollar instrumentos para medir con mayor precisión la magnitud del desplazamiento forzado interno en México. En 2020, la Cámara de Diputados aprobó la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno para reconocer y proteger los derechos de las personas desplazadas por medio de un programa nacional a cargo de la Secretaría de Gobernación, que incluiría un registro nacional de personas desplazadas forzosamente. El proyecto fue transmitido al Senado en 2020 donde está a la espera de continuar con el proceso legislativo.

¹² DHS (20 de enero 2021), DHS Statement of the Suspension of New Enrollments in the MPP. Disponible en:

<https://www.dhs.gov/news/2021/01/20/dhs-statement-suspension-new-enrollments-migrant-protection-protocols-program>

¹³ DHS (11 junio 2021), Termination of the Migrant Protection Protocols Program. Disponible en:

https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0601_termination_of_mpp_program.pdf

¹⁴ Esfuerzo apoyado por OIM y ACNUR. Plataforma “Conecta”, disponible en: <https://conecta.acnur.org/>

¹⁵ HRW (26 agosto 2021). EE. UU.: Sentencia de Suprema Corte pone en peligro a solicitantes de asilo. Disponible en:

<https://www.hrw.org/es/news/2021/08/26/ee-uu-sentencia-de-suprema-corte-pone-en-peligro-solicitantes-de-asilo>

¹⁶ DHS (29 octubre 2021), Termination of the Migrant Protection Protocols. Disponible en:

https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_1029_mpp-termination-memo.pdf

¹⁷ CMDPDH (2020) Episodios de desplazamiento masivo en México. CDMX.

¹⁸ <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/08/desplazados-por-violencia-desde-2020-al-menos-13-mil-mexicanos/>

¹⁹ CONAPO, “La violencia como causa de desplazamiento forzado: aproximaciones a su análisis en México”, marzo de 2019,

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf

²⁰ Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, “Migración interna por violencia o inseguridad en México”, 2020.

3 Metodología de la Evaluación

3.1 Marco de Evaluación General

19. En el contexto de la pandemia COVID-19, la evaluación se ha desarrollado en un formato híbrido, combinando actividades tanto presenciales como en remoto. El equipo de evaluación ha trabajado respetando las directrices de ACNUR y de las autoridades sanitarias en materia de salud pública.
20. El alcance temporal de la evaluación, previsto en los TdR de 2017 a 2020, se ha ampliado hasta 2021 (en la medida en que ACNUR ha puesto a disposición del equipo de evaluación los datos correspondientes). No obstante, la fecha de corte de la fase de recolección y análisis de datos ha sido octubre de 2021, por lo que el nivel de análisis de la operación en México para el conjunto de dicho año no tiene la misma consistencia que en años anteriores.
21. La evaluación se ha estructurado en tres dimensiones de análisis principales, agrupando las áreas de estudio y las preguntas de evaluación acordadas entre ACNUR y el equipo de evaluación.
 - En primer lugar, el análisis de la contribución estratégica de ACNUR al liderazgo de México en el marco del MIRPS y a las acciones adoptadas para dar respuesta a los desafíos en materia de protección internacional y soluciones.
 - En segundo lugar, el análisis de la respuesta programática de ACNUR en términos de coherencia, efectividad y sostenibilidad. En particular, se analiza en qué medida la respuesta de ACNUR ha contribuido a la transición de un enfoque orientado a la asistencia humanitaria a otro dirigido a la autosuficiencia, la inclusión y la integración socioeconómica de las personas de interés.
 - En tercer lugar, el análisis del desarrollo organizacional de la oficina de ACNUR en México, a partir de dos ámbitos clave: i) La evolución del modelo de financiación de las operaciones y del funcionamiento de la oficina y, ii) la expansión de la red de oficinas de terreno y de los recursos humanos necesarios para dar respuesta al aumento exponencial de las necesidades.
22. La matriz de evaluación se ha estructurado en torno a 4 áreas de estudio (“areas of inquiry”), con 4 preguntas de evaluación principales y 15 sub-preguntas. Todas las sub-preguntas se relacionan con los criterios de evaluación definidos por ALNAP, con foco en la coherencia, la eficacia y la sostenibilidad.

3.2 Métodos de Recolección de Datos

23. La evaluación ha utilizado un enfoque de métodos mixtos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias. Las herramientas cualitativas para la recogida de datos primarios se han diseñado ad-hoc para complementar los datos cuantitativos secundarios disponibles. La recolección de datos primarios ha integrado el enfoque de edad, género y diversidad en las diferentes herramientas utilizadas. La combinación de trabajo de campo presencial y en remoto ha permitido la recolección de datos utilizando una mayor diversidad de herramientas.
24. Actores clave: Se contactó con 222 informantes y se entrevistó al 85% (ver anexo 1). Los actores clave se agruparon en ocho tipos de organizaciones o grupos de informantes. Para el trabajo de terreno presencial se han priorizado 10 localidades a visitar en la frontera norte, zona centro y frontera sur, teniendo en cuenta el contexto, la relevancia, y el volumen de las actividades del ACNUR y socios en cada zona.
25. Revisión documental: La revisión documental ha incluido un total de 398 documentos, de los cuales 198 son externos y 200 son de ACNUR (ver anexo 4). La matriz de evaluación ha relacionado los documentos clave con cada una de las preguntas, sub-preguntas y criterios de evaluación.
26. Entrevistas: Se han entrevistado a 187 informantes, 59% mujeres y 41% hombres (ver anexo 1). La modalidad de las entrevistas ha sido en un 29% presencial y el 71% en remoto. Dentro de la

categoría ACNUR se incluyen entrevistas a los equipos de ACNUR en México (COMEX y oficinas de terreno) y algunas entrevistas a nivel regional (oficina Panamá).

27. Grupos focales: Se realizaron 12 FGD en 6 de las 10 ciudades visitadas, con un total de 68 participantes (47% mujeres y 53% hombres). No se han realizado FGD específicos con perfiles vulnerables (p.e: NNA, colectivos LGTBI, personas con discapacidad) debido a las restricciones derivadas de la pandemia en el país y limitaciones organizativas. La representación de las diferentes nacionalidades y género en los grupos focales es coherente con los perfiles migratorios centroamericanos. No obstante, no se ha conseguido contar con una presencia representativa de haitianos y cubanos (ver anexo 5).
28. Observaciones: El equipo de evaluación ha podido visitar 10 localidades (ver anexo 7). Se han podido visitar algunos albergues de acogida en el marco de las entrevistas y grupos focales. El plan de visitas previsto no se pudo realizar completamente debido a brotes de la COVID-19. Los albergues visitados hacen parte de las rutas de migración altamente transitadas y se encontraban funcionando a un 30% o 50% de la capacidad debido a las medidas de salud pública.

3.3 Análisis y Validación de Datos

29. Los datos cualitativos se han organizado en una matriz de evidencia (basado en las preguntas de evaluación) para sustentar las conclusiones. La triangulación de la información y los tres talleres realizados con ACNUR, socios y organizaciones clave ha sido el ejercicio central de validación. Los datos y las conclusiones se han agregado y revisado por pregunta de evaluación, área de estudio y se han triangulado por tipo de datos, método, fuente de información y evaluador.
30. Se han realizado tres talleres de restitución por separado; el primero con el personal de ACNUR (2/09/2021), el segundo con instituciones nacionales y socios (29/09/2021) y el tercero (22/02/2022) de nuevo con equipos de ACNUR en México y Panamá. El objetivo de los dos primeros talleres ha sido compartir los hallazgos y conclusiones preliminares y desarrollar las áreas de mejora conjuntamente, reforzando la participación y el enfoque de co-creación de las recomendaciones. El tercer taller ha tenido como objetivo identificar las recomendaciones y acciones prioritarias a ser implementadas en el corto plazo ("what's next") y se aplicó la herramienta MENTIMETER. Para los dos primeros talleres se han contactado a 141 personas de 57 instituciones y han participado un total de 77 personas. En el taller final han participado unos 40 profesionales de ACNUR.
31. El equipo de evaluación ha realizado también un análisis del desempeño de ACNUR en México a (anexo 12) partir de las herramientas internas de monitoreo disponibles, teniendo en cuenta las limitaciones existentes en el sistema actual y que a partir del año 2022 se dispondrá de un nuevo marco de resultados y, por ende, un nuevo mecanismo de monitoreo.

3.4 Mecanismos de Participación y Seguimiento

32. Diversos factores han obstaculizado la constitución del Grupo de referencia de la evaluación ("Reference Group"). No obstante, el equipo de evaluación ha mantenido una comunicación fluida con el Servicio de evaluación de la oficina regional de ACNUR en Panamá y con la Oficina de país en México. Tampoco se ha podido conformar una comisión de representantes de las Pdl, aunque sus voces han sido recogidas en grupos focales, entrevistas y observaciones en terreno.

3.5 Control de Calidad

33. El control de calidad se ha basado en la guía de garantía de calidad de evaluación de ACNUR, en las normas de UNEG y en las buenas prácticas de la comunidad de evaluación (ALNAP, OCDE/CAD). El control de calidad se ha llevado a cabo a lo largo de todo el proceso en dos ámbitos; internamente, por el equipo de evaluación mediante autoevaluaciones y la aplicación de una guía de parámetros de verificación de la consistencia de los diferentes informes elaborados. Externamente, por los servicios del ACNUR, en particular por los equipos de la oficina de país en México y el Servicio de evaluación.

3.6 Limitaciones y Cuestiones Éticas

3.6.1 Particularidades del sistema de monitoreo de ACNUR

34. Un elemento central enfrentado por la evaluación ha sido tener que realizar un análisis de la eficacia de la operación en México para un periodo de 5 años, a partir de planificaciones de ACNUR anuales. El sistema de monitoreo de ACNUR presenta particularidades que han dificultado la identificación de tendencias y probablemente de algunas conclusiones de mayor alcance. En primer lugar, ACNUR ha utilizado 59 indicadores de output que a lo largo de 5 años han sido reportados 268 veces con diferentes frecuencias. De estos 59 indicadores, solo 12 se utilizaron de manera constante 4 o 5 años. En segundo lugar, el equipo de evaluación ha tenido que basar parte del análisis en diferentes documentos de monitoreo, con formatos y periodicidades diversas y provenientes de fuentes diferentes y también ha identificado imprecisiones en algunas cifras.
35. El impacto operacional y presupuestario de la COVID-19 durante el año 2020 ha distorsionado el análisis de tendencias, que también se ha visto limitado por lagunas en datos presupuestarios del año 2017 y 2021, tanto programáticos como organizacionales. Además del sistema de monitoreo, la tabla siguiente presenta las limitaciones que ha enfrentado la evaluación. Las medidas de mitigación se han discutido conjuntamente entre el ACNUR y el equipo de evaluación.

LIMITACIONES	MEDIDAS DE MITIGACIÓN
Elevada presión operacional para los equipos de ACNUR y socios, lo que ha limitado parcialmente el acceso a información y a algunos informantes. El crecimiento rápido de las operaciones de ACNUR y la rotación de personal ha provocado que existan algunas lagunas en datos de la estrategia de intervención en 2017.	<ul style="list-style-type: none">Ampliar el número de informantes y utilizar el método de “bola de nieve” para identificar otros posibles informantes no previstos en la cartografía inicial. Ampliar la identificación y explotación de numerosa información secundaria elaborada por organizaciones nacionales e internacionales recientemente.
Escasos datos en relación a la componente de recursos humanos y lagunas en los datos de ejecución presupuestaria de 2017 y 2021.	<ul style="list-style-type: none">Enfatizar el análisis cualitativo y utilizar datos disponibles sobre previsiones presupuestarias, aunque ofrecen menos exactitud.
La dispersión geográfica de Pdl, la coexistencia de diversos grupos culturales y lingüísticos, el alcance de la respuesta programática y la presencia de múltiples perfiles de vulnerabilidad, han supuesto un reto para abordar de manera integral la amplia variedad de retos de protección.	<ul style="list-style-type: none">El equipo de evaluación y el ACNUR han priorizado las localidades, los temas clave de análisis y los grupos vulnerables prioritarios y accesibles durante el trabajo de campo.
Dificultades en la aplicación del enfoque participativo (especialmente en lo que respecta a la representación de las personas de interés durante el proceso de evaluación).	<ul style="list-style-type: none">Establecer comunicación continua con el servicio de evaluación de la oficina de regional y las personas focales de ACNUR en México. Reforzar la recogida de datos a partir de socios y organizaciones trabajando en primera línea.
Limitación en la recogida de datos en albergues y FGD debidas la COVID-19.	<ul style="list-style-type: none">Organizar entrevistas grupales en modo remoto.

3.6.2 Cuestiones éticas

La evaluación se ha basado en la Guía de Evaluación de la Acción Humanitaria de ALNAP (2016) y en las Directrices Éticas y el Código de Conducta de UNEG (2008). En particular, la evaluación ha seguido las orientaciones sobre la integración de los principios de igualdad de género y derechos humanos establecidas en el Manual del UNEG, Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation (2011).

4 Hallazgos

4.1 Área de estudio 1: ¿Qué tan estratégico ha sido el trabajo del ACNUR con el Gobierno de México para apoyar el MIRPS y las cuestiones relacionadas con los refugiados y el asilo del plan de desarrollo regional?

36. Entre 2017 y 2021, el trabajo de ACNUR ha sido determinante para ampliar el espacio de protección y ha contribuido a visibilizar a México como espacio de acogida de poblaciones con necesidades de protección internacional (no sólo como país de tránsito y de emigración) por parte de las instituciones públicas y de la sociedad. ACNUR y socios han contribuido a la transformación del sistema nacional de asilo; existe un elevado nivel de coincidencia en torno a las mejoras conseguidas en acceso, registro, procesamiento y determinación del estatuto de refugiado, así como en integración local, a pesar de barreras sistémicas y retos persistentes. Este valor añadido de ACNUR se refleja en cinco dimensiones: i) la mayor visibilidad de la protección internacional en la agenda política y social; ii) el expertise técnico y acompañamiento institucional brindado para el desarrollo de las capacidades nacionales; iii) la visión y análisis regional de flujos y políticas migratorias; iv) la reactividad frente a movimientos de población ("oleadas") y v) una estrategia de país enfocada al nexo asistencia humanitaria – desarrollo, en particular a través de la integración local de las personas refugiadas.
-

4.1.1 ¿Cuán relevantes y apropiadas han sido las iniciativas lideradas por el ACNUR para garantizar que el capítulo de México del MIRPS refleje adecuadamente toda la gama de retos derivados de brindar protección y soluciones?

37. El ACNUR (oficina regional Panamá y oficina de país México), en colaboración con otras organizaciones, ha jugado un papel fundamental en el lanzamiento del MIRPS (2017), en su configuración, funcionamiento y cohesión como plataforma con visión regional en un contexto de intensificación y complejidad crecientes de flujos mixtos de personas en movilidad y de desbordamiento de instituciones y organizaciones nacionales. El MIRPS se percibe como una plataforma de interés y como buen mecanismo de articulación regional, a pesar de debilidades manifestadas por algunos informantes. Asimismo, ACNUR ha contribuido al posicionamiento de México como un país de referencia en generación de experiencias innovadoras y aprendizajes en materia de protección internacional para el resto de la región²¹.
-
38. En Mesoamérica, el MIRPS traslada el consenso mundial sobre cooperación internacional y responsabilidad compartida del Pacto Mundial sobre los Refugiados a la región. ACNUR y la OEA ocupan la Secretaría técnica del MIRPS, lo que desde su inicio ha supuesto una posición clave para dinamizar y cohesionar la visión regional de los retos de protección internacional derivados de los intensos flujos de movilidad humana. En 2019, México ocupó la presidencia pro-tempore del primer año del MIRPS. ACNUR promovió el consenso entre los países de la región y trabajó conjuntamente con el equipo técnico del gobierno de México (Secretaría de Relaciones Exteriores, COMAR) para definir agendas y prioridades. En paralelo, ACNUR lideró un importante proceso consultivo con autoridades federales y locales que ha permitido dar mayor visibilidad al Pacto Mundial sobre los Refugiados en México en diferentes niveles de la administración y desarrollar planes de trabajo con un enfoque altamente participativo.
39. A nivel nacional, el acompañamiento de ACNUR a instancias gubernamentales (p.e: COMAR, Subsecretaría de Derechos Humanos, Cancillería) mediante acciones de asistencia técnica, diálogo

²¹ ACNUR, Recopilación de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas - Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias

institucional, abogacía y financiación ha sido determinante para que el Plan de Acción Nacional de México del MIRPS reflejara adecuadamente las necesidades clave en materia de protección internacional y propusiera una estrategia de respuesta integral (abarcando protección, acceso a servicios básicos, integración local y refuerzo de capacidades)²². La implementación del MIRPS en México se ha articulado principalmente a través de la Mesa Interinstitucional de Refugio y Protección Complementaria (y mesas técnicas en empleo, educación, salud e identidad) que ha conseguido reunir en un mismo foro a actores gubernamentales de los sectores de asuntos sociales, educación, empleo y salud y a OSC²³.

40. En 2019, El Salvador se incorpora al MIRPS, gracias al trabajo de abogacía de ACNUR. A nivel regional, el Gobierno de México (a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores) en concertación con la CEPAL y en un contexto favorecido por ACNUR²⁴, está impulsando el Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México.
41. Bajo el impulso del MIRPS, y a través de la Mesa Interinstitucional, el ACNUR ha contribuido a las enmiendas a la Ley General de Población, lo que ha facilitado el acceso de los solicitantes de asilo y las personas refugiadas a la documentación (CURP). Asimismo, la Comisión para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de Asilo ha establecido una vía de remisión interinstitucional para la protección de niños refugiados y migrantes basada en el procedimiento de “interés superior del niño”. El gobierno también adoptó reformas para la armonización de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP)²⁵ y la Ley de Migración con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes²⁶.
42. A nivel nacional, el trabajo con diferentes instancias del gobierno de México ha contribuido a que las personas refugiadas y solicitantes de asilo se incluyeran en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024²⁷. ACNUR ha incidido en el acceso al sistema de salud, ha colaborado con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fortalecer al Sistema Nacional de Empleo y ha promovido la inclusión de las Pdl en la estrategia de regreso a clases.

4.1.2 Eficacia de ACNUR en apoyar el liderazgo (de México) del proceso MIRPS y en la Protección de derechos fundamentales

43. La combinación de factores contextuales excepcionales entre 2017 y 2021 (Pacto Mundial, compromiso en derechos humanos para la política pública en migración, nuevo liderazgo en la COMAR, mayor visibilización de eventos migratorios en las fronteras norte y sur), ha supuesto una oportunidad para visibilizar las necesidades de protección internacional en México. En este contexto, la visión y posicionamiento estratégico de ACNUR, el apoyo a reformas al marco legal²⁸, el despliegue del MIRPS, el establecimiento de nuevas alianzas con actores nacionales y el incremento de la financiación han hecho posibles avances relevantes en el desarrollo del sistema nacional de asilo. ACNUR ha incrementado el conocimiento y el acceso a derechos y servicios básicos para las personas con necesidad de protección, reforzado las capacidades de instituciones públicas (COMAR y, en menor medida, INM) y promovido la configuración de un “ecosistema” de actores públicos (secretarías de gobierno, otras administraciones públicas) y privados (empresa, OSC, academia, organizaciones internacionales) trabajando en torno al asilo y la protección en el sur, centro y norte del país.

²² El capítulo de México del MIRPS, elaborado durante un proceso participativo, define cuatro ejes prioritarios de intervención: Recepción y Admisión; EJE 2 – Necesidades inmediatas y persistentes; EJE 3 – Apoyo a los países y comunidades de acogida; EJE 4 – Ampliar oportunidades de soluciones duraderas

²³ La Mesa Interinstitucional de Refugio y Protección Complementaria está integrada por las siguientes Secretarías: Secretaría de Gobernación (COMAR, Instituto Nacional de Migración, Registro Nacional de Población, Consejo para la Prevención de Discriminaciones), Secretaría de Relaciones Exteriores, Autoridades de Protección a la Niñez, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Comisión Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Derechos Humanos, ACNUR, OIM, UNICEF, OPS/ OMS, ONG nacionales

²⁴ SRE presente en la 72 reunión del Comité Ejecutivo del ACNUR (<https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-presente-en-la-72-reunion-del-comite-ejecutivo-del-acnur?idiom=es>)

²⁵ Última reforma publicada en noviembre de 2020

²⁶ Última reforma publicada en enero 2021

²⁷ Otras experiencias relevantes se han producido en los estados de Coahuila y Jalisco.

²⁸ Leyes sobre refugiados, migración e infancia

44. Los importantes progresos en el sistema (y ecosistema) nacional de asilo se han conseguido en un periodo marcado por flujos mixtos crecientes y “oleadas” que han obligado a ACNUR y socios a realizar esfuerzos constantes para combinar, con dificultades, una lógica de emergencia y corto plazo con una lógica de desarrollo a medio plazo. La mayor y mejor “capacidad instalada” en el sistema nacional de asilo ha sido determinante para brindar cobertura más amplia a las crecientes necesidades de protección internacional, aunque de manera insuficiente debido al enorme aumento en número y en complejidad de los flujos mixtos. Los factores de expulsión (“push factors”) desde los países de origen han sido más fuertes que las restricciones crecientes a la movilidad humana.
45. En paralelo a logros conseguidos, el acelerado crecimiento operacional y territorial de ACNUR y COMAR en un contexto cambiante, la rápida expansión de programas y socios y la movilización permanente para responder a situaciones de emergencia, han generado tensiones organizacionales (p.e: déficit en recursos humanos, posiciones con dobles o triples responsabilidades) y operacionales (p.e: difícil equilibrio entre acciones de urgencia y de desarrollo, metas cuantitativas difíciles de alcanzar) y han hecho emerger riesgos en la consistencia y calidad de varias áreas de actuación. A pesar de los esfuerzos y recursos invertidos por actores internacionales y nacionales, la magnitud de las necesidades, la ausencia de alternativas migratorias y la sobrecarga del sistema de asilo han puesto al límite las capacidades del ACNUR y socios, del sistema de Naciones Unidas y otros actores internacionales, así como de un buen número de instancias de gobierno, en particular de la COMAR y varios municipios. Los acontecimientos vividos durante el año 2021 en las fronteras norte y sur son claros ejemplos del desbordamiento y fragilidad de las capacidades de respuesta a todos los niveles, especialmente en situaciones de emergencia. En este contexto, las sucesivas “oleadas” están incrementando las tensiones con las comunidades de acogida en las dos fronteras ante las que las iniciativas de coexistencia pacífica se muestran insuficientes.
-

4.1.2.1 La cooperación con la COMAR

46. A grandes rasgos, las numerosas actuaciones que ACNUR ha desplegado en los últimos cinco años para apoyar el desarrollo del sistema nacional de asilo se pueden agrupar en tres grandes ámbitos de trabajo:
- El refuerzo del sistema nacional de asilo y protección internacional, trabajando intensamente con la COMAR, y en menor medida, con el INM, RENAPO, otras instancias de la administración pública y organizaciones de la sociedad civil.
 - La puesta en marcha de un ambicioso programa de integración local de las personas refugiadas en México y de cohesión social en las comunidades de acogida, reubicando personas refugiadas desde la frontera sur hacia ciudades del centro y norte que ofrecen mejores perspectivas de integración económica y social.
 - La participación en múltiples foros de incidencia y coordinación y la dinamización del trabajo en red de organizaciones públicas y privadas, en lo que constituye una especie de “ecosistema” de actores trabajando en torno al asilo y la protección internacional.
47. La cooperación entre ambas instituciones se plasmó en un memorándum firmado entre la SEGOB y el ACNUR en 2019 que se ha ido operacionalizando a través de Planes de trabajo COMAR - ACNUR anuales. El despliegue en esfuerzos y recursos de ACNUR en el país tiene su reflejo también en el despliegue de más y mejores capacidades de la COMAR en localidades clave. Así, por ejemplo, COMAR ha pasado de tres oficinas en 2016 (Tapachula, Acayucan y CDMX) a tener oficinas de representación y enlace en doce localidades (Acayucan, Aguascalientes, Ciudad de México, Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Palenque, Saltillo, Tapachula, Tenosique, Tijuana y Tuxtla), y estar presente en nueve localidades más (Cancún, Guanajuato, Irapuato, León, Mexicali, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Torreón). En 2019 y como respuesta a la creciente demanda de solicitudes, se ha inaugurado un Centro de Registro en Tapachula con capacidad de 6.000 personas al mes, gestionado por COMAR con apoyo de ACNUR.
48. Las contribuciones en recursos materiales de ACNUR han permitido a la COMAR disponer de locales, vehículos, equipamiento informático y tecnologías para responder a un aumento de solicitudes que, de otra manera, no hubieran podido atenderse. ACNUR ha impulsado la mejora en la eficiencia y la calidad, enfoque absolutamente necesario en un contexto de incremento exponencial y complejidad de casos, a través de proyectos específicos. En términos de calidad,

destaca la puesta en marcha un programa de mejora del control de calidad (Quality Assurance Initiative – QAI, en inglés) y la constitución de un equipo especializado que ha permitido introducir mejoras en el funcionamiento de la COMAR.

49. En términos de movilización de recursos humanos, el personal contratado por ACNUR en apoyo de la COMAR pasó de 29 UNOPS en 2017 a 210 personas en 2019 (171 contratos individuales y 39 UNOPS), 146 personas en 2020 y 215 personas en 2021. El personal contratado por ACNUR ha sido esencial para la apertura de las nuevas oficinas de la COMAR (Guadalajara, Saltillo, Cancún), crear nuevas unidades (p.e: Análisis y Estadística) y responder a la emergencia de nuevas necesidades (p.e: intérpretes de creole).
50. El acompañamiento a los profesionales de la COMAR (personal propio y de apoyo) ha incluido un componente de desarrollo de competencias, reflejado en el “Plan Nacional de Capacitaciones” y que ha combinado formaciones presenciales, “on the job trainings”, formación de formadores y formaciones en remoto, cubriendo un amplio espectro de temas relacionados con RSD y protección²⁹. La utilización de tecnologías de trabajo en remoto ha permitido mantener el acompañamiento y un cierto nivel de formaciones durante la pandemia de COVID-19. El número de profesionales de la COMAR formados ha oscilado anualmente dependiendo de la disponibilidad presupuestaria (34 en 2018 y 240 en 2019).
51. En términos presupuestarios, el presupuesto de ACNUR para apoyar al fortalecimiento de la COMAR durante el periodo 2018 – 2021 se sitúa en torno a los 11 millones de dólares, presentando un máximo de unos 4,5 millones de dólares en el 2021. Para el mismo periodo, el presupuesto público acumulado de la COMAR alcanza los 8 millones de dólares aproximadamente, lo que muestra un desbalance importante entre fondos propios y externos que ha requerido de un soporte estable de ACNUR en términos de administración y logística para gestionar los fondos y la implementación de parte de las acciones acordadas.

4.1.2.2 La Cooperación con el INM y otros actores

52. La cooperación entre ACNUR y el INM refleja fluctuaciones entre 2017 – 2021 y menor intensidad que con la COMAR, debido probablemente a la compleja y cambiante situación institucional y migratoria. A grandes rasgos, ACNUR ha desplegado cinco modalidades de apoyo principales al Instituto Nacional de migración (INM).
- El refuerzo de competencias de un número importante de funcionarios del INM sobre derecho internacional y derecho al asilo, responsabilidades de los funcionarios con solicitantes de asilo y refugiados, identificación y referencia de personas en riesgo o con necesidades de protección.
 - En coordinación con la COMAR y OSC, el apoyo al programa de “alternativas a la detención³⁰”, incluyendo acceso a la información en las estaciones migratorias gestionadas por el INM, aunque el acceso a las estaciones migratorias está actualmente limitado.
 - La organización de misiones de monitoreo de fronteras, como actividad clave de la estrategia de protección.
 - La cooperación con el INM para los traslados del PIL (validación de los listados de personas trasladadas y monitoreo de las unidades).
 - El apoyo a la participación del INM en foros de trabajo y coordinación regional sobre los flujos migratorios en Centroamérica, en los cuales las instituciones mexicanas desempeñan un papel crucial.
53. El trabajo de ACNUR con la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sido crucial para el diseño e implementación de las visitas de monitoreo de fronteras, referencias de casos de

²⁹Definición de refugiado, evaluación de la carga de la prueba en el procedimiento de asilo, información sobre país de origen, marco legal de asilo en México, interés superior del niño, violencia de género, etc.

³⁰Ver capítulo específico sobre detención.

protección, y visitas a centros de detención, especialmente teniendo en cuenta la imposibilidad para ACNUR de acceder a aeropuertos u otros puestos fronterizos.

4.1.2.3 Acceso al territorio, a la información y la asistencia legal

54. El acceso al territorio mexicano por parte de las personas en situación de movilidad puede darse de diferentes maneras. El proceso por el INM sigue una lógica de contención y control de fronteras que supone una entrada formal al país y la detención en estación migratoria (EM) antes de pedir asilo. Por el contrario, si las personas ingresan irregularmente y logran registrar su solicitud de asilo en COMAR ya no son detenidas en EM, pero deben permanecer en la misma entidad federativa hasta esperar la resolución de su caso. Esos dos procesos diferentes son conocidos por las personas en situación de movilidad que, en su gran mayoría, prefieren exponerse al riesgo de una entrada irregular y dirigirse directamente a la COMAR³¹.
55. El ejercicio del derecho de acceso al territorio, claramente establecido en el marco normativo, se ha visto limitado también por barreras legales, institucionales y administrativas persistentes en los últimos cinco años, a pesar de la publicación de una nueva política migratoria basada en derechos. Los informes de ACNUR, de organizaciones de la sociedad civil y de centros académicos documentan barreras de acceso similares³², derivadas del refuerzo de las medidas de control migratorio principalmente orientadas a la contención, detención y devolución en fronteras³³.
56. En este contexto, ACNUR ha implementado diversas acciones destinadas a asegurar el derecho de acceso al territorio. Destaca el aumento en las visitas de monitoreo de fronteras (63 en 2017 y 360 en 2019, con descenso en 2020 – 58 visitas - debido a la COVID-19). En términos de monitoreo y asistencia a los casos de “refoulement” o de rechazo y “push-backs”, el trabajo de ACNUR parece estar condicionado por la imposibilidad de tener presencia en aeropuertos y la escasa información pública disponible³⁴. Como parte de la colaboración con el INM, ACNUR ha capacitado, durante 2017 y 2018, a 1.528 funcionarios de fronteras sobre derecho al asilo y temas relacionados y se ha previsto formar a otros 1.225 funcionarios en 2021.
57. La falta de información sobre el derecho a solicitar asilo sigue siendo una barrera de protección. El objetivo de ACNUR y socios es dar orientación clara y objetiva para que las personas puedan tomar decisiones informadas. Siendo los alberges actores clave para proporcionar información, el ACNUR ha implementado acciones de comunicación con sociedad civil y autoridades locales con el apoyo de paralegales. Hoy en día, las personas en situación de movilidad humana tienen más información sobre el derecho de asilo y, de hecho, algunos análisis señalan que el esfuerzo de difusión, comunicación y orientación sobre el derecho de asilo, junto con los factores de expulsión, es una de las causas, entre otras, que explican el crecimiento exponencial en el número de solicitudes en los últimos años³⁵.

³¹ En agosto de 2020, 1.040 funcionarios del INM fueron despedidos por obligar a los migrantes a pagar hasta 300 pesos para tramitar documentos de inmigración (<https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/12/1/un-nuevo-camino-a-seguir-refuerzo-del-contexto-de-proteccion-en-mxico>)

³² Red Regional de Protección (2020) Situación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en México y el norte de Centroamérica. Violaciones al principio de no devolución y a derechos humanos de personas en movilidad, como consecuencia del rechazo en fronteras, deportaciones masivas y detención migratoria por parte de los gobiernos de la región.

Alejandra Macías, Mikaela Christiansson (2021) Protección judicial de los derechos de personas refugiadas en México; Sistematización de sentencias en casos promovidos por Asylum Access México, 2015 – 2020. Asylum Access México.

Felipe Sánchez Nájera, et al (2016) La interpretación y aplicación del derecho internacional y nacional de los refugiados en México. Universidad Iberoamericana Ciudad de México

³³ (p.e: ausencia de mecanismos de identificación de necesidades de protección internacional en aeropuertos, detención de personas de interés sin acceso a información sobre el procedimiento de asilo o asistencia legal, deficiente información sobre casos de “refoulement”, plazo de 30 días para presentar la solicitud de asilo).

³⁴ 16 casos de “refoulement” reportados como conocidos por ACNUR en 2020

³⁵ “Un mayor conocimiento del procedimiento entre las personas extranjeras, que posiblemente se debe a la difusión de esta figura por parte de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), del propio gobierno de México y los medios de comunicación, así como por la difusión de esta opción entre las redes sociales de los migrantes y refugiados –familiares, amigos, coyotes, entre otras– y por experiencias de movilidad previas. Con datos de las Emif Sur se mostró que hubo un crecimiento sustancial en el porcentaje de personas del NCA devueltas por autoridades mexicanas que declararon haber sido informadas sobre el derecho a pedir asilo, protección o refugio por tales autoridades, pues entre 2016 y 2019 pasaron de 6 a 31 por ciento (Bermúdez Lobera, 2020,

58. Sin embargo, las redes de información sobre acceso al asilo siguen siendo insuficientes teniendo en cuenta el número de personas en situación de movilidad y las variaciones en las rutas de cruce de frontera al territorio mexicano. Las personas en situación de movilidad entrevistadas confirman que cuando llegan a México por la frontera sur, el “paso de voz” es el principal medio por el cual tienen información sobre los albergues donde pueden acudir, y las ONGs donde pueden solicitar ayudas u orientación. En entrevistas y grupos focales, se identificó que el Facebook El Jaguar es poco conocido entre las personas que están en la ruta migratoria a pesar de que en 2020 alcanzó más de dos millones de visitas en las áreas principales donde se encuentran las personas refugiadas, un aumento del 113 por ciento en comparación con 2019³⁶.

*“Los amigos, la gente que uno se encuentra, la INM, te dicen anda a la COMAR, al ACNUR”
(Participante en grupo focal)*

59. Otro tema destacado en los grupos focales en la frontera sur es que los circuitos de entrega de papeles y procedimientos en la COMAR y en ACNUR para la solicitud de asilo generan confusión entre las Pdl. A pesar de las explicaciones durante la entrevista de registro, las personas entrevistadas mencionaron que no entienden por qué unas tardan más tiempo (2 o 3 meses), y otras entregan la documentación y el mismo día les hacen las entrevistas y pueden recibir CBI.

60. Los esfuerzos principales de ACNUR se han dirigido a facilitar y ampliar la orientación y asistencia legal a Pdl³⁷ mediante el despliegue de una amplia red de perfiles de paralegales en distintas localidades y la formación de profesionales de OSC, albergues y clínicas jurídicas. En 2020, ACNUR México ha financiado la contratación de 76 abogados y 32 paralegales (en 2019 eran 64 abogados y 36 paralegales), colaboradores de las OSC y albergues socios. Por iniciativa de ACNUR, se ha creado una mesa de coordinación entre socios especializados en temas legales, donde también se proponen mesas temáticas. Algunos socios de ACNUR se han involucrado en litigios estratégicos en situaciones de detención en estaciones migratorias.

61. Es paradójico que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para reforzar el control de la frontera sur, tanto durante la fase crítica de la pandemia de COVID-19 por motivos de seguridad sanitaria como en la última oleada de llegada de población haitiana, las solicitudes de asilo hayan continuado incrementándose y, de hecho, han alcanzado máximos históricos (13.066 solicitudes presentadas ante la COMAR en agosto 2021). Las estadísticas de ACNUR muestran que México se ha convertido en el tercer país en el mundo en lo relativo a nuevas solicitudes de asilo en 2021. Probablemente, la intensidad de los flujos migratorios esté superando la capacidad de los dispositivos de control migratorio establecidos en la frontera sur y, al mismo tiempo, generando una demanda inducida en las solicitudes de asilo, al no disponerse de otros mecanismos de gestión migratoria adaptados al momento actual.

4.1.2.4 Detención

62. Desde el año 2016, ANCUR ha apoyado el programa de “alternativas de alojamiento” o “programa de salidas de estaciones migratorias” (SEM) que permitía la liberación de solicitantes de asilo de las estaciones migratorias para continuar con su procedimiento en libertad, con el compromiso de presentarse a firmar semanalmente ante el INM. Durante 2019, el último año en el que el programa operó con normalidad, se beneficiaron 9.926 solicitantes de la condición de refugiado.

63. En 2020, el INM restringió el acceso al programa “alternativas de alojamiento”. A partir de la emisión de una circular interna, solo podrían beneficiarse del programa personas adultas mayores o personas con enfermedades y discapacidades muy graves. La decisión sobre qué solicitantes de asilo son puestos en libertad es tomada por el INM sin consultar con ninguna otra organización y la mayoría de los solicitantes de asilo deben permanecer en la EM hasta que la COMAR no resuelve su petición (proceso que puede tardar meses). Lo anterior representa un desincentivo para que las Pdl soliciten y accedan a la protección internacional.

p. 18).” Citado en: Eduardo Torre Cantalapiedra, María Dolores París Pombo, Eduardo Elías Gutiérrez López (2021) El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. FRONTERA NORTE Vol. 33, Art. 7, 2021 <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>

³⁶ACNUR, Informe Anual 2020 Mexico

³⁷ En 2020 capítulo presupuestario de «Asistencia legal (“Legal remedies and legal assistance”) representa el 67% del presupuesto ejecutado destinado a acciones vinculadas a Entorno favorable a la protección (“Favourable Protection Environment”)

64. Dada la restricción del programa, ACNUR ha logrado implementar en algunas estaciones migratorias “acuerdos locales” para apoyar la salida de solicitantes de asilo. Se trata de ejercicios unilaterales por parte del INM, pero solicita el apoyo del ACNUR para coordinar el alojamiento en albergues para las personas liberadas. La COMAR no participa en estas salidas, como sí ocurría en el programa anterior. Durante 2021, ACNUR ha apoyado la salida de 1.413 solicitantes (120 menores), de los cuales 631 salieron bajo programa SEM y 782 bajo “acuerdo local”³⁸.
65. En junio 2019, un juez federal otorgó medidas para la liberación de todos los NNA de la estación migratoria de CDMX como resultado de un juicio de amparo iniciado por organizaciones de sociedad civil que demandaron el registro adecuado y la liberación inmediata de los NNA en detención. A partir de la implementación de las reformas legales en materia de protección a NNA (no detención en EM), ACNUR ha observado que ya no hay presencia de NNA en algunas EM tales como Siglo XXI, Tijuana y Acayucan. Sin embargo, aún hay NNA retenidos en otras EM (p.e: Monterrey, Saltillo, Puebla), así como en otro tipo de espacios que no se llaman EM pero que siguen siendo espacios privativos de la libertad.
66. El programa de salida de estaciones migratorias muestra un balance positivo y ha dado empuje a estrategias más amplias para combatir prácticas de detención contrarias a estándares internacionales, y, durante la pandemia, contrarias al derecho a la salud. Las contribuciones realizadas por ACNUR y otras organizaciones han supuesto un claro beneficio para la gestión de un gran número de casos, pero no han podido revertir una práctica sistémica contraria al derecho al asilo que parece persistir.

4.1.3 Documentación y procedimientos de protección justos

4.1.3.1 Condiciones de acogida (albergues)

67. El ACNUR ha apoyado a los albergues debido al papel fundamental que desempeñan no sólo en el alojamiento sino también en la provisión de asistencia humanitaria, de identificación de necesidades específicas y de orientación e información sobre el derecho a la protección internacional. El ACNUR ha apoyado a albergues en todo el país, particularmente en la frontera sur (afectada con las llegadas y “oleadas” crecientes) y en la frontera norte (afectada por el programa MPP y las acciones derivadas de la aplicación del título 42)³⁹.
68. En 2019 un equipo multifuncional visitó 42 albergues en todo el país e hizo un diagnóstico integral que incluye elementos de programas, protección e infraestructura. A partir de dicho diagnóstico se ha diseñado la estrategia para albergues 2019-2022 destinada a reforzar actividades de protección, trabajo en red, preparación ante contingencias (p.e. caravanas), mejoras en infraestructura e instalaciones⁴⁰, las campañas de información y el trabajo con las comunidades de acogida. En 2020, la pandemia causó interrupciones en algunas actividades planificadas pero se reaccionó rápida y coordinadamente para preparar la respuesta por parte de los albergues ante la emergencia. El ACNUR apoyó a más de 100 albergues con más personal, formación, material informativo, carpas de aislamiento, suministro de artículos de higiene y de desinfección, así como kits de dignidad para mujeres y niñas a fin de garantizar la higiene menstrual. Además de la repuesta a la pandemia por COVID-19, el ACNUR realizó también varios proyectos de mejoramiento en las condiciones de los albergues y se aumentó el número de camas disponibles en localidades clave⁴¹. El trabajo con los albergues se coordina en el grupo interagencial donde participan activamente IOM, UNICEF y CICR, con liderazgo rotativo entre ACNUR y OIM.
69. En respuesta al aumento sostenido de Pdl, ACNUR ha invertido en la construcción de un nuevo albergue de 300 camas para solicitantes de asilo y refugiados en Tapachula (una inversión de alrededor de 2 millones de USD)⁴². El albergue ha sido inaugurado a finales de 2020, está

³⁸ Datos proporcionados por ACNUR durante la redacción de la versión final del informe.

³⁹ Shelter strategy UNHCR México 2019-2022

⁴⁰ En 2019 y 2020 se hicieron varias intervenciones, p.e. se instalaron paneles solares e instalaciones de agua en diversos albergues.

⁴¹ Cuatro albergues del noreste (Casa Indi, Casa San Juan Diego, Senda de Vida, Casa Nazareth) apoyados por el ACNUR pasan de 1.000 camas a 1.840 camas.

⁴² ACNUR, informe anual 2020

gestionado por Hospitalidad y Solidaridad A.C, financiada en origen totalmente por ACNUR. El nuevo albergue ha supuesto un alivio al elevado número de solicitantes de asilo bloqueados en la frontera sur, aunque ante el fuerte flujo de llegadas, las capacidades de acogida han quedado desbordadas rápidamente. ACNUR también ha elaborado una estrategia en la frontera norte para que las personas con necesidades de protección internacional sean alojadas en espacios seguros con estándares mínimos de protección.⁴³

70. En 2021, el ACNUR mantiene acuerdos activos con 16 albergues a través de los cuales apoya a un total de 42 espacios de acogida. Para finales del 2021 estaba previsto finalizar la construcción de los albergues en Monterrey (Casa Monarca, 80 plazas) y San Cristóbal de las Casas (SEPAMI, 100 plazas), y se habrá brindado equipamiento y distribuido artículos no alimentarios en más de 140 albergues.
71. La situación de los albergues en todo el país⁴⁴ y con particular intensidad en las localidades de la frontera sur ha sido percibida como crítica⁴⁵ durante el trabajo de terreno. La última oleada de llegadas de personas en situación de movilidad ha agravado aún más la situación de acogida de los recién llegados y la convivencia con los vecinos. Además, los albergues han mencionado que la duración de la estancia de las personas acogidas se está prolongando⁴⁶, lo que restringe aún más la capacidad de absorber nuevas llegadas⁴⁷. De hecho, una gran parte de los incidentes contra personas en situación de movilidad (actos de xenofobia, presiones de autoridades locales) ha sido precisamente con los vecindarios de los albergues. A pesar de múltiples esfuerzos de los albergues, organizaciones de la sociedad civil y también de ACNUR en sus actividades de coexistencia con comunidades de acogida, los albergues están sometidos a una enorme presión no tan solo por parte de la alta demanda de necesidades de alojamiento de las Pdl sino también por las reacciones de vecinos y autoridades locales ante situaciones de desbordamiento.
72. La combinación de albergues saturados, flujos constantes de llegadas, capacidad de camas reducida por medidas de salud pública (difíciles de respetar ante la presión de necesidades acuciantes), déficit de plazas, hacinamiento en calles y zonas colindantes con los albergues, insuficiente capacidad de servicios públicos, está en el origen de los problemas con los vecinos y del cierre de varios albergues por parte de las autoridades locales. Hasta la fecha, los pronunciamientos públicos e institucionales de las agencias de Naciones Unidas, OSC y otras organizaciones como la Comisión Episcopal de Pastoral Social explicando el importante rol de los albergues y reaccionando frente a actos de xenofobia no han mitigado los riesgos⁴⁸.
73. La ampliación de la capacidad de acogida apoyada por ACNUR ha sido necesaria frente un problema acuciante de hacinamiento de personas en situación de movilidad humana en las dos fronteras. El equipo de evaluación ha tenido la oportunidad de visitar varios albergues y aunque no ha sido el foco de las observaciones, ha identificado deficiencias relevantes en algunas de las instalaciones. Los problemas encontrados no han afectado a la función esencial de acogida, pero evidencian problemas serios en el análisis previo de la inversión y en la calidad de ejecución del proyecto que siguen sin ser solventados después de un largo periodo de tiempo.
74. En cualquier caso, los testimonios recogidos evidencian la importancia de mantener la implementación de la estrategia de protección en albergues como ámbito central de la estrategia de ACNUR en México. En este sentido, ACNUR ha elaborado estándares de protección en espacios de alojamientos colectivos⁴⁹, definido varias líneas de trabajo para la frontera norte⁵⁰ (con un énfasis en

⁴³LÍNEAS DE TRABAJO DEL ACNUR EN ESPACIOS DE ALOJAMIENTO COLECTIVO EN MÉXICO, Enfoque frontera norte, mayo 2021)

⁴⁴ En México se cuentan más de 300 albergues de diferente tamaño y capacidad institucional

⁴⁵ Albergues colapsados en Reynosa (<https://www.vozdeamerica.com/a/albergues-colapsados-en-reynosa/6278914.html>) Haitianos saturan albergues en México esperando asilo de EE.UU. (<https://www.dw.com/es/haitianos-saturan-albergues-en-m%C3%A9xico-esperando-asilo-de-eeuu/a-59256091>)

⁴⁶ Atrapados en la frontera (<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Atrapados-en-la-frontera-20210725-0004.html>)

⁴⁷ Algunos socios señalaron que la gente se estanca en los albergues, ya que los solicitantes permanecen más tiempo debido a los largos procesos de COMAR. Esto conlleva un incremento de la vulnerabilidad humana y económica a la cual hay que responder con más recursos para los migrantes y justifica procedimientos de asilo acelerados.

⁴⁸ <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/09/agencias-de-la-onu-y-organizaciones-exigen-reabrir-albergue-jtatic-samuel-ruiz-de-palenque/>

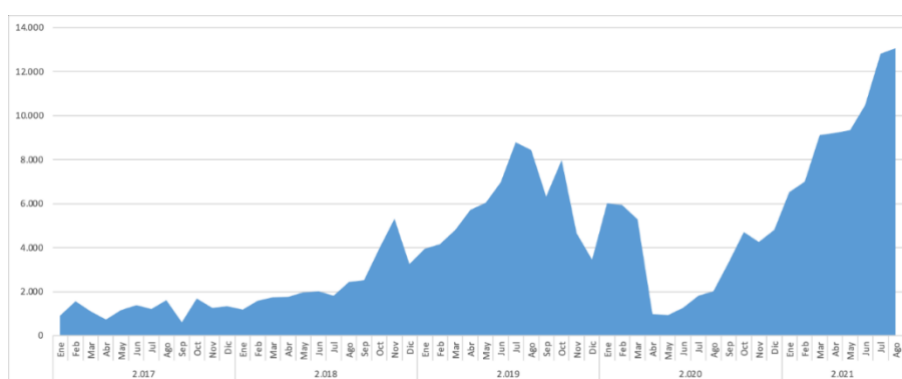
⁴⁹ Estándares de protección en espacios de alojamiento colectivo / albergues

temas de protección) y está elaborando un manual de atención para los albergues, que incluye módulos de GBV, PSEA, etc. Hay igualmente un importante esfuerzo de capacitar en temas de protección al personal de los albergues. Con el liderazgo de ACNUR y junto con OIM, UNICEF y Save the Children, también se ha elaborado un Código de Conducta para albergues⁵¹.

4.1.3.2 Registro y procesamiento

75. Todos los datos disponibles muestran que el soporte continuado a la COMAR ha redundado en mejoras significativas de la capacidad de registro, procesamiento y determinación de la condición de refugiado, la ampliación de servicios de la COMAR en puntos de frontera y otras localidades clave, el refuerzo de procedimientos más justos y eficientes, y la modernización de procedimientos y herramientas de trabajo. Como resultado, a pesar de múltiples dificultades y en ocasiones un contexto institucional y social poco favorable, la COMAR ha podido responder al crecimiento en las solicitudes de asilo, que han pasado de 14.603 solicitudes en 2017 a 131.488 a diciembre 2021, representando un incremento de aproximadamente 700% en 4 años. La gráfica siguiente muestra las solicitudes de asilo entre 2017 y 2021, y evidencia el crecimiento extremadamente intenso a partir de julio 2020 tras una breve interrupción debida a la COVID-19.

Gráfica 1: Número de solicitudes de asilo mensuales (enero 2017 – agosto 2021)



Fuente: Estadísticas anuales COMAR

76. El incremento en la capacidad de registro de la COMAR ha sido masivo y se ha producido en paralelo a la inauguración de nuevas oficinas y la implementación de numerosas actividades de refuerzo de capacidades apoyadas por ACNUR. La mayor presencia territorial ha permitido facilitar el acceso a protección internacional en otros puntos del país, aunque la recepción mayoritaria y la saturación de las capacidades sigue concentrándose en Tapachula. La tabla siguiente muestra que en 2019 la oficina de COMAR en Tapachula procesaba el 65% de las solicitudes de asilo y en el año 2021 alrededor del 68% del total de solicitudes. La evolución en la distribución de solicitudes entre el resto de las oficinas del país aumenta en valores absolutos, pero disminuye en valores relativos.

Tabla 1: Evolución de las solicitudes de la condición de refugiado por año 2018 – 2021 (personas)

Delegación	2018	2019		2020		2021	
Baja California	-	1.345	2%	1.715	4%	4.135	3%
CDMX	8.463	12.654	18%	7.740	19%	18.959	14%
Chiapas	16.640	-		-		-	
Chiapas (Tapachula)	-	45.772	65%	26.676	65%	89.688	68%
Chiapas (Palenque)	-	-		-		5.696	4%
Tabasco	2.070	5.252	7%	2.746	7%	7.161	5%
Veracruz	2.462	5.328	8%	2.119	5%	5.809	4%
Total	29.635	70.351	100%	40.996	100%	131.488	100%

Fuente: estadísticas COMAR

⁵⁰LÍNEAS DE TRABAJO DEL ACNUR EN ESPACIOS DE ALOJAMIENTO COLECTIVO EN MÉXICO, Enfoque frontera norte, mayo 2021)

⁵¹ACNUR, reporte Anual 2020.

77. Otro avance significativo se ha producido en la capacidad de procesamiento de casos, a pesar de los retos persistentes. Con el apoyo del ACNUR se han introducido cambios para mejorar el procesamiento; de acuerdo a los perfiles, necesidades y nacionalidades registradas, los casos se canalizan hacia procedimientos fusionados, simplificados, acelerados, o procedimiento ordinario⁵².
78. En pleno proceso de refuerzo de capacidades internas, la COMAR ha tenido que hacer frente al aumento exponencial de solicitudes y también a la emergencia de nuevas necesidades de protección derivadas de cambios imprevistos en los flujos de llegada que han requerido en numerosas ocasiones de acciones inmediatas. A pesar de las inversiones realizadas, la intensidad en los flujos de solicitantes de asilo mantiene a la COMAR (y frecuentemente al ACNUR) en situación de saturación. La sobrecarga extrema de las capacidades de atención, no tan solo de la COMAR, sino también de otras instancias de la administración pública, agencias internacionales y OSC, debido al incremento en la llegada de población haitiana durante el trabajo de campo de la evaluación es un ejemplo paradigmático de las recurrentes “oleadas” de flujos mixtos que desbordan las capacidades de todos los actores. A pesar del aumento en solicitudes resueltas (en números absolutos), existe una tendencia a la baja en términos relativos; es decir, la intensidad del incremento en solicitudes es más rápida que las capacidades para poder atender la demanda.
79. La saturación de las capacidades de COMAR se refleja tanto en el rezago de casos como en los plazos de emisión de resoluciones de determinación del estatuto de refugiado (RSD, en inglés). En 2018, el rezago se estimaba en 22.000 solicitudes. En 2019, el rezago era de 63.860 personas esperando una decisión del sistema de asilo mexicano (incluyendo 17.325 menores).⁵³ Algunos informantes han estimado que alrededor de unas 40.000 solicitudes se encontraban rezagadas en 2021, aunque la evaluación no dispone de datos oficiales precisos. También se ha constatado el alargamiento de los plazos de espera para recibir la resolución RSD, que frecuentemente excede el plazo legal estipulado. Según ACNUR, hay que notar que en relación al rezago, un número elevado de personas que han solicitado asilo en años anteriores no necesariamente sigue en el país.
80. Asimismo, se identifican otros retos que siguen añadiendo presión al sistema nacional de asilo y no están resueltos a pesar de esfuerzos tanto de ACNUR, COMAR y socios.
- El desbordamiento de las capacidades se produce también a nivel de determinadas administraciones públicas (p.e: ayuntamientos y estados en zonas fronterizas), de ACNUR y otras agencias u organizaciones internacionales.
 - La percepción de los flujos de población en movimiento como migración fundamentalmente económica y la existencia de posicionamientos institucionales o sociales enfocados a subestimar las necesidades de protección internacional y deslegitimar la protección internacional de personas en movilidad.
 - La situación de migrantes y solicitantes de asilo en México se inscribe en problemas más amplios que incluyen la criminalización del perfil centroamericano⁵⁴, problemas de insuficiente voluntad política o recursos públicos, presión política de EE.UU. o externalización del control fronteras.
 - La creciente complejidad de los flujos de población en movilidad (migrantes, solicitantes de asilo, deportados, MPP, título 42, desplazados internos) llegando o transitando por México, y la diversificación de vulnerabilidades (p.e: víctimas de violencia, grupos de edad más amplios, discapacidades, NNA) requieren de abordajes más especializados. Las necesidades de protección internacional no solo aumentan rápidamente (cantidad) sino que las necesidades de asistencia son cada vez más complejas (calidad).

⁵²ACNUR, Plan de Respuesta Integral para la Protección e Integración de Personas Refugiadas en México (Procesos Rápidos y Eficientes)

⁵³De estas, 13.089 personas que solicitaron en 2018 seguían esperando en octubre de 2019 (equivalente al 44% del total de solicitantes de 2018). Un total de 3.539 NNA que solicitaron asilo en 2018 (incluyendo 1,36 niños menores de 5 años), seguían esperando en octubre de 2019. Datos de COMAR obtenidos mediante solicitud de Ley de Transparencia de Asylum Access México.

⁵⁴La situación Centroamericana expulsa refugiados por violencia y condiciones de vida intolerables y hay que reconocer las características del flujo de Centro América.

- La manipulación y riesgo de mal uso del principio de “bona fide” (aspecto clave del procedimiento de determinación de la condición de refugiado) por parte de redes y traficantes de personas que “incentivan” a solicitar protección y, de esta manera, facilitar el acceso a servicios humanitarios u obtener documentos que permitan transitar por México.
- Las presiones políticas en materia migratoria de EE.UU. a México, las variaciones en la política migratoria inherentes a los cambios de administración en EE.UU y México, la politización y sensibilidad social sobre la migración en ambos países, el enfoque de securitización de las fronteras privilegiado por EE.UU.⁵⁵, los repetidos bloqueos de fronteras aludiendo a cuestiones de salud pública, la externalización de la solicitud de asilo (“offshoring”, a través de los “Asylum Cooperative Agreements”)⁵⁶, la priorización de los mecanismos de contención (detección, detención y deportación) en México^{57,58} frente a los mecanismos de protección más amplios⁵⁹, dificultan la implementación de una estrategia de migración transnacional, comprehensiva, estable y enfocada en derechos. Asimismo, propician la confusión en la información pública, alimentan las interpretaciones interesadas y los abusos de las redes de tráfico y trata de personas y fuerzan a las personas en movimiento a asumir mayores riesgos⁶⁰.
- Las asignaciones en los presupuestos públicos, a pesar del aumento del presupuesto de la COMAR en 2020, se mantienen en niveles ínfimos. A título de ejemplo, en 2021, el presupuesto de la COMAR ha sido de 44 millones de pesos⁶¹). En el contexto de la Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2022 presenta ligeras disminuciones tanto para el INM como para la COMAR, limitando la capacidad de respuesta de las instituciones.
- La fragmentación de la política migratoria y de asilo reflejada en el reparto de funciones entre más instancias de la administración pública mexicana (Secretaría de Relaciones Exteriores⁶², Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobierno⁶³, Instituto Nacional de Migración⁶⁴, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Guardia Nacional, autoridades sectoriales) añade mayor complejidad de coordinación.
- La dificultad en extender la aplicación del proceso fusionado, procedimientos y herramientas a otras oficinas de la COMAR es debido tanto a la presión operacional como al déficit en capacidades y personal para asegurar estándares de calidad y un funcionamiento adecuado. Las diferencias en el desarrollo de capacidades entre oficinas está generando movimientos de población secundarios y niveles de acceso y asistencia diferentes en función de la localidad a Pdl con necesidades de protección similares.

*“Los amigos con los que viajaba siguieron para el Norte con el “pollero”, pero a él ya se le había terminado el dinero y por eso optó por realizar los trámites, aunque su objetivo no es México”
(Participante en grupo focal)*

⁵⁵ Las detenciones de migrantes en la frontera entre Estados Unidos y México alcanzaron en abril 2021 otro máximo histórico con más de 178.000. Los 178.622 arrestos de abril representan un aumento de cerca del 3 % respecto a los 173.348 de marzo, que también marcó un máximo histórico (Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. - CBP, en inglés).

⁵⁶ Azadeh Erfani, María García, Rubi Flores (2021) Pushing Back Protection: How Offshoring and Externalization Imperil the Right to Asylum. National Immigrant Justice Center, FWD

⁵⁷ Sandra Patricia Quijas Cristerna (2021) Contradicción en la política de refugio mexicana: entre la seguridad nacional y la seguridad humana de los refugiados. Nexos; Observatorio migrante; Blog de movilidad poblacional
(<https://migracion.nexos.com.mx/2021/01/contradiccion-en-la-politica-de-refugio-mexicana-entre-la-seguridad-nacional-y-la-seguridad-humana-de-los-refugiados>)

⁵⁸ Reuters informó en marzo (2021) que México había intensificado las redadas para detener a los inmigrantes que transitaban ilegalmente hacia Estados Unidos y había reforzado sus esfuerzos en la frontera con Guatemala. Las operaciones incluyen miembros de la Guardia Nacional, soldados y funcionarios de inmigración. El 22 de marzo, México dijo que tenía 8,815 miembros de la Guardia Nacional en sus fronteras norte y sur (<https://www.forbes.com.mx/noticias-mexico-tiene-10000-agentes-frontera-sur-detener-inmigracion-casa-blanca/>)

⁵⁹ Eduardo Torre Cantalapiedra, María Dolores París Pombo, Eduardo Elías Gutiérrez López (2021) El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. FRONTERA NORTE Vol. 33, Art. 7, 2021
<https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>

⁶⁰ “las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen” Luis Herrera-Lasso y Juan B. Artola Migración y seguridad: dilemas e interrogantes, en III REUNIÓN DE LA COMISIÓN INTERPARLAMENTARIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL, San Salvador, El Salvador 3 de junio de 2013.

⁶¹ USD 2.120.000

⁶² Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM) - DOF: 19/09/2019

⁶³ Consejo Consultivo de Política Migratoria – DOF: 26/10/2012 y reformado en DOF: 09/07/2021

⁶⁴ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración – DOF: 26/10/2012

- La tensión entre cantidad y calidad en el registro, procesamiento y RSD de la COMAR (fenómeno afectando a otros ámbitos de actuación de ACNUR en México) es debido al trabajo bajo constante presión y a la necesidad no solo de atender al flujo de solicitudes sino de ampliar la presencia territorial de COMAR y de transformar en profundidad procesos, herramientas y el organigrama de la institución. Varios entrevistados han coincidido en que el crecimiento ha sido necesario, pero también ha generado un déficit de planificación y de visión que eran esenciales para poder gestionar una situación compleja como la actual. La falta de alternativas migratorias añade complejidad al sistema de asilo. La preocupación por el debido proceso, la discrecionalidad en determinados criterios o procedimientos entre oficinas de la COMAR, las diferencias en los servicios disponibles entre oficinas de la COMAR, o los diferentes plazos de resolución, se han identificado como riesgos que afectan a la calidad y consistencia del funcionamiento del sistema de asilo⁶⁵.

81. Las dificultades descritas anteriormente explican, en parte, la existencia de un fenómeno de abandono entre los solicitantes de asilo. El análisis realizado por Asylum Access muestra una tasa de abandono y desistimiento del 11,1% de las solicitudes en los años 2018 y 2019, así como un tiempo promedio entre la solicitud y el abandono o desistimiento de 2018 de 164 días. En 2018, el lapso de tiempo medio entre la solicitud y el abandono fue significativamente más corto para los solicitantes centroamericanos, oscilando entre 65 y 67 días⁶⁶. ACNUR estima que en 2020 la tasa de abandono se situaría alrededor del 30% de las solicitudes⁶⁷. Encuestas de ACNUR identifican que la falta de movilidad que se impone durante el procesamiento de la solicitud de asilo y la espera de la decisión (lo que conlleva nulas posibilidades de subsistencia e integración en el sur y mayores riesgos de ser identificados por agentes de persecución), como las principales causas de desistimiento.

“Si se preguntara a cada persona a donde quiere ir y se diera otra opción, todos seguirían su camino porque el objetivo para muchos no está aquí, esperando, ya se ha hecho un camino tan largo para quedarse aquí.” (Participante en grupo focal).

4.1.3.3 Acceso a documentación migratoria

82. Para mejorar el acceso a la documentación, el ACNUR ha trabajado principalmente en dos grandes ejes: la transformación digital de la COMAR en el marco de la Iniciativa Calidad de Asilo (QAI) y la emisión de documentación CURP. El ACNUR ha apoyado las unidades RSD, se han puesto en marcha proyectos para digitalizar la COMAR, incluyendo un proyecto de desarrollo del sistema de registro y la digitalización de todos los expedientes físicos a nivel nacional. Asimismo, el proyecto incluye la actualización de la información en la base de datos. Se espera que la digitalización termine a mitad del 2022⁶⁸.
83. La digitalización del procedimiento de solicitud de permisos de residencia por parte del INM ha reducido el periodo de tramitación de nueve meses en 2019 a tan solo dos horas en 2020. Sin embargo, no en todas las localidades se emite la documentación con rapidez. Por ejemplo, el acceso a documentación migratoria en Tapachula sigue siendo un problema grave. Del mismo modo, la emisión de la Clave Única de Registro de Población (CURP) a las personas refugiadas y solicitantes de asilo parece no aplicarse de manera uniforme en todo el país⁶⁹. Según entrevistas con representantes de la COMAR, se ha logrado que los solicitantes tengan la constancia original y la CURP en tiempos mucho más rápidos.

⁶⁵Alejandra Macías, Mikaela Christiansson (2021) Protección judicial de los derechos de personas refugiadas en México; Sistematización de sentencias en casos promovidos por Asylum Access México, 2015 – 2020. Asylum Access México.

Elisa Ortega Velázquez (2020) Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Bol. Mex. Der. Comp. vol.51 no.152 Ciudad de México may./ago. 2018 Epub 30-Abr-2020

<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.152.12923>

Dan Kosten Mexico's Asylum System Is Inadequate (<https://immigrationforum.org/article/mexicos-asylum-system-is-inadequate/>) También mencionado en varias entrevistas.

⁶⁶ Asylum Access; HOJA INFORMATIVA SOBRE EL ASILO EN MÉXICO y <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/Asylum-in-Mexico-by-the-Numbers.pdf>

⁶⁷ COP 2021

⁶⁸J.A – Términos De Referencia Y Alcances De Los Servicios Requeridos Proyecto De Verificación Y Digitalización De Archivos Físicos Rfp/ACNUR/2020/217)

⁶⁹2020 Principales resultados ACNUR - informe 2020.

4.1.3.4 Iniciativa de Calidad del Asilo (QAI)

84. El equipo QAI y los equipos de la COMAR han estado revisando decisiones por nacionalidades. Se han definido criterios para revisar cada expediente y luego se produce un resumen de los hallazgos. También se ha trabajado en la identificación y reducción de rezagos. En general, los entrevistados han mencionado que el aumento en la capacidad de decisión de la COMAR se debe, entre otros factores, a las herramientas QAI y al constante entrenamiento del personal.
85. El equipo QAI mantiene un consultor RSD en Tapachula y uno en CDMX, y un consultor de registro en CDMX. Otros dos integrantes del equipo se han incorporado en DAVI (unidad de COMAR con la responsabilidad de identificar necesidades específicas y activar vías de derivación) y otro en la unidad de análisis y estadística. En 2021 se ha invertido para asegurar la calidad de los procedimientos fusionados y la aplicación sistemática de la definición de refugiados de Cartagena para hondureños, salvadoreños y venezolanos⁷⁰.
86. Para mejorar la respuesta a necesidades específicas, el ACNUR plantea pilotear en Tapachula la entrevista de registro junto con la entrevista DAVI. Eso permitiría una entrevista en lugar de dos, donde la COMAR y el ACNUR identifican juntos las posibles vulnerabilidades y necesidades de protección. La COMAR diseña la respuesta institucional y el acceso a los servicios y la derivación y, posteriormente, se brinda la asistencia humanitaria a través del ACNUR y socios.

4.1.3.5 Desplazamiento Forzado Interno

87. ACNUR (y otras organizaciones como el CICR) han apoyado a la Secretaría de Gobernación en la definición de un marco jurídico federal, lo que supondría un gran avance político para abordar un complejo fenómeno. De momento, no hay certeza de que el proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado pueda aprobarse en el futuro cercano⁷¹. ACNUR ha empezado a apoyar tres proyectos piloto a petición de instancias de gobierno: i) integración local para mujeres sobrevivientes de violencia basada en género con INDESOL; ii) personas desplazadas internas identificadas por SEGOB y iii) identificación de necesidad de protección entre personas retornadas de los EEUU que no puedan volver a sus lugares de origen (en discusión con INM). ACNUR también ha encargado una consultoría para hacer un mapeo de autoridades federales potencialmente implicadas en la respuesta al desplazamiento forzado interno. También se ha creado un mecanismo de coordinación interagencial. La mayoría de los socios de ACNUR coinciden en que el desplazamiento forzado interno es un tema clave para poner en la agenda y representa una ventana de oportunidad que hay que aprovechar.
88. En este contexto, se ha observado un debate sobre el posible rol y facultades de la COMAR para responder a este tema, especialmente teniendo en cuenta el desbordamiento actual y la ausencia de oficinas de COMAR cerca de municipios de origen y de recepción de desplazados. De ser aprobada la ley, el ACNUR también tendrá que valorar los retos existentes (internos y externos) y sus propias capacidades para definir adecuadamente su posible rol.

4.1.3.6 Protección de niñas, niños y adolescentes

89. En noviembre de 2020, el Gobierno de México promulgó una reforma para que la Ley sobre Refugiados y la Ley de Migración fueran armonizadas con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tras años de iniciativas por parte de ONGs, ACNUR y otras agencias de Naciones Unidas. Entre los cambios más relevantes se encuentran la prohibición de la detención de NNA (incluidas las familias), la priorización del interés superior de NNA en cada decisión que les involucre, y el acceso a las visas humanitarias temporales para todos los NNA con el fin de prevenir

⁷⁰UNHCR, COP 2021 y ver También doc: Objetivos Y Plan De Trabajo QAI 2021

⁷¹<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/la-espera-de-la-ley-sobre-desplazamiento-forzado-interno>

la devolución mientras las autoridades procesan sus casos. Esto constituyó un gran logro para garantizar la protección plena de los NNA solicitantes, refugiados y migrantes en el país⁷².

90. No obstante, la ley carece de presupuesto e infraestructura para que se pueda implementar correctamente. Los socios de ACNUR reconocen que los municipios son los que se ven más afectados por no tener recursos para la respuesta institucional y la implementación práctica del interés superior de NNA. Las autoridades siguen sin disponer de recursos y capacidades para la prestación de servicios a NNA y no cuentan con reflejos y mecanismos de identificación de necesidades de protección internacional. Por el momento, las procuradurías de familia, que es donde se tiene que dar respuesta de protección, están desbordadas. El procedimiento en COMAR es actualmente más rápido, pero a pesar de obtener el estatus de refugiado y el permiso de residencia, los NNA siguen quedando vulnerables.
91. Otro gran reto es la implementación de medidas alternativas a la detención para NNA⁷³, ya que hacen falta estructuras gubernamentales y albergues especializados. El ACNUR está actuando junto con UNICEF para aumentar el número y la calidad de plazas para NNA. Al ser miembro de la Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado, encabezada por el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), ACNUR ha brindado asistencia técnica para la implementación de los procedimientos de interés superior del niño y del marco legal de protección de la niñez. Asimismo, ACNUR ha llevado a cabo intervenciones de promoción destinadas a acabar con la detención infantil, mejorando las condiciones de acogida para NNA y promoviendo acuerdos alternativos de cuidado para la población menor no acompañada. En este sentido, destacan las alternativas basadas en la comunidad y la familia en los casos en que la reunificación familiar no es posible. ACNUR ha establecido colaboraciones con diferentes organizaciones como Casa Alianza México en la CDMX, JUCONI en Puebla y Aldeas Infantiles - SOS en Chiapas. ACNUR ha establecido también un acuerdo con Save the Children para el establecimiento de cinco espacios amigables para la niñez⁷⁴ dentro de albergues en los estados de Baja California y Chihuahua, implementando mecanismos de identificación y referencia para NNA en riesgo⁷⁵.
92. ACNUR y sus socios reportan haber encontrado distintos retos de protección en frontera norte y sur, además de graves situaciones de abusos, violencias (inclusive intrafamiliar) y tráfico de menores en todo el territorio. En la frontera norte, ACNUR y sus socios han estado trabajando para que los albergues cuenten con espacios comunitarios amigables para los NNA y, en la frontera sur, se ha fortalecido el manejo de casos de NNA. Con respeto a los CFS (“Child Friendly Spaces”), ya se cuenta con 16 CFS a lo largo del país. También hay espacios seguros delimitados dentro de los albergues para trabajar y acompañar los NNA. En los espacios seguros se encuentran equipos de dos personas (pedagoga y trabajadora social) de manera permanente⁷⁶. Durante el trabajo de terreno, varios testimonios han reportado casos de familias y adultos acompañados por NNA que piensan que al llegar con un niño se les va a dar asilo más fácilmente en EE.UU. Apparently, polleros y redes de traficantes estarían dando la información de que si traen un niño es más fácil cruzar México y no serán detenidos.

4.1.3.7 Prevención y respuesta a la violencia de género

93. A partir de 2017 ha estado funcionando la Mesa interagencial de migración y género y, desde el 2020 y gracias a ACNUR, el subgrupo de Trabajo Violencia de Género (bajo el GT Protección), que incluye organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales para promover una respuesta coordinada. Por medio de ese grupo de trabajo se ha impulsado el mapeo de servicios médicos, psicológicos, legales y de alojamiento a nivel central y local y se empezaron a generar mecanismos adecuados de respuesta.

⁷² ACNUR, Informe ACNUR 2020 Mexico

⁷³ Ver sección anterior sobre Alternativas a la detención

⁷⁴ CFS - “Child Friendly Spaces”

⁷⁵ ACNUR, informe anual 2019

⁷⁶ Save the Children, Informe De Desempeño Del Proyecto (Armonizado Revisado) 2020

94. El ACNUR también ha definido sus propios SOPs y desde 2017 ha estado proporcionando capacitación a su personal y a sus socios en materia de prevención, detección y atención de la violencia sexual y de género. El ACNUR puso en marcha la Red de Espacios Seguros en México y las Redes Locales de Espacios Seguros en Ciudad de México, Tenosique y Tapachula, lo que ha mejorado la coordinación entre los actores para que los supervivientes de la violencia tengan acceso a un paquete mínimo de servicios.
95. En 2018, ACNUR impulsó varios grupos de trabajo en diferentes localidades del país, compuestos por socios, gobierno y otras instituciones locales e internacionales, que se alinearon con la Red Regional de Espacios Seguros. El ACNUR pudo actualizar y completar las vías de derivación de casos de violencia sexual en todo el país, incluso en Tijuana y en situaciones de emergencia durante las caravanas. A través del establecimiento de vías de derivación de casos, el ACNUR abogó ante los proveedores de servicios locales (gobierno y sociedad civil) en favor de las personas supervivientes de la violencia de género, de un acceso no discriminatorio a los servicios y tendió un puente entre los proveedores de servicios de VG y sus socios. Gracias en parte a la abogacía del ACNUR, el comité de la CEDAW adoptó su primera recomendación independiente sobre las mujeres migrantes y refugiadas en México en julio de 2018. La débil capacidad de repuesta a nivel institucional entre los proveedores de servicios en respuesta a la VG y el déficit en algunas áreas de servicios especializados para personas trans sigue constituyendo un reto para ACNUR⁷⁷.
96. Durante 2019, ACNUR incrementó sus esfuerzos para identificar socios especializados y fortalecer el desarrollo de capacidades y la prevención de la explotación y el abuso sexual (PSEA por sus siglas en inglés). ACNUR brindó capacitación a más de 500 miembros del personal de organizaciones sociales y funcionarios del Estado. Asimismo, se actualizaron los SOPs y se identificaron tres diferentes niveles de intervención: prevención, mitigación y respuesta. En 2020 se pusieron en marcha los SOPs y se adoptaron vías de remisión para la prestación de servicios a distancia a los supervivientes en el contexto de la COVID-19. En junio 2020, se creó también el Subgrupo de Trabajo sobre la protección contra la explotación y el abuso sexual (PSEA) en albergues bajo el Grupo de Trabajo Interagencial de Albergues⁷⁸.
97. En 2020 ACNUR amplió su alcance gracias al establecimiento de acuerdos con nuevos socios: HIAS, ALPAZ y el IRC prestaron apoyo a 628 supervivientes de la violencia de género y 121 mujeres en riesgo fueron reubicadas en espacios seguros. Médicos del Mundo realizó un mapeo del servicio de derivación y ha comenzado a gestionar casos en 2021. El ACNUR impartió formaciones sobre prevención y respuesta a la VG y PSEA a 1.571 personas. Se consolidó una red de 19 organizaciones que prestan servicios psicosociales. En 2020, 2.662 personas recibieron asesoramiento, 444 recibieron apoyo psicológico, 64 personas con necesidades psiquiátricas fueron derivadas a servicios adecuados y 8.797 Pdl recibieron ayuda en efectivo por primera vez.
98. A diferencia de otras operaciones donde el ACNUR cubre la totalidad de la red de servicios, esto no es necesario en México y se canalizan los casos a los servicios nacionales especializados, especialmente en salud. Aun así, la red de respuesta se ha visto impactada por cambios institucionales. Por ejemplo, el seguro de salud popular⁷⁹ fue eliminado y la pandemia también empeoró el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Asimismo, la respuesta y coberturas disponibles de servicios varía mucho dependiendo de la localidad geográfica (p.e: CDMX versus Palenque o Tenosique).
99. La prevención de la VG sigue siendo un reto: un reporte de la Universidad de Berkeley identificó que 80% de mujeres y también 50% de LGBTI de tránsito por México experimentan violencia sexual, incluyendo violación, sexo transaccional y agresión sexual⁸⁰. Un área de prevención clave son los albergues ya que registran niveles de riesgo de violencia de género. Asimismo, dada la altísima movilidad de las Pdl, persiste el reto de cómo asegurar intervenciones efectivas tipo “una sola vez”

⁷⁷ ACNUR, COP 2018

⁷⁸ ACNUR, Reporte Anual 2020 y entrevistas con funcionarios ACNUR

⁷⁹ <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/29/3808-Publica-DOF-decreto-que-crea-el-Insabi-y-desaparece-el-Seguro-Popular>

⁸⁰ Human Rights Center, UC Berkeley School of Law, UNHCR and Regional Safe Spaces network, THE SILENCE I CARRY Disclosing gender-based violence in forced displacement GUATEMALA & MEXICO • Exploratory Report 2018, available at: <https://humanrights.berkeley.edu/sites/default/files/publications/5c081eae4.pdf>

(“one-off”) en contextos donde no hay grupos comunitarios de soporte, no hay tiempo y es difícil mantener la comunicación con las personas ya que cambian de celular a menudo.

100. En términos de respuesta para personas LGBTIQ+ también se lograron avances. El ACNUR organizó acciones sensibilización y capacitación para personal y socios; se ha estado trabajando con los albergues para desarrollar su capacidad de comprensión de los retos derivados de la violencia de género y LGBTI. Se han desarrollado mecanismos de registro para identificar LGBTIQ+ en ProGres y se han buscado socios y servicios apropiados para que personas LGBTIQ+ sean derivadas a servicios de respuesta.

4.1.3.8 Protección comunitaria

101. En 2021 el ACNUR ha actualizado los SOPs para los Mecanismos de queja con enfoque comunitario (CBCM, en inglés) y la guía metodológica para los diagnósticos participativos. Se han instalado diferentes canales para recibir quejas y retroalimentación de las comunidades, incluyendo notificaciones de casos de explotación y abuso sexual, y se han nombrado personas focales en las oficinas de ACNUR. Asimismo, el primer reporte de la evaluación de AGD (2021) evidencia la necesidad de fortalecer la participación de las Pdl, de las comunidades y de los socios en dichos mecanismos de denuncia, así como la comunicación ACNUR⁸¹. La operación de ACNUR está en proceso de implementar las recomendaciones de dicha evaluación durante 2021 y 2022.
102. ACNUR ha estado desarrollando proyectos para promover la coexistencia pacífica entre comunidades de acogida y personas en situación de movilidad. A menudo se trata de eventos deportivos, proyectos de iluminación o de arte de calle. No obstante, es importante señalar que la coexistencia es un proceso de largo plazo y que estas iniciativas necesitan monitoreo y acompañamiento estructurales (p.e: Colonia Pakalná en Palenque, donde a menudo hay incidentes que reflejan intolerancia en contra de las Pdl y migrantes⁸²).
103. Además de los desafíos en la comprensión de estos procesos complejos por parte de los diferentes actores involucrados, varios informantes de ACNUR han mencionado la dificultad de hacer seguimiento regular sobre el terreno y asegurar la participación de poblaciones con alta movilidad que se mudan con frecuencia a otras localidades. En la actualidad, las Pdl no están auto-organizadas y no tienen representantes propios; el Programa Casa Refugiados en CDMX apoyó tres colectivos de refugiados, lo que es un primer paso con potencial de replicabilidad.

4.1.4 ¿Cómo ha afectado COVID-19 a la ejecución de la estrategia de ACNUR en México? ¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios para la planificación futura?

104. COVID-19 ha afectado al ACNUR y a sus socios especialmente durante el año 2020 a nivel organizativo y a nivel operacional. A nivel de organización interna y como resultado de lineamientos internacionales y de ACNUR global, la operación en México adoptó protocolos para proteger la salud de personal, socios y Pdl e incorporó nuevas modalidades de trabajo en remoto. A nivel operacional, ACNUR, COMAR y socios hicieron esfuerzos importantes para mantener la presencia en terreno (“stay and deliver”), lo que ha sido reconocido muy positivamente y permitió asegurar niveles de funcionamiento esenciales, aunque la pandemia ralentizó la implementación de diversos programas y las capacidades de procesamiento de la COMAR.
-
105. El impacto de COVID-19 modificó repentinamente las tendencias y patrones existentes en los flujos mixtos de llegada a México, tal y como se reflejan en la caída abrupta de las solicitudes de asilo durante los primeros meses de la pandemia. No obstante, y en parte debido al agravamiento de las condiciones de vida en la región por la pandemia, las solicitudes de asilo repuntaron rápidamente tan solo tres meses después de su inicio y han mantenido una tendencia de crecimiento rápido incluso durante la instauración de controles fronterizos por razones de salud

⁸¹ Evaluation of UNHCR's Age, Gender and Diversity (AGD) Policy: Mexico Country Report, 2018-2020

⁸²<https://www.milenio.com/estados/chiapas-habitantes-comunidad-pakal-na-expulsa-migrantes>;

<https://www.xevt.com/nacional/habitantes-de-pakal-na-chiapas-amenazan-a-migrantes-hondurenos-que-cometan-delitos-en-su-comunidad/174981>; <https://noticias.imer.mx/blog/en-palenque-cierran-albergue-para-migrantes/>

pública. Desde junio 2020, el crecimiento de solicitudes de asilo ha sido imparable, lo que evidencia la escasa eficiencia de los controles fronterizos establecidos en el marco de las medidas de mitigación de la propagación de la COVID-19.

106. En línea con los planes de respuesta globales de NN.UU. y OMS, ACNUR adoptó medidas para prevenir y proteger a sus empleados, así como al personal de socios y de albergues. Ante el impacto de la pandemia en el sistema de salud, ACNUR y socios reforzaron los medios y capacidades de servicios de salud en localidades priorizadas para facilitar el acceso tanto de Pdl como de las comunidades de acogida a los servicios de salud en una situación excepcional. ACNUR ha apoyado al sector salud durante la pandemia con equipos sanitarios (p.e: EPIs, ambulancias) y ha logrado que las Pdl tuvieran acceso al sistema de salud para tratamiento y vacunación.
107. Con el objetivo de mantener el funcionamiento esencial del sistema de asilo, tanto el ACNUR como COMAR y otras instituciones adoptaron medidas para permitir el acceso y la gestión del procedimiento de asilo y seguir procesando casos mediante nuevas herramientas y en modalidad remota.
108. Ante el impacto de los efectos humanitarios y socioeconómicos de la pandemia, ACNUR amplió y flexibilizó los criterios de entrega de subvenciones en efectivo a Pdl, apoyó el incremento de plazas y mejoras en los albergues y reforzó la asistencia humanitaria a través de los socios.
109. Las limitaciones operacionales y restricciones en la movilidad derivadas de la pandemia afectaron significativamente al programa de integración local (PIL) que, durante varios meses, estuvo suspendido. A partir de 2021 se han reactivado las reubicaciones de la frontera sur hacia las ciudades de destino en el centro y norte. Aun así, el PIL ha logrado trasladar a más de 9.000 personas en contexto de pandemia y brindar un acompañamiento para la integración. En línea con los protocolos acordados con la OPS, se aseguraron adecuadamente las condiciones sanitarias (sólo 1% de los casos trasladados de septiembre a diciembre 2020 resultaron ser positivos).
110. Las barreras de acceso a servicios sociales (vivienda, educación y salud) para las Pdl reubicadas se han exacerbado durante la COVID-19. Adicionalmente, el uso de la virtualidad para acceder a información y servicios esenciales (p. e. educación a distancia) presenta una brecha digital para quienes no disponen de capacidades tecnológicas o acceso a Internet. Este también ha sido el caso para el acompañamiento de ACNUR a Pdl en modalidad virtual, con el uso por ejemplo de los Help Desks y de redes sociales (p.e: orientar a Pdl en el uso de tarjetas “cash”).

4.2 Área de Estudio 2: ¿Cuán coherente, eficaz y sostenible ha sido ACNUR a la hora de garantizar la transición de la asistencia humanitaria a la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la plena integración de las personas de interés, tal y como se indica en el MIRPS y en las áreas relacionadas con los refugiados y el asilo del Plan nacional de desarrollo?

111. La estrategia de integración local de personas refugiadas a través del PIL ha sido pertinente (teniendo en cuenta la compleja evolución de los flujos de población en movilidad y necesidades de protección), e innovadora al plantear una alternativa de vida a numerosas Pdl que, premeditada o circunstancialmente, deciden instalarse en México o permanecer por periodos de tiempo más o menos prolongados. El PIL muestra una evolución positiva en términos de población reubicada de la frontera sur hacia el norte, adhesión de un número creciente de empresas que contratan a personas refugiadas, implicación de autoridades de gobierno federal, estatal y municipal y acceso a servicios esenciales en las ciudades de destino. El PIL, nacido como proyecto piloto, presenta un potencial de capitalización importante como intervención de referencia en México y, probablemente, a nivel regional. Uno de los principales riesgos enfrentados por el PIL es el difícil equilibrio entre los factores de atracción (“pull factors”) desde EE.UU. (vínculos familiares, redes de apoyo, salarios más elevados), los riesgos de estar en situación irregular en EE.UU., los beneficios de una

residencia permanente del acceso a oportunidades de empleo y del acompañamiento para la integración en México. La combinación de estos factores y su evolución en el tiempo incide en las decisiones de la población reubicada sobre la permanencia en México o la continuación del proyecto migratorio hacia el norte.

112. La escasez de datos sociodemográficos oficiales sobre el acceso a servicios públicos de personas en situación de movilidad humana, así como de indicadores homogéneos y desagregados del propio PIL impiden hallazgos concluyentes sobre el grado de integración de las personas reubicadas y, por tanto, documentarlo de manera exhaustiva como “business case”. En el momento de la evaluación, dos áreas que requieren de mayor atención son: i) la homogeneización de un marco conceptual entre actores sobre el proceso de “integración” (incluyendo la visión sobre todo el proceso de acompañamiento asociado) y, ii) el análisis de la “tasa de permanencia” con una perspectiva temporal más prolongada (inherente a todo proceso de integración) y de la diversidad de perfiles y vulnerabilidades. En la actualidad, el PIL está en fase de desarrollo y es altamente dependiente de la financiación de ACNUR, por lo que no presenta todavía suficientes perspectivas de sostenibilidad. Además, las ambiciosas metas de incremento en el número de personas reubicadas van a añadir más presión a la gestión del programa y al reto de su sostenibilidad. No obstante, el trabajo en red de ACNUR con sector privado, instituciones y socios ha propiciado la conformación de alianzas y respuestas positivas de empresas y gobierno que pueden ser determinantes para la continuidad del programa.

113. La escasez de evidencia cuantitativa de fuentes oficiales dificulta un análisis amplio del asentamiento⁸³ e integración en México de las Pdl, y persiste una invisibilidad sobre el nivel de acceso a servicios públicos y programas sociales y el análisis desagregado⁸⁴. Las Encuestas ENPORE (2011 y 2017) y estudios de instituciones académicas⁸⁵ han sido ejercicios importantes para reducir la brecha de datos cuantitativos en torno al asentamiento de Pdl, ofrecer una aproximación sobre su nivel de integración y describir los factores que facilitan u obstaculizan dicho proceso. A nivel interno, el lanzamiento del Seguimiento del Programa de Integración Local (SEPIL) de ACNUR desde abril 2021 es una herramienta de monitoreo que empieza a ofrecer los primeros datos sobre las intenciones de las Pdl de permanecer en México y que presenta un potencial importante tanto para su interno como para apoyar el análisis y toma de decisiones de actores externos en relación a la integración.

4.2.1 Asistencia humanitaria e intervenciones en efectivo (cash-based interventions-CBI)

114. Un componente clave de la estrategia de protección y de la articulación entre el nexo asistencia humanitaria – desarrollo (en este caso con óptica de integración), ha sido el uso de subvenciones en efectivo (“cash-based interventions” – CBI, en inglés), iniciada en abril 2018 con el proveedor financiero Si Vale. El objetivo esencial ha sido proporcionar a los solicitantes los medios para satisfacer sus necesidades básicas durante una parte del procedimiento de asilo (hasta recibir la resolución de la COMAR), cuando los medios de subsistencia o el empleo formal son casi inexistentes en la frontera sur. La tabla siguiente muestra la evolución en el número de beneficiarios de CBI en México entre 2019 y 2021, desagregado por tipo de apoyo recibido. El análisis de la distribución en el número de beneficiarios de CBI en los últimos tres años para cada una de las zonas de trabajo de ACNUR en México (frontera sur, frontera norte, roving team) ha evidenciado la clara persistencia de necesidades humanitarias en la frontera sur.

⁸³ Torre Cantalapiedra, E. (2020). “Destino y asentamiento en México de los migrantes y refugiados centroamericanos”. *Trace*, 77, 122-145.

⁸⁴ Ver ACNUR (2019). Desplazamiento forzado hacia México desde Centroamérica, 2014-2019; Rodríguez Chávez, E. (2018). “Fuentes y estadísticas sobre movilidad y migración internacional de personas en México. Las encuestas de flujos en fronteras y los registros administrativos”. *CIDE*.

⁸⁵ El Colef (2020). Perfiles, Dinámicas y Perspectivas en torno a la situación de personas refugiadas en México”

Tabla 2: Evolución en el número de beneficiarios de CBI en México entre 2019 y 2021

CBIs		# de beneficiarios		
		2019	2020	2021
Asistencia Humanitaria		42.912	18.174	47.221
Proteccion (incluyendo Contingencia)		4.493	16.750	8.114
SolDur (Reubicaciones & Viaticos/Transicion Laboral/ Desempleo contingencia)		5.188	4.498	17.511
Apoyos integracion	Educativos	3.172	4.726	4.643
	Integracion (regularizacion migratoria & naturalizacion)	2.425	7.388	7.414
	Vocacionales	718	2.088	748
TOTAL		58.908	53.624	85.651

Fuente : Estadísticas CBIs

115. ACNUR ha brindado asistencia humanitaria mediante Subvenciones en Efectivo Multiuso (“Multi-Purpose Cash Grants” – MPG, en inglés) distribuidas entre las Pdl elegibles a través de tarjetas prepago durante un período de máximo cuatro meses⁸⁶. Desde 2018 hasta noviembre 2019, ACNUR México distribuyó asistencia humanitaria a todos los casos que tenían algún tipo de necesidad específica o casos en riesgo de no satisfacer sus necesidades básicas. Esto comportó una asistencia generalizada a familias, así como en algunos casos a hogares unipersonales. En noviembre de 2019, ACNUR y RET Internacional (socio implementador de ACNUR en Tapachula, Tenosique, Palenque y Acayucan en aquel momento) iniciaron el proceso de focalización (“targeting”) en Tapachula y a partir de enero 2020 en Tenosique, Palenque, Acayucan y CDMX, con el fin de proporcionar la asistencia humanitaria en función de la vulnerabilidad socioeconómica. ACNUR estimó que utilizando una serie de criterios de vulnerabilidad (“target”) se daría cobertura al 50% de los casos elegibles para la asistencia humanitaria. El porcentaje de los casos elegibles varía según las vulnerabilidades de las Pdl y el contexto donde se aplica “targeting”.
116. Además de la asistencia humanitaria, ACNUR ofrece complementos sectoriales de protección en casos excepcionales (“top-ups”) basados en una evaluación exhaustiva de riesgos de la persona. Estos complementos incluyen apoyos en salud (para necesidades a corto plazo), vivienda (en casos excepcionales), reubicación por razones de seguridad y un cuarto mes de asistencia humanitaria en casos de extrema vulnerabilidad. En 2019, se proporcionaron complementos de protección a 1.860 casos que representan a 4.493 personas; de estos, 910 casos y 2.294 personas (50% aprox.) se encontraban en Tapachula. En 2021, se han proporcionaron complementos de protección a 8.114 personas.
117. Para facilitar la integración local, se proporcionan CBIs para cuotas escolares, certificación o acreditación de diplomas, educación universitaria, formación profesional, regularización (Tarjeta de Visitante Humanitario o Residencia Permanente), naturalización y reunificación familiar. Los complementos para el apoyo a la integración local están disponibles para cualquier solicitante de asilo o refugiado en todo el país, en la medida en que ACNUR pueda verificar la documentación pertinente. Entre 2019 y 2021, ACNUR ha duplicado estos complementos, pasando de 6.315 personas en 2019 a 12.805 en 2021.
118. Desde 2016, ACNUR ha implementado un esquema de reubicación en ciudades del centro y norte que, ha alcanzado en total a unas 15.828 personas; los participantes en el PIL reciben una subvención en efectivo en el momento de su reubicación para cubrir sus necesidades básicas hasta que puedan obtener un empleo formal en las localidades de destino.

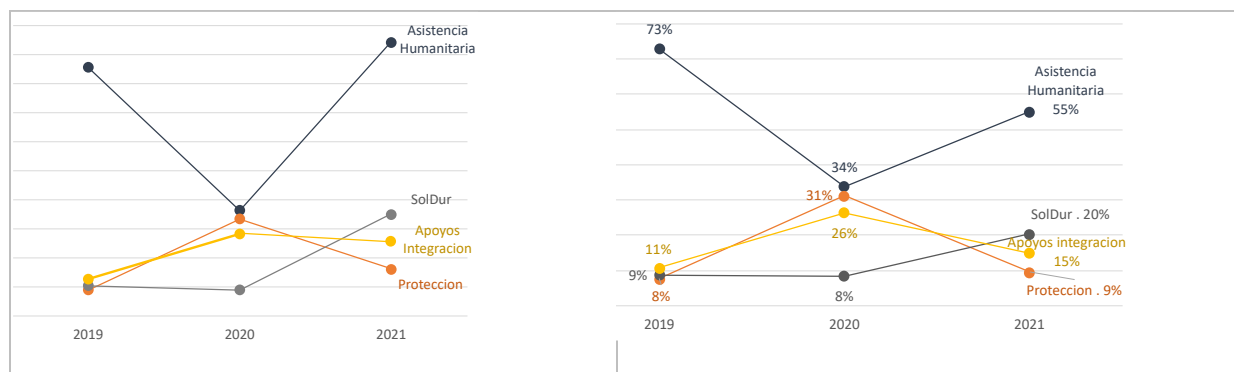
ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS ELEGIBLES DE ASISTENCIA HUMANITARIA (CBI) ENTRE 2019 Y 2021

119. El número de beneficiarios de los diferentes tipos de asistencia humanitaria aumenta entre el 2019 y 2021, tras una disminución de un 9% en 2020. Hay que destacar el peso de los apoyos sectoriales (protección, soluciones duraderas, apoyos para la integración), que representaron 66% de los CBIs en 2020 (como respuesta al impacto de la pandemia), con el 31% de los beneficiarios que han recibido asistencia en protección y el 26% apoyos para la integración.

⁸⁶ El monto de dinero en efectivo que reciben los Pdl está en función de la Canasta de Gasto Mínimo establecida por las dos principales instituciones de medición de la pobreza en México, CONEVAL e INEGI.

120. Entre 2019 y 2021 se constata un aumento (+10%) del número de los beneficiarios de la asistencia humanitaria y su peso en los CBI sigue alto (55% en 2021 contra 73% en 2019). En 2021, se nota el esfuerzo emprendido en el apoyo a la integración y las soluciones duraderas con un aumento de beneficiarios respectivamente de un 103% y 238% con respecto al 2019, aunque sólo representan el 15% y 20% del total de beneficiarios de los CBIs.

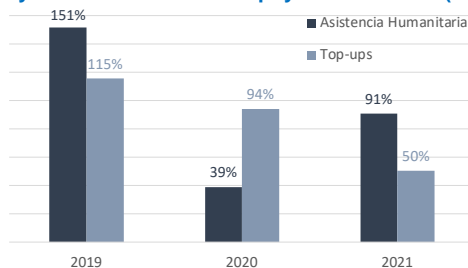
Gráfica 2: Evolución de los beneficiarios elegibles (# y %) de los tipos de CBIs (2019-2021)



Fuente : Estadísticas CBIs

121. La gráfica siguiente muestra que la previsión anual de potenciales beneficiarios de los distintos tipos de CBI se vio superada por las demandas en 2019, con un 151% y un 115% más de beneficiarios de asistencia humanitaria y de apoyos sectoriales (“top-ups”), respectivamente. En 2020, en plena pandemia de COVID-19, la adaptación de la respuesta de ACNUR se basó en el apoyo mediante apoyos sectoriales para el 94% de los beneficiarios previstos. El contexto sanitario que redujo el acceso al asilo de nuevos solicitantes se refleja en la baja tasa (39%) de beneficiarios de la asistencia humanitaria en relación con las previsiones. Sin embargo, en 2021, el 91% de los beneficiarios de la asistencia humanitaria previstos ha sido alcanzado, pero hay que señalar que con los datos disponibles sólo la mitad de los beneficiarios han recibido ayudas monetarias complementarias (apoyos sectoriales).

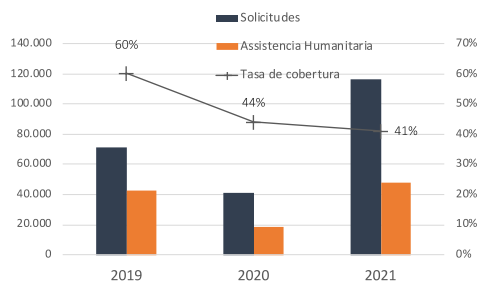
Gráfica 3: Tasa de beneficiarios elegibles (%) en la asistencia humanitaria y apoyos sectoriales según las metas definidas en los COPs y documentos EXCEL apoyos sectoriales (2019- 2021)



Fuente : Estadísticas CBIs, COPs

122. La gráfica siguiente muestra que en un contexto de aumento continuado de solicitudes de asilo desde 2017, con la excepción de 2020, los casos elegibles para asistencia humanitaria también han seguido esta tendencia (en valores absolutos) desde 2019. De mantenerse la tendencia de incremento de solicitudes de asilo y los criterios actuales de entrega de la asistencia humanitaria, se presenta un escenario en el que, a pesar del aumento constante en valores absolutos de los casos cubiertos por la asistencia humanitaria, la cobertura continuaría reduciéndose. Aunque ACNUR no puede prever el número de solicitantes de asilo que llegan a la COMAR (y está fuera de su alcance y recursos) se puede generar una brecha creciente entre casos “receptores” y “no receptores” de asistencia humanitaria.

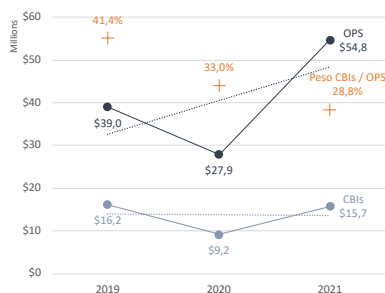
Gráfica 4: Evolución del número de solicitantes de asilo / al número de casos cubiertos por la asistencia humanitaria y “cobertura” (2019- 2021)



Fuente : COMAR, Estadísticas CBIs

123. En términos monetarios, la gráfica siguiente muestra, en valores absolutos, que la ejecución presupuestaria (gasto) de OPS en 2021 ha aumentado un 40% desde 2019, mientras que el gasto en CBIs ha disminuido de un 3%. El peso de CBIs (valores relativos) en la ejecución presupuestaria de OPS disminuye constantemente desde el 2019 pasando de un 41% a un 29% en 2021.

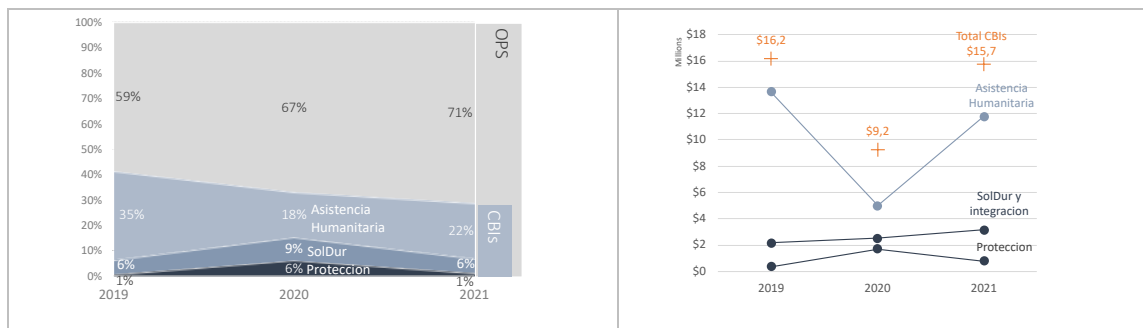
Gráfica 5: Evolución de la ejecución presupuestaria de OPS y CBIs (# y tendencias) y del peso de CBIs en la ejecución presupuestaria de OPS (2019- 2021)



Fuente: Estadísticas CBIs, 2019_2021 comparative budgets

124. Las gráficas siguientes muestran un aumento en la ejecución presupuestaria de los apoyos sectoriales (en particular la partida de protección y soluciones duraderas) en 2020, simultáneamente con la disminución de los gastos en la Asistencia Humanitaria debido a la pandemia COVID-19. En valores absolutos, el desglose de la ejecución presupuestaria de los CBIs muestra, entre 2019 y 2021, una disminución del gasto en la Asistencia Humanitaria de -14% y un aumento de los apoyos sectoriales (soluciones duraderas y protección) del +58%.

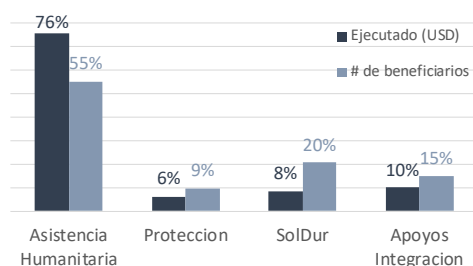
Gráfica 6: Peso (%) de los CBIs en la ejecución presupuestaria de OPS (2019- 2021) y evolución de la ejecución presupuestaria (USD en valores absolutos) de las partidas de asistencia humanitaria, SolDur y protección (2019- 2021)



Fuente: Estadísticas CBIs, 2010_2021 comparative budgets

125. Con los datos disponibles, el gasto en CBI específico de protección parece estar muy desproporcionado en relación al gasto en los programas de Asistencia Humanitaria y Soluciones Duraderas. En 2021, protección solo representa el 9% de los beneficiarios receptores de algún tipo de CBIs y el 6% de la ejecución presupuestaria de los CBIs (1% del gasto ejecutado de OPS).

Gráfica 7: Desglose del peso de la ejecución presupuestaria y de los beneficiarios cubiertos por tipología de ayudas CBIs (2021)



Fuente: Estadísticas CBIs

4.2.2 ¿De qué manera están integradas las personas de interés en los servicios del gobierno y de las ONG? Hasta qué punto el ACNUR ha influido/ayudado a la transición hacia la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la integración de las personas de interés?

126. El PIL ha logrado el establecimiento de rutas de integración local para Pdl que deciden instalarse en México, además de una expansión geográfica ambiciosa en ocho localidades del centro y norte del país. A partir de la inclusión laboral, ACNUR ha desplegado una batería de acciones de acompañamiento y de incidencia que, con obstáculos y lagunas, han mejorado el acceso a servicios esenciales. En la medida de los recursos disponibles, ACNUR ha contribuido al empleo formal, la escolarización, los cuidados de salud y la naturalización de las Pdl que han decidido permanecer en México. Son miles de casos que sirven de referencia a los recién llegados y avalan la viabilidad de estrategias de integración. Sin menoscabo de los logros conseguidos, se identifican retos pendientes (p. e.: inclusión financiera), tensión entre cantidad (metas de población reubicada) y calidad (grado de integración efectiva), y oportunidades de ajustes en el proceso de acompañamiento que pueden repercutir en la estabilidad, permanencia y, en definitiva, integración efectiva en las comunidades de acogida.

127. El PIL se lanzó como un proyecto piloto en el 2016 en Saltillo buscando ofrecer una alternativa integral para que las personas refugiadas reinicien una vida en México, lo que era difícil de lograr en localidades de la frontera sur como Tapachula o Tenosique por su rezago socio - económico. ACNUR México llevó a cabo un estudio para identificar ciudades en la región centro y norte de país que ofrecían mayores oportunidades laborales y oferta de servicios sociales básicos. La experiencia del PIL en Saltillo ha servido para sentar las bases operativas del programa y validar la necesidad de posicionar el tema de integración de las Pdl en la agenda pública a nivel local. Visibilizar la integración de Pdl ha sido particularmente relevante en localidades con mayor experiencia con la migración de tránsito, ya que se carecía de una concientización específica sobre el asilo y las barreras a la inclusión socioeconómica que enfrentan las Pdl que buscan asentarse.

128. El área de Soluciones Duraderas buscó la replicación de la experiencia en Saltillo en las ciudades de Guadalajara (2018), Monterrey y Aguascalientes (2019). En el 2020, y pesar de la pandemia, se logró incluir en el programa las ciudades de Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y León, para tener presencia en un total de ocho ciudades. Este crecimiento coincidió con el desarrollo de una nueva estrategia de Soluciones Duraderas (2020)⁸⁷.

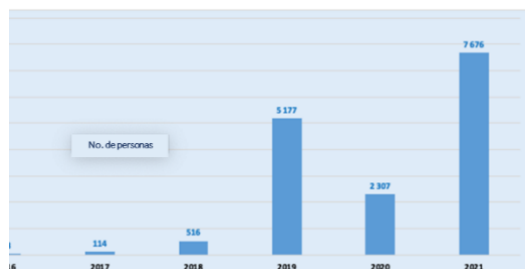
129. El PIL ha logrado dar respuesta a dos problemas diferentes pero entrelazados. Por un lado, la saturación y concentración de Pdl en la frontera sur, zona con altas tasas de pobreza y de desarrollo social, que permanecen bloqueadas durante largos periodos. A esto se le agregan los retos de ser una región con un volumen de llegadas creciente. Por otro lado, la integración local y la

⁸⁷ ACNUR (2020) Principales resultados en México; informe anual

“visibilización” de México como país de destino ante la dificultad de lograr el “sueño americano” y enfrentar los riesgos de protección en el camino hacia el norte y el cruce de la frontera con EE.UU.

130. El PIL presenta una evolución positiva, pasando de unas 40 personas en el primer año del proyecto piloto (2016) a 7.676 personas en 2021⁸⁸. Las gráficas siguientes muestran la progresión en el número de beneficiarios del PIL que, a pesar del impacto de la pandemia y de algunas restricciones impuestas por el INM durante el verano de 2021, mantiene una tendencia creciente.

Numero de Pdl beneficiarias del PIL (2016 – 2021)



Numero de Pdl beneficiarias del PIL (ene- dic 2021)



Fuente: ACNUR, Programa de soluciones duraderas

Pdl beneficiaria del PIL tiene mayor oportunidad de integración mediante acceso a la inclusión legal

131. La dificultad de realizar los trámites para acreditar una estancia legal en México es el principal factor obstaculizador identificado de manera recurrente por los informantes⁸⁹. Para las Pdl, el poder obtener la resolución positiva de su condición de refugiado es la vía esencial para tener una ruta clara de integración. La ENPORE (2017) resalta que el 91.1% de las personas refugiadas encuestadas recibieron ayuda durante su proceso de solicitud y que ACNUR es uno de los actores principales. Los informantes y grupos focales confirman que el trabajo de ACNUR y sus socios ha beneficiado de manera importante a las Pdl, ya que sin su soporte hubiera sido mucho más complicado o casi imposible obtener el acceso a la documentación. La documentación migratoria ha sido un criterio clave de inclusión en el PIL para el ACNUR y las autoridades migratorias, aspecto puesto en evidencia en las dificultades registradas en agosto 2021 durante el traslado de varios grupos de Pdl en proceso de reubicación desde Tapachula hacia sus nuevas ciudades de destino.

132. Mediante el PIL se ha reubicado a personas que tuvieran al menos la resolución de su solicitud de asilo⁹⁰ con el fin de que tuvieran la posibilidad de iniciar su trámite de residencia permanente en delegaciones del INM con menos saturación de solicitudes. Aunque ACNUR no puede influir directamente en los tiempos de resolución de los trámites que dependen de capacidades y voluntades de las autoridades competentes, la asesoría, acompañamiento y representación legal ofrecida por ACNUR y socios han sido esenciales para su inclusión legal. La evaluación confirma también el hallazgo principal de otros análisis⁹¹ de que la carencia de documentos civiles mexicanos (CURP) y migratorios es el obstáculo principal a la integración legal, que es la llave para lograr la integración laboral y el acceso a servicios públicos.

Pdl con intenciones de integrarse en México explora posibilidades de asentamiento en ciudades con mayor índice de desarrollo socioeconómico en México

⁸⁸ COVID-19 paralizó la implementación de actividades del PIL durante gran parte del año 2020, por lo que no se toman en cuenta las cifras de dicho año (2.306 personas reubicadas durante la COVID-19).

⁸⁹ “No tener permiso legal para trabajar” apareció mencionado por el 43,1% de los encuestados y es el segundo problema en importancia en el ranking de Problemas de acceso al mercado laboral de la población solicitante de refugio en México. ACNUR, OIM (2016) Perfil socioeconómico de la población refugiada en México, con énfasis en los factores que facilitan o limitan su empleabilidad. México.

⁹⁰ Se utiliza solicitud de asilo como término más familiar para lectores no familiarizados con el marco normativo mexicano; el término preciso sería “Constancia de reconocimiento de la condición de refugiado”.

⁹¹ ENPORE (2017)

133. Hay coincidencia en la evidencia disponible y la recogida de datos en que factores externos, tales como las políticas migratorias de EE.UU. y México, los vínculos familiares que las Pdl tienen en EE.UU. y un imaginario del “sueño americano”, entre otros, son factores que influyen en que una persona continúe su trayecto al norte, a pesar de las posibilidades de integración en México. No obstante, el tener una posibilidad de integración local representa una oportunidad para replantear un plan de vida, aun cuando la intención de permanencia no sea permanente o esté sujeta a cambios por circunstancias vitales fuera del alcance de cualquier programa.

“Inicialmente tenía la intención de irme a Estados Unidos. Ahora con el apoyo de ACNUR estoy abierta a quedarme” (Beneficiaria PIL, grupo focal)

134. El PIL ha evolucionado para atender las diversas necesidades que los acompañamientos detectan durante el proceso de integración de las personas reubicadas con el fin de orientar, informar y brindar oportunidades laborales, de vivienda y acceso a servicios básicos. Plantear un enfoque holístico ha demostrado ser un acierto al responder a necesidades urgentes de las Pdl reubicadas, mencionadas en los grupos focales. La autosuficiencia económica y la vivienda emergen como los dos elementos de mayor importancia para que las personas empiecen a construir un camino de integración local.

“La mayoría tenían la intención de irse a Estados Unidos. En nuestro caso vimos un propósito aquí, que nuestro hijo estudie y nos quedamos por esas posibilidades. Estamos muy agradecidos por el apoyo de ACNUR, vimos que el personal dio todo para apoyar.” (Beneficiario PIL, grupo focal)

135. El porcentaje de permanencia en el PIL ha sido uno de los indicadores de monitoreo que mide la efectividad de la intervención y que está relacionado con la intención de quedarse en las localidades de reubicación. Los datos de permanencia del PIL en Saltillo⁹², a partir de un criterio de permanencia anual y del monitoreo de ACNUR, muestran porcentajes elevados a lo largo de los años. Las tasas de permanencia reportadas por las oficinas de Guadalajara y Monterrey son también elevadas. No obstante, y aunque de manera no exhaustiva, se han identificado algunos datos que parecen indicar que, por un lado, la tasa de abandono del PIL podría aumentar con el transcurrir del tiempo y, por otro lado, estar fuertemente influenciada por factores externos, particularmente con las variaciones en la política migratoria norteamericana, circunstancias familiares, o satisfacción con la integración. Los datos disponibles sobre tasa de permanencia y análisis de abandono (cuantitativa y cualitativamente) son parciales y, por tanto, no concluyentes. La eventual disminución de la tasa de permanencia de las personas reubicadas a lo largo del tiempo no está en oposición con los importantes avances logrados por el PIL. En seis años, 15.828 personas han tenido la oportunidad de integrarse localmente bajo un marco de acompañamiento institucional y operativo ambicioso y consistente.

4.2.3 ¿Qué alianzas clave se han desarrollado en el marco de esta transición? ¿Qué papel desempeñan el apoyo a la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la integración, y cómo han afectado a las personas de interés para el ACNUR? ¿De qué manera se integra el sector privado en la transición hacia la autosuficiencia, la inclusión socioeconómica y la plena integración, y qué beneficios obtienen las personas de interés y las empresas al participar?

136. La articulación del PIL con administraciones públicas a cargo de programas de empleo y formación profesional y con un número creciente de empresas en un mayor número de ciudades, bajo un marco legal propicio, han sido factores determinantes para la viabilidad del programa en una fase inicial. Adicionalmente, ACNUR ha adoptado un enfoque amplio de la integración socioeconómica, identificando necesidades en otras áreas tales como el acceso a la educación de hijos y a otros servicios esenciales. Por lo tanto, los convenios con una amplia gama de actores gubernamentales ha sido una clara aportación a la integración de las Pdl reubicadas. En paralelo, el establecimiento de alianzas con empresas ha generado opciones de integración laboral para los refugiados reubicados con salarios comparables a los nacionales, incluyendo la seguridad social. ACNUR ha logrado que las empresas aliadas consideren a las personas refugiadas como fuente de capital humano y ha impulsado sus derechos. En paralelo, existen retos para involucrar al sector

⁹² Se usan los datos del PIL en Saltillo al tratarse la localidad origen del proyecto piloto, disponer de un mayor volumen de personas reubicadas y de una serie de datos homogéneos para un periodo de 5 años.

bancario al mismo nivel que el sector empresarial, aunque ACNUR está impulsando el acceso a cuentas bancarias, imprescindibles para la integración laboral.

Autoridades locales incluyen a personas refugiadas en políticas públicas

137. Saltillo, Guadalajara y Aguascalientes son las localidades donde el PIL tiene más tiempo operando y donde la atención a las Pdl por parte de diversas administraciones públicas se ha fortalecido con la presencia de ACNUR. Aun cuando varias de las ciudades han contado con una infraestructura gubernamental local robusta (como se observa en Aguascalientes, con áreas de atención a personas migrantes), los equipos locales de ACNUR han tenido que posicionar la situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en la agenda pública. Visibilizar esta cuestión y establecer canales de comunicación y coordinación con autoridades locales han sido elementos esenciales en todas las localidades visitadas por el equipo de evaluación, no solo para que las autoridades brinden asesoría y atención a las Pdl, sino también para el establecimiento de rutas de acompañamiento del ACNUR. Los informantes también reportan que las relaciones establecidas, ya sean por convenios institucionales, acuerdos ad-hoc o a partir de relaciones construidas con funcionarios, han ayudado a visibilizar las barreras y necesidades de las Pdl y facilitar el acceso a servicios públicos⁹³ (ver anexo 3).

Empresas consideran a personas refugiadas como una fuente de talento

138. La falta de conocimiento de las empresas sobre la documentación válida para la contratación de personas refugiadas persiste y complica la inclusión laboral de las Pdl. Varios informantes señalaron que las empresas desconocen los documentos que emite el INM (residencia permanente/temporal) y que, en ocasiones, han solicitado documentos ya obsoletos (p.e: FM3/FM4), resultando en complicaciones para personas refugiadas que realmente contaban con todos los documentos civiles / migratorios. La falta de conocimiento y, en ocasiones, de inflexibilidad sobre los requisitos documentales para la contratación es el resultado de la preocupación de las empresas por infringir el marco legal para la contratación de extranjeros.

139. Esta situación pone en evidencia la importancia de las intervenciones de ACNUR y socios para facilitar la integración laboral de las Pdl mediante el fomento de alianzas con el sector empresarial. ACNUR ha logrado concientizar a empresas aliadas de que pueden contratar a personas refugiadas y, consecuentemente, impulsar los derechos laborales de las Pdl. ACNUR ha logrado incrementar progresivamente el número de empresas participantes en el PIL. En 2019, unas 36 compañías se asociaron con ACNUR y en 2020 se contabilizan alrededor de 200 empresas colaboradoras. El trabajo sobre empleabilidad realizado por el PIL ha influido en que las Pdl se perciban como una fuente de talento humano para las ofertas laborales de las empresas.

140. La contratación de refugiados en empresas es un resultado directo del trabajo del PIL con el sector privado a nivel local y también con autoridades gubernamentales como las Secretarías de Trabajo y Desarrollo Económico estatales. Las alianzas con estas dependencias han sido parte fundamental de los esfuerzos en las ferias de trabajo dirigidas a Pdl reubicada. Cabe resaltar el caso de FEMSA, un aliado empresarial nacional y con presencia en varias ciudades de reubicación (Guadalajara, Monterrey, Saltillo y Tijuana). A partir de su estrecha relación con el PIL y desde el 2019 ha empleado a cerca de 400 Pdl reubicadas.

141. El PIL ha utilizado el indicador de personas reubicadas contratadas para medir la eficacia de la intervención en la dimensión laboral. Aunque este dato no está disponible con desglose por localidad para analizar tendencias durante el periodo de evaluación, se puede observar que, entre enero y julio del 2021, dentro del primer año de reubicación, el 68% de los adultos del grupo familiar contaban con un empleo, y que el nivel de satisfacción en el trabajo es de 80% (muy satisfecho/satisfecho)⁹⁴,

“Reciben quejas de personas reubicadas, que [el costo de vida] es demasiado caro, no les alcanza el dinero, hay situaciones de discriminación de empresas a las que se está refiriendo, el salario que obtienen no es lo que esperaban, ronda en los mínimos. [ACNUR] tienen que hacer un perfilaje grande, pero hay que ser conscientes de la población con la que se está trabajando [...] Se requiere más comunicación con COMAR para que sepan del PIL. [...] Intervenir en el momento adecuado es vital, tiene que ser suficientemente atractivo para priorizar su seguridad, ha ACNUR se le ha olvidado esto.” (Entrevista con personal de ACNUR)

⁹³ Informes de gobierno. Primer Informe: <https://coahuila.gob.mx/micrositios/index/documentos-del-segundo-informe>
Segundo Informe: <https://coahuila.gob.mx/micrositios/index/documentos-del-tercer-informe-de-gobierno>

⁹⁴ Análisis de datos del Programa de Integración [actualización al julio 2021], Presentación Powerpoint.

aunque el bajo nivel salarial sido reiteradamente expresado en grupos focales y algunas entrevistas.

Creación de nuevas rutas de integración local en sectores con obstáculos de acceso para Pdl

142. La presencia de ACNUR y el trabajo con socios para impulsar la integración local se ha concretado en el establecimiento de rutas de integración para acceder a servicios esenciales y propiciar la inclusión financiera. Respecto a servicios como educación y salud, aún dentro de un marco legal favorable, las barreras de acceso emanan de los lineamientos establecidos por las autoridades competentes que limitan en ocasiones el acceso debido a documentos migratorios o de identidad no aceptados. Esto resalta la importancia del involucramiento de ACNUR y sus socios en identificar dichas barreras y establecer una vinculación con las respectivas instancias de gobierno para que el acceso a Pdl no se niegue “en ventanilla”.

143. En torno a la inclusión financiera, ACNUR ha buscado acercamientos a las instituciones bancarias para aclarar las exigencias documentales y lograr que una persona refugiada sin pasaporte (por ejemplo) pueda abrir una cuenta. El trabajo ha sido arduo ya que la gestión de servicios financieros para el manejo de cuentas de nómina es competencia del empleador. Sin embargo, en algunos casos, ACNUR ha logrado brindar opciones de servicios financieros para que la falta de cuenta de nómina no sea un impedimento para la inserción laboral.

RETOS DEL PIL 2017 – 2021

En anexo 6 se presenta el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del PIL a partir del cual se extraen los retos detallados a continuación

- **Integración legal:** El rezago de los trámites de regularización gestionados por el INM es una constante observada en todas las regiones del país, con contratiempos reportados en localidades de integración donde ha habido un incremento de solicitudes de residencia permanente. A esto se le suma el reto de establecer una coordinación estrecha con el INM, ya que se observa una menor voluntad para que en las delegaciones se agilicen los trámites migratorios. Se agregan dificultades para solicitantes de asilo “in situ” en localidades donde no hay presencia de COMAR y donde el INM tiene la función delegada de orientar y aceptar las solicitudes de asilo y coordinarse con las oficinas centrales de COMAR para el seguimiento de resolución. En estas situaciones se reportan casos que no son canalizados a COMAR, quedándose en el limbo.
- **Integración económica:** El acceso a empleo bien remunerado es un reto recurrente manifestado por las Pdl reubicadas y personas solicitantes de asilo alojadas en albergues. Para Pdl ya integradas con mayor tiempo en las localidades persiste la falta de estabilidad en fuentes de ingreso que les permita cubrir sus necesidades y también hacer planes a futuro o empezar a construir un patrimonio propio. Un enfoque del PIL ha sido que las personas reubicadas obtengan un trabajo en el sector formal que de acceso a la protección social (p.e: cobertura médica por el IMSS y otras prestaciones). Sin embargo, y debido en gran medida al tipo de oportunidades laborales que están disponibles para perfiles laborales con un nivel de educación básica en su mayoría, es difícil acceder a un empleo que resulte atractivo.
- **Integración social:** Aunque ACNUR realiza incidencia para que las Pdl sean incluidas como grupo prioritario dentro de los planes de desarrollo estatales y municipales, persiste el reto de garantizar un acceso a servicios públicos, lo que genera mayor presión para que los equipos locales del PIL establezcan acuerdos y vías de comunicación ad-hoc con algunas secretarías y funcionarios. Esto es una consideración importante durante los cambios de administraciones locales o el inicio del PIL en nuevas localidades ya que implica esfuerzos adicionales para el desarrollo de una estrategia de acercamiento e incidencia con nuevos actores. La naturaleza ad-hoc de dichas vinculaciones también genera retos para socializarlas y sistematizarlas en el interior de ACNUR, poder establecer acompañamientos más eficientes y homogéneos y favorecer el aprendizaje institucional interno.

“Los trabajos pagan alrededor de 1,400 pesos por semana, pero no es suficiente para rentar un cuarto. Por ser migrante, pagan poco y piden que se trabaje hasta 12 horas. En México es igual que en Honduras. Allá se ganaba 350 lempiras al día y no es suficiente para comer. No conviene quedarse.” (Grupo focal con Pdl atendida por socios ACNUR)

144. Además de los retos anteriores, el PIL enfrenta otros retos operativos que surgen de su crecimiento rápido desde el 2019.

- La asistencia que reciben las personas en frontera sur y centro, que incluye asistencia humanitaria y subvenciones en efectivo, genera expectativas de más apoyos entre las Pdl reubicadas y crea dificultades en el acompañamiento para los equipos del PIL. Se han reportado casos en que las Pdl reubicadas exigen apoyos monetarios (“cash”) como los proporcionados por ACNUR inicialmente, ya que se hace difícil diferenciar la asistencia humanitaria de los apoyos otorgados bajo el PIL. Consecuentemente, se han generado malentendidos con el personal de las organizaciones socias, que atribuye estas situaciones al manejo de expectativas sobre los apoyos del ACNUR a las Pdl reubicadas.
- Otro reto es la comunicación y coordinación entre oficinas de terreno y lograr que las Pdl tengan una transición fluida entre programas y diferentes apoyos del ACNUR. Esta es un área de riesgo si no se logran fortalecer estos mecanismos, particularmente en un escenario de incremento de la meta de personas reubicadas.

En el anexo 13 se presenta la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas del PIL en el marco del periodo evaluado.

4.2.4 ¿En qué medida las actividades de los socios están coordinadas, son sostenibles y pueden satisfacer las necesidades de las personas de interés para el ACNUR?

145. El crecimiento en el número de organizaciones socias en un mayor número de localidades ha sido crucial para aumentar el acceso a servicios básicos y el acompañamiento de calidad a las personas reubicadas durante el proceso de integración. ACNUR ha realizado esfuerzos importantes para desarrollar las relaciones con un amplio abanico de socios aunque sigue habiendo oportunidades de mejora tanto a nivel de visión estratégica (p.e: visión común sobre el rol de socio y desarrollo de la alianza) como a nivel operacional (p.e: foros de coordinación entre ACNUR y socios) y administrativo (p.e: modalidades, herramientas y plazos de reporting). El “ecosistema” de actores trabajando en torno al sistema de asilo en México, una de las grandes contribuciones de ACNUR en los últimos años, es fuertemente dependiente de los recursos movilizados por ACNUR, lo que puede poner en riesgo su valor estratégico y consolidación.
146. La expansión de las actividades de ACNUR en México ha ido en paralelo al crecimiento y diversificación en el número de organizaciones socias; la apertura de nuevas oficinas de terreno ha ido sistemáticamente acompañada del establecimiento de acuerdos con nuevos socios o la ampliación de acuerdos existentes. En el año 2017, ACNUR en México tenía acuerdos (Partnerships Agreements) con más de 20 socios⁹⁵ mientras que en el año 2020 se alcanza un total de 32 socios. La importancia en el rol desempeñado por los socios se refleja también en el presupuesto previsto para socios, que ha pasado de 4 millones USD en 2017 a 15.4 millones USD en 2021⁹⁶, representando un incremento superior al 300% en números absolutos.
147. La valoración sobre el rol desempeñado por los socios en la provisión de asistencia y la ampliación de las capacidades operacionales de ACNUR es ampliamente positiva. La configuración de una red amplia, tanto de la sociedad civil como de organizaciones internacionales, ha sido parte del impulso dado por ACNUR al ecosistema nacional de actores trabajando en la cuestión del asilo.
148. Los socios señalan una mejora progresiva en el acompañamiento de ACNUR y reconocen el valor de incorporar una componente de refuerzo de capacidades de las organizaciones locales (4% del presupuesto de los acuerdos), bajo una lógica de desarrollo organizacional. ACNUR ha impulsado mejoras en la gestión de proyectos y fondos de las organizaciones locales, especialmente en diseño de acciones (p.e: marco lógico, indicadores, monitoreo, etc.). El apoyo de ACNUR ha comportado un reconocimiento de las áreas de especialización y capacidades del socio para implementar proyectos piloto y construir rutas de acompañamiento (p.e: integración social, enfoque psicosocial, VSG, asistencia legal sobre asilo en EE.UU., etc.). El acceso a la financiación de ACNUR ha fortalecido el trabajo de organizaciones locales en cuestiones de asilo y protección internacional, proporcionado fondos plurianuales y una mayor estabilidad. En bastantes casos, la financiación de ACNUR ha sido decisiva para la supervivencia o continuidad del trabajo de los socios, especialmente durante la COVID-19, y proporcionar visibilidad a las organizaciones locales.

⁹⁵ 18 organizaciones nacionales y 2 internacionales

⁹⁶ Según datos de MSRP al 10/12/2022

149. En términos de coordinación, ACNUR ha establecido y dinamizado mecanismos de interacción con sus socios y, en algunos ámbitos, ha creado incluso grupos de trabajo especializados (p.e. protección). La valoración por parte de los socios de los foros de coordinación e intercambio es positiva, destacando los esfuerzos para generar espacios de intercambio y reflexión conjunta que son percibidos como esenciales. Por otra parte, se percibe la necesidad de reforzar su utilidad y concreción, una visión estratégica de la alianza, y mayor bidireccionalidad en los intercambios.
150. Algunos socios transmiten diferencias de criterio sobre la visión y definición de lo que representa ser socio de ACNUR (o se espera de los socios). Aunque no es generalizable al conjunto de socios de ACNUR en México, diversas entrevistas han reiterado que la alianza se ha percibido un tanto desequilibrada en las negociaciones entre las dos organizaciones. Uno de los principales retos en las relaciones con los socios es precisamente la sostenibilidad de actividades y proyectos en curso que, en algunos casos, son completamente dependientes de la financiación de ACNUR.
151. Finalmente, y aunque es un elemento reiterado en otras evaluaciones de ACNUR, los procesos administrativos de ACNUR operan distinto a los de los socios, generando carga de trabajo adicional para proporcionar la información solicitada (frecuentemente creando duplicidades) y el cumplimiento de reportes (p.e: Kobo u otros).

4.3 Área de estudio 3: ¿En qué medida el modelo de financiación del ACNUR en México ha sido eficaz y cuál ha sido el impacto de la estructura de financiación actual en su funcionamiento y operaciones?

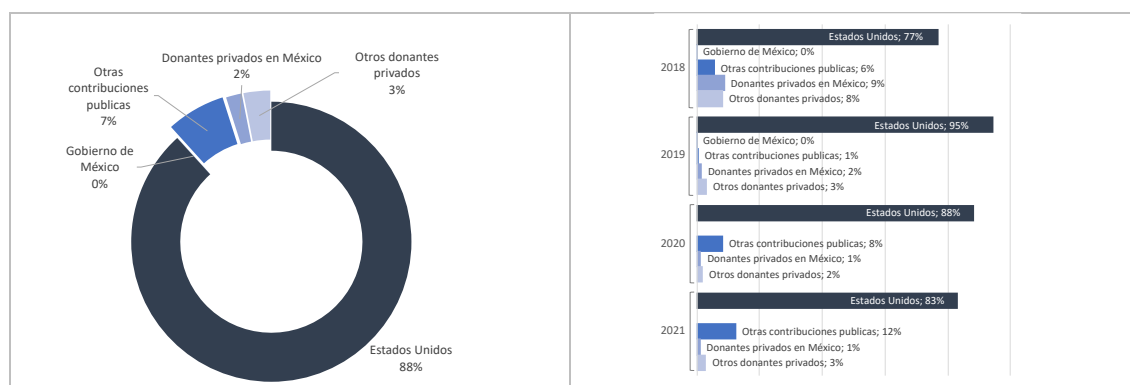
152. La financiación de EE.UU. y, en menor medida, de otros donantes ha permitido al ACNUR contribuir al desarrollo del sistema nacional de asilo, expandir su cobertura geográfica, ampliar alianzas, diversificar programas y, en definitiva, responder al número creciente de necesidades de protección internacional. La estrategia de financiación ha permitido pasar de requerimientos financieros de 24.4 millones USD en 2018 a 74.3 millones USD en 2021. ACNUR se ha posicionado estratégicamente frente a nuevos donantes y ha progresado en la diversificación de fondos, incluyendo el sector privado, aunque todavía persiste cierta dependencia de la financiación norteamericana. La obtención de nuevas financiaciones presenta buenas perspectivas aunque, en el caso de contribuciones bilaterales o multilaterales, ACNUR en México requiere de capacidades que todavía están insuficientemente desarrolladas (p.e: diseño y monitoreo, reporting técnico y financiero, visibilidad de donantes). La captación de donantes privados ha avanzado positivamente en el contexto mexicano (y norteamericano) pero se necesita seguir incrementando su peso en el conjunto de la estructura de financiación para equilibrar el esfuerzo en captación con el retorno obtenido (hasta la fecha) y el modelo de financiación de la operación.

4.3.1 ¿Cómo han afectado los cambios en la gestión de la información, la comunicación y las solicitudes de apoyo específico a los donantes, a las oportunidades para aumentar y diversificar la financiación? ¿Hasta qué punto han sido eficaces los esfuerzos de recaudación de fondos desarrollados juntamente con otros organismos que participan en el MIRPS a la hora de recabar el interés y apoyo de los donantes?

153. La evaluación no ha dispuesto de información sobre los cambios en la gestión de la información o la comunicación de ACNUR y sus efectos en la financiación. Las relaciones establecidas con la UE y GIZ han permitido, por primera vez, disponer de financiación plurianual para programas específicos (conjuntamente con otras organizaciones) y abrir el camino para acceder a nuevas contribuciones de donantes bilaterales o multilaterales. No obstante, se ha identificado algunas disparidades en la visión y manera de entender los programas conjuntos entre las organizaciones socias que podrían afectar a su ejecución y a la consistencia del trabajo conjunto.

154. Desde 2018, ACNUR México ha recibido sucesivas contribuciones de gobiernos y donantes privados. En el periodo 2018-2021, las contribuciones de los gobiernos ascendieron a más de 167 millones de USD (94% de las contribuciones), mientras que aproximadamente 11,3 millones de USD (6% contribuciones) procedieron de donantes privados. Cabe destacar que la contribución del BPRM (Bureau of Population, Refugees, and Migration – US Department of State) ha representado casi el 88% de las contribuciones totales desde 2018, ha permitido una expansión de los programas de ACNUR en México y la ampliación de la presencia del ACNUR a un total de 17 localidades. También permitió, en 2020, dar una respuesta oportuna y adoptar medidas preventivas en el contexto de la pandemia de COVID-19. De acuerdo con los “funding updates” (diciembre 2018, 2019, 2020, 2021) se observa que durante los últimos tres años el monto de la contribución de EE.UU. a México ha permanecido relativamente estable (oscilando entre 52,6 millones USD en 2018 y 51.9 millones USD en 2021 - incluyendo 13.5 millones USD de remanente que se pasaron del 2020 al 2021). En el total del OP la contribución de EE.UU. representa el 32% en 2018 y el 52% en 2021.

Gráfica 8: % de las contribuciones totales recibidas por ACNUR en México entre 2018 y 2021 por tipología de donantes

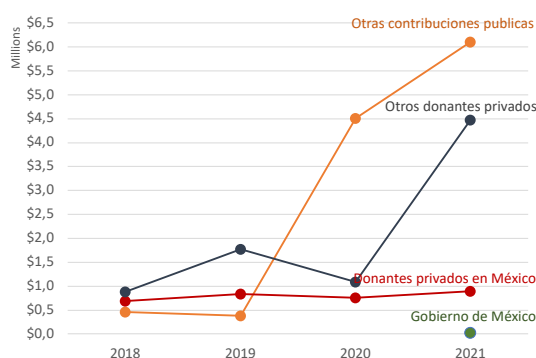


Fuente: UNHCR Division of External Relations-funding update 2018-2021

155. Como parte de la estrategia de diversificación, ACNUR México contactó con la Delegación de la Unión Europea y otros estados miembros, lo que permitió conseguir financiación para cuatro nuevos proyectos plurianuales, cuya ejecución inició en 2020. Ha sido posible una financiación adicional para 2020 en relación con el Plan de Desarrollo Integral ya en curso. La diversificación del portafolio incluye otros donantes, tanto públicos como privados (p.e: Comité Olímpico Internacional, Qatar, Canadá, fondos de UN).

156. El análisis de la progresión en la estructura de financiación, dejando de lado las contribuciones de EE.UU., muestra la fuerte progresión de las contribuciones públicas (+89%) entre 2018 y 2021, correspondiendo el 83% de dichos fondos a contribuciones plurianuales. También es destacable el incremento de donantes con contribuciones “earmarked” (de 6 en 2018 a 10 en 2021) y de las contribuciones de donantes privados, como Howard G. Buffett Foundation, Nacional Monte Piedad, I.A.P., International Olympic Committee, o USA for UNHCR.

Gráfica 9: Evolución de las contribuciones (USD) recibidas por ACNUR en México por tipología de donantes, descontando las contribuciones de EE. UU. (2018-2021)



Fuente: UNHCR Division of External Relations- funding update 2018-2021

4.3.2 ¿Cómo ha afectado a los programas el cambio dirigido a la obtención de financiación plurianual?

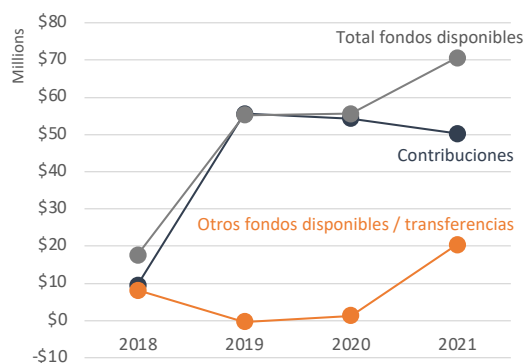
157. La obtención de la financiación plurianual ha permitido un horizonte de estabilidad presupuestaria para la estrategia de integración local impulsada por ACNUR. La financiación de GIZ para cuatro años facilita un enfoque de trabajo a medio plazo que es esencial en los procesos de integración local que requieren de procesos y acompañamientos prologados. La financiación plurianual a través de donantes bilaterales y multilaterales ha expuesto a ACNUR en México a requerimientos y herramientas de gestión de proyectos que han obligado a esfuerzos de coordinación con otras agencias, reporting y visibilidad nuevos para la operación.

158. ACNUR ha conseguido reducir el peso de la financiación de EE.UU. diversificando la base de donantes y accediendo a la financiación de la UE, Alemania, Canadá, Qatar y donantes privados como U4U, Buffet Foundation. La financiación de EE.UU. ha pasado de 7.480.000 USD en 2018 a 38.715.766 USD en 2021 (51.9 millones USD contando el remanente - “carry over” - de 2020). Ahora bien, del total del OP pasa del 32% en 2018 al 52% en 2021. Asimismo, en 2020 se adjudicaron cuatro proyectos plurianuales alineados con los pilares del MIRPS⁹⁷ que se están ejecutando actualmente.

Evolución de los fondos disponibles y gastados de ACNUR en México (2018 - 2021)

159. Los fondos disponibles, tras un importante incremento en 2019 (+214%), conocen un aumento continuo de +28%. Sin embargo, desde 2019 las contribuciones disminuyen ligeramente en un -10%, ya que el aumento mencionado se debe a los remanentes de fondos no gastados en el año previo (“carry over”). En 2021, los fondos disponibles se componen en un 71% de las contribuciones anuales y en un 29% de los fondos no utilizados en 2020 y arrastrados al año siguiente.

Gráfica 10 : Evolución de las contribuciones, otros fondos disponibles (incluyendo transferencias anuales) y total de fondos disponibles de ACNUR en México (USD) (2018-2021)



Fuente: UNHCR Division of External Relations-funding update 2018-2021

160. Hasta 2018, los fondos disponibles han sido gastados en un 95%. Los datos de ACNUR del 2021 muestran una ejecución presupuestaria del 100%. Una parte de los fondos no gastados en el 2020 han sido transferidos al 2021.

⁹⁷ Recepción y admisión (un proyecto del ACNUR en el norte de México y un proyecto conjunto con UNICEF sobre la protección de los niños y las alternativas a la detención); Apoyo a los países y comunidades de acogida (un proyecto conjunto con la GIZ sobre la mejora de los servicios públicos en las comunidades de acogida en el sur de México y la integración local - PROFIL); Ampliar las oportunidades de soluciones duraderas (un proyecto conjunto con la OIT sobre la promoción del empleo y la protección social y un proyecto conjunto con la OIT y la OIM en el marco del MPTF de la ONU).

4.3.3 ¿Como de eficaces han sido las donaciones a través de particulares, sector privado y filantropía para aumentar la concienciación pública y el apoyo a ACNUR?

161. La evaluación no ha dispuesto de evidencia para analizar el aumento en la conciencia pública o apoyo a ACNUR. Los escasos datos cualitativos disponibles indican un aumento de las visitas a las redes sociales (Twitter de ACNUR en México y Facebook El Jaguar) y un conocimiento bajo de ACNUR⁹⁸. En general, el apoyo del sector privado, especialmente estadounidense, ha sido fundamental para la estabilidad financiera de la operación.
162. EE.UU. ha sido también un importante donante privado; las contribuciones norteamericanas alcanzan el 53% de todas las contribuciones de donantes privados entre 2018 y 2020. En 2021 la cartera de donantes privados en EE.UU. (con la contribución de la Howard G. Buffet Foundation y U4U) alcanza el 82% de las contribuciones privadas. Las contribuciones de donantes privados incrementaron un 241% entre 2018 y 2021, con un aumento significativo entre 2018 y 2019 (+65%) y una caída entre 2019 y 2020 (-29%). En 2021, la contribución de la Howard G. Buffet Foundation representa el 26% del total de contribuciones privadas. Sin embargo, las contribuciones de donantes privados pasan de representar un 17% en 2018 a un 11% en 2021 respecto al total de las contribuciones (públicas y privadas).
163. Las acciones dirigidas al sector privado se han visto impactadas por la COVID-19; en 2020, se redujeron los ingresos a través de Private Sector Partnerships (PSP) y se impulsó el telemarketing y fundraising digital con el objetivo de seguir aumentando la base de donantes. En 2021, el número de donantes individuales se ha situado en unos 8.000 donantes activos mensualmente. La evaluación ha identificado potenciales sinergias entre PSP e IP (Información Pública) que pueden contribuir tanto a comunicar y sensibilizar sobre el trabajo del ACNUR México como para impulsar la captación de fondos a través de diferentes canales.

4.3.4 ¿Cuáles son las lecciones aprendidas para ayudar a ACNUR a diversificar su base de financiación en México?

- El desarrollo de relaciones institucionales con representaciones de países europeos y la Delegación de la UE ha sido determinante para acceder a nuevas fuentes de financiación de carácter plurianual y orientadas a programas específicos.
- La diversificación de fuentes de financiación ha necesitado (y necesitará) personal especializado y el desarrollo de nuevas herramientas y mecanismos de gestión de fondos y programas que permitan responder a la mayor diversidad y complejidad de requerimientos de los donantes.
- Las acciones de información, comunicación y captación de fondos desarrolladas de manera autónoma y con limitada interacción entre unidades supone probablemente una pérdida de sinergias y de optimización de recursos en la captación de fondos (aunque la evaluación no ha conseguido disponer de evidencia de datos cuantitativos).

4.4 Área de estudio 4 ¿cuán pertinente y eficaz es la estructura de las oficinas/unidades sobre el terreno del ACNUR? ¿Cuáles son las fortalezas y déficits más relevantes en las oficinas/unidades de terreno para la protección y asistencia a las personas de interés?

164. El incremento en recursos humanos y su distribución entre oficinas de terreno es coherente con las especificidades de los movimientos de población, de protección internacional y de integración local en las diferentes zonas del país (frontera sur, centro, CDMX, frontera norte). La mayor

⁹⁸Estudios de mercado realizados por ACNUR.

capacidad de contratación ha permitido la puesta en marcha de un “roving team” que amplía el alcance de ACNUR a localidades donde no se dispone de presencia estable, programas estratégicos (p.e: PIL), la especialización de los equipos y poder hacer frente al enorme aumento en flujos y necesidades de protección en constante evolución.

165. No obstante, la rapidez en el crecimiento operacional ha generado retos tanto a nivel interno como a nivel externo. La operación ha estado trabajando bajo una cierta presión, debido a las complejidades operacionales, lo que se refleja en RRHH en ocasiones asumiendo dobles y triples roles, con desconocimiento de la organización por parte de las incorporaciones recientes, desequilibrios y “silos” entre unidades y oficinas, así como procesos de reclutamiento con demoras. Asimismo, la fuerte demanda de contratación de ACNUR ha generado en algunos casos la fuga de talento de organizaciones socias, lo que paradójicamente debilita a las organizaciones a las que se está intentando reforzar.

4.4.1 ¿Cuán eficaz ha sido el apoyo del personal técnico del ACNUR al gobierno para satisfacer las necesidades de registro, protección y soluciones de las personas de interés?

166. A nivel externo, el apoyo en RRHH al sistema nacional de asilo es percibido como una etapa necesaria, aunque transitoria, para actualizar y reforzar las capacidades nacionales. El apoyo de ACNUR ha sido crucial para apoyar a COMAR y socios durante los años récord de solicitudes de asilo en la historia de México. No obstante, el apoyo de personal técnico de ACNUR a COMAR y procuradurías debería ser excepcional, teniendo en cuenta las capacidades nacionales.

167. La importante movilización de recursos financieros ha ido acompañada de un rápido importante incremento de personal de ACNUR en México que ha permitido estructurar una respuesta comprehensiva y de amplio alcance a las necesidades de protección internacional. La dotación presupuestaria de personal de ACNUR en México (sin contar el apoyo a la COMAR) conoce un crecimiento continuo desde el 2015; un aumento de 300% entre 2015 y 2018 (de 18 a 72 personas) y un aumento de 460% entre 2018 y 2021 (de 72 a 405 personas).

168. El crecimiento en RRHH se ha producido tanto a nivel interno como a través del enorme apoyo brindado a la COMAR y, en menor medida, a otras instancias de la administración pública (p.e: procuradurías). El apoyo del personal técnico de ACNUR a la COMAR y otras instituciones ha sido determinante para articular a través de instituciones mexicanas la respuesta a las necesidades de las Pdl. Aunque la gran mayoría de instituciones y organizaciones involucradas en la respuesta a las necesidades se han visto desbordadas, el apoyo sostenido y amplio en RRHH por parte de ACNUR a la COMAR ha permitido una respuesta que, de otra manera, hubiera sido imposible de proporcionar. El apoyo en RRHH de ACNUR a la COMAR ha incidido en mayores capacidades de procesamiento y también en la puesta el día de procedimientos y estándares (ver secciones anteriores). Aun así, una COMAR que ha estado tradicionalmente infradotada en recursos se ha visto expuesta a complejidades de gestión interna para poder manejar un aumento rápido de su personal y la coexistencia de categorías contractuales diferentes para perfiles con funciones y responsabilidades similares. Teniendo en cuenta el elevado número de recursos humanos financiados por ACNUR destinados a la COMAR, se ha puesto en marcha un proceso de absorción de estas posiciones por la COMAR que está expuesto a los procedimientos, tiempos y decisiones de la función pública.

“El ACNUR ha de tener un plan de retirada de México, su papel actual en México es muy grande, que ACNUR este liderando este papel que le corresponde al gobierno mexicano es preocupante, más aún siendo México una de las grandes economías.” (Entrevista con personal de ACNUR)

4.4.2 ¿Cuán pertinente y eficaz es la estructura de las oficinas/unidades sobre el terreno del ACNUR? ¿Cuáles son las fortalezas y déficits más relevantes en las oficinas/unidades de terreno para la protección y asistencia a las personas de interés?

169. El despliegue territorial de ACNUR y socios sobre el terreno es coherente con la evolución de los flujos migratorios, la implementación de una estrategia de país comprehensiva. Aún sin disponer de datos suficientes, la oficina de CDMX parece haber concentrado una parte importante del crecimiento de los recursos humanos, en gran medida debido a reclutamientos para apoyar la respuesta al MPP. Los procesos de reclutamiento y la descentralización en curso están enfocados a

fortalecer las sub-oficinas y deberían permitir equilibrar los recursos entre CDMX y terreno ya que algunas oficinas pueden no estar dotadas de suficientes recursos humanos (y perfiles adecuados) para alcanzar las metas cuantitativas definidas por la operación.

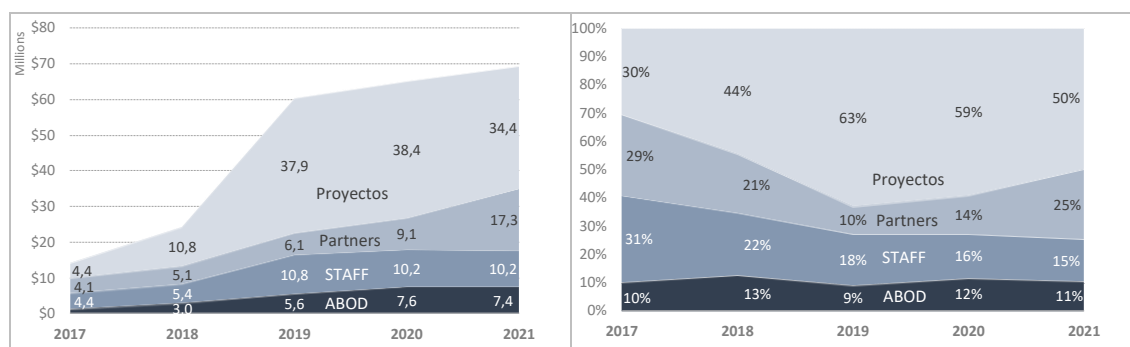
170. En agosto 2021, la plantilla de ACNUR en México estaba compuesta por unas 405 personas, distribuidas entre COMEX y diferentes oficinas en terreno de mayor o menor tamaño. El apoyo a la finalización del MPP motivó la puesta en funcionamiento de un “support hub” de unas 80 personas en COMEX, lo que hizo aumentar provisionalmente la plantilla en la oficina de capital. Según los últimos datos de ACNUR, COMEX dispone actualmente de una plantilla de 140 personas y la sub-oficina de Tuxtla (incluyendo todas las oficinas y unidades de terreno) dispone de 130 personas, como resultado del proceso de descentralización en curso. No obstante, se aprecia todavía un cierto desbalance entre COMEX y oficinas de terreno ya que COMEX concentra el 50% del personal internacional.
171. Asimismo, las entrevistas con personal de ACNUR han puesto de manifiesto algunas inquietudes del staff en términos de equidad de género y de presencia mayoritaria de personal internacional en posiciones de responsabilidad. Aunque es proceder habitual de ACNUR reemplazar progresivamente el personal internacional por personal local, existen oportunidades de mejora teniendo en cuenta los excelentes niveles de preparación y perfiles profesionales disponibles en el mercado laboral nacional. Algunas entrevistas han señalado también la reducida presencia de minorías culturales (tanto nacionales – teniendo en cuenta el mosaico sociocultural del país - como internacionales) o de esfuerzos de inclusión laboral de perfiles con capacidades diferentes. Aunque buena parte de estos hallazgos son comunes a otras operaciones de ACNUR, existen especificidades a la operación en México que requerirían de un enfoque local. Aunque está fuera del alcance de la presente evaluación, el hecho de que determinadas cuestiones de la política de recursos humanos de ACNUR sean coincidentes entre diferentes operaciones⁹⁹ podría ser un aspecto de reflexión interna.
172. En el ámbito laboral, una preocupación recurrente entre el personal han sido los procesos de selección, contratación y renovación de posiciones, tanto en términos de plazos (p.e: personas seleccionadas que desistieron de incorporarse tras meses de espera) como de la insuficiente comunicación recibida. Asimismo, varias entrevistas con profesionales de ACNUR han coincidido en que a pesar de la fuerte capacidad operacional de la organización incluso durante el periodo de pandemia, el aumento constante de actividades y metas en todos los programas y en todas las oficinas ha provocado desequilibrios internos que han afectado a la calidad y motivación en el desempeño. Los informantes manifiestan la necesidad de mayor comunicación sobre la evolución de la operación en el país y de superar el efecto “silo” entre programas o unidades.

4.4.3 ¿Cómo ha repercutido en la dotación de personal el importante aumento a medio año del presupuesto del Nivel Operativo, en 2019 y 2020?

173. A partir de los limitados datos disponibles, la evaluación identifica que a partir del 2019 se estabiliza el reparto presupuestario de la estructura (ABOD y personal). Estos costes rondan ahora el 27%, cuando en 2017 alcanzaban 41% del presupuesto, siendo un 31% para la partida del staff. En el periodo 2020-2021, la previsión del presupuesto para personal se estabiliza en torno a los 10,2 millones de USD, alrededor del 15% del presupuesto global en México. El estancamiento del presupuesto dedicado al personal, tanto en valores absolutos como relativos, puede justificarse por el aumento de las previsiones presupuestarias a ejecutar a través de los socios y la disminución de la previsión para ejecución directa de los proyectos.
-
174. El presupuesto de ACNUR en México muestra un incremento de todas las partidas a partir del 2017, con un aumento significativo del +148% en 2019 y una progresión entre el 7 y 8% por año. En términos absolutos, la parte presupuestaria destinada a los socios ha aumentado considerablemente desde 2017. Sin embargo, su peso en el presupuesto global se redujo entre 2017 y 2019 (del 29% al 10%) para volver a subir y alcanzar el 25% en 2021.

⁹⁹ Ver recomendaciones del Informe de evaluación sobre Venezuela.

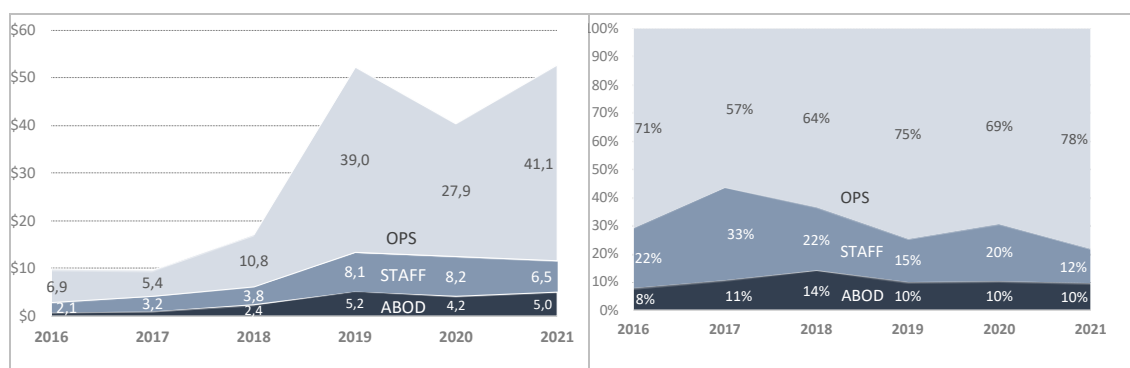
Gráfica 11: Desglose (millones USD y %) de los presupuestos por tipología (2017-2021)



Fuente: COPs

175. En consonancia con el aumento del presupuesto previsional, la ejecución presupuestaria también se incrementa en todas las partidas desde el 2017, con un aumento del +208% en 2019. Se destaca un descenso en el 2020 (-23%, pandemia Covid-19) y una recuperación del +31% en 2021. Los gastos de personal han aumentado considerablemente entre 2018 y 2019 (+111%) estabilizándose en torno a 8,2 millones de USD en 2019 y 2020 y unos 8,5 millones de USD en 2021, según las previsiones hasta diciembre. Hay que destacar que el gasto medio por empleado parece reducirse de 53.000 a 21.000 de USD entre 2018 y 2021 (proyección hasta diciembre).

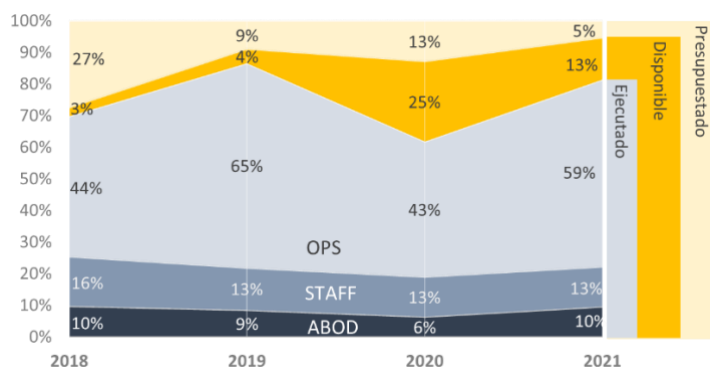
Gráfica 12: Desglose (millones USD y %) de la ejecución presupuestaria por tipología (2016-2021)



Fuente: 2010_2021 comparative budgets.xls

176. El gráfico siguiente presenta el desglose de los fondos disponibles y ejecutados (por tipología) según lo presupuestado durante el periodo de 2018 a septiembre del 2021. Se destaca que los fondos ejecutados de la partida del staff se estabilizan alrededor del 13% de lo presupuestado durante los últimos tres años. Los datos de ACNUR indican una implementación presupuestaria del 101% en 2019, distribuida de la siguiente manera: OPS 100%, ABOD 99% y Staff 108%

Gráfica 13: Desglose (%) de los fondos disponibles y ejecutados (por tipología: staff, OPS, ABOD) con relación a los fondos presupuestados (2018-2021).



Fuente: 2010_2021 comparative budgets.xls, reporting.unhcr.org, COPs

5 Conclusiones

177. La responsabilidad de ACNUR de salvaguardar el sistema de protección internacional en un contexto de flujos mixtos complejos y cambiantes enfrenta retos importantes para diferenciar y categorizar las personas en movimiento, tal y como se describe en documentos internos¹⁰⁰ y numerosos estudios. Diversos autores cuestionan la dicotomía reflejada en los dos Pactos Mundiales y promueven una mayor complementariedad entre el marco jurídico de los derechos humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados con el propósito de garantizar los derechos de todas las personas en movilidad humana (“people on the move”), responder a posiciones políticas que responsabilizan a migrantes y refugiados de no “encajar” adecuadamente en dichas categorías en lugar de comprender la complejidad del fenómeno y brindar respuestas sensibles a la protección¹⁰¹. En resumen, las responsabilidades de los estados de brindar protección van más allá de una categorización binaria entre migrantes y refugiados que no refleja la realidad multidimensional de los movimientos migratorios.

5.1 Nivel estratégico

178. **C1) El sistema nacional de asilo se encuentra confrontado a una paradoja derivada de la complejidad de los movimientos de población regionales. Por un lado, se ha conseguido ampliar enormemente la cobertura a las crecientes necesidades de protección internacional, implicar a un mayor número de actores nacionales e internacionales en la protección y asistencia humanitaria, reforzar las capacidades nacionales en asilo. Por otro lado, a pesar de las grandes inversiones y progresos, el sistema nacional de asilo se encuentra al límite debido al incremento acelerado y la intensidad de las necesidades de protección internacional, al mayor conocimiento del procedimiento entre las personas en movilidad humana y a la falta de alternativas migratorias, lo que puede generar riesgo de uso inadecuado de la solicitud de la condición de refugiado para la obtención de documentos con la esperanza de transitar de México a EE.UU.¹⁰². Se ha hecho tanto en tan poco tiempo que los progresos pueden verse parcialmente afectados o frenados por la falta de alternativas migratorias (“morir de éxito” o “banalizar el asilo¹⁰³”, según algunos informantes). En la situación actual, y en el probable escenario de incremento sostenido de flujos migratorios mixtos y de necesidades de protección internacional en la región, ACNUR, contrapartes nacionales y socios no disponen de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para brindar una respuesta integral y sistémica. Si no se producen cambios significativos de política pública (que incluyan las alternativas migratorias para personas que no requieren protección como refugiados), en las modalidades de intervención de los actores clave y en la movilización de recursos públicos e internacionales, las instituciones y organizaciones involucradas se seguirán encontrando desbordadas operacionalmente.**

179. **C2) La estrategia y posicionamiento adoptados por ACNUR en México desde 2017 han contribuido significativamente a reforzar el asilo y la protección internacional como un ámbito prioritario de actuación en la agenda institucional tanto nacional como regional (MIRPS), en uno de los principales corredores migratorios del mundo, en un contexto regional inestable, con diversos países sumidos en crisis crónicas causantes de desplazamientos forzados desde hace décadas. Aunque los flujos de inmigración experimentados por México no son nuevos, han aumentado en los últimos años debido al deterioro progresivo de las condiciones de vida de amplios sectores de**

¹⁰⁰ ACNUR (2016) La protección de los refugiados y la migración mixta; el plan de los 10 puntos en acción.

¹⁰¹ Jane McAdam & Tamara Wood (2021) The Concept of “International Protection” in the Global Compacts on Refugees and Migration, Interventions, 23:2, 191-206, DOI: 10.1080/1369801X.2020.1854105

¹⁰² “Con datos de las Emif Sur se mostró que hubo un crecimiento sustancial en el porcentaje de personas del NCA devueltas por autoridades mexicanas que declararon haber sido informadas sobre el derecho a pedir asilo, protección o refugio por tales autoridades, pues entre 2016 y 2019 pasaron de 6 a 31 por ciento (Bermúdez Lobera, 2020, p. 18).”

Eduardo Torre Cantalapiedra, María Dolores París Pombo, Eduardo Elías Gutiérrez López (2021) El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. FRONTERA NORTE Vol. 33, Art. 7, 2021
<https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.2103>

¹⁰³ Rafael Alonso Hernández López; El Colegio de la Frontera Norte. Artículo en elaboración.

población en la región, la fragilidad o vulneración del respeto a derechos humanos esenciales y el colapso de algunos estados. El trabajo de las instituciones y organizaciones nacionales, la evolución en el rol de ACNUR en México¹⁰⁴ y la implicación de los socios han sido decisivos para ofrecer una respuesta a los retos derivados de movimientos de población mixtos y de las necesidades de protección internacional (que tampoco son recientes) como consecuencia de la situación regional y de algunas políticas migratorias regionales confusas. ACNUR se ha posicionado a través de abogacía discreta bilateral (“humanitarian diplomacy”) y asistencia técnica frente a las diferentes instituciones del estado y públicamente frente a la sociedad para salvaguardar el derecho a la protección internacional en un contexto de decisiones y prácticas institucionales vulneradoras de los principios reconocidos en las políticas públicas y de los compromisos internacionales asumidos por México y EE.UU. (p.e: MPP, título 42, deportaciones a Haití, abusos en fronteras).

5.2 Nivel operacional

180. **C3) El apoyo al sistema nacional de asilo y el desarrollo del programa de integración local, objetivos centrales de ACNUR en México, se han visto dificultados por las acciones de urgencia que ACNUR, junto con la COMAR y socios, han tenido que implementar para responder a la concatenación de eventos u “oleadas” migratorias¹⁰⁵, así como al impacto de la COVID-19 y de las políticas adoptadas por los EE.UU.** ACNUR ha sido reactivo, flexible y eficaz para responder a las necesidades básicas de las situaciones de urgencia y su presencia en terreno ha sido decisiva para mantener acciones de protección y acceso al asilo durante la fase crítica de la pandemia. **La estrategia de ACNUR en México evidencia un enorme esfuerzo para articular el “nexo acción humanitaria – desarrollo” que, no obstante, necesita ser consolidado y equilibrado, debido a la tensión permanente entre la respuesta humanitaria inmediata y las acciones de largo plazo.** Las respuestas a situaciones excepcionales, aunque pertinentes y necesarias, se han vuelto una constante que han absorbido recursos de manera regular, haciendo difícil combinar una estrategia de desarrollo de capacidades que requiere planeación a medio plazo con una estrategia de emergencia que requiere inmediatez e intensidad.
181. **C4) La integración local como solución duradera se ha evidenciado una estrategia necesaria y efectiva para miles de refugiados que han decidido quedarse en México, especialmente teniendo en cuenta el número y capacidades limitadas de actores del “ecosistema” que trabajan en la temática y que pueden brindar un acompañamiento especializado y holístico. No obstante, persiste un cierto nivel de compartimentalización entre las intervenciones de emergencia y el programa de integración local (PIL) que señala la necesidad de fortalecer la vinculación entre ambas lógicas para que el PIL se visibilice como parte de una respuesta complementaria a la protección con una ruta hacia la integración y autosuficiencia de los refugiados. Adicionalmente, la constante situación de desbordamiento ha presentado un reto para consolidar las intervenciones enfocadas a la integración.**
182. **C5) La estrategia de ACNUR en México, articulando de un amplio trabajo en red, ha servido para aglutinar a un amplio abanico de autoridades de gobierno (en los tres niveles de la administración), OSC y sector privado en un “ecosistema” de actores que proporciona movilización y visibilidad al asilo. El rol preponderante de ACNUR (legitimado por un claro mandato internacional y los acuerdos suscritos con el Gobierno de México) y el despliegue de sus capacidades y visibilidad pueden eclipsar en algunos espacios la emergencia o proyección de otros actores nacionales de referencia en un país con gran capacidad y expertise. Teniendo en cuenta las fortalezas de la arquitectura estatal y de la economía nacional, el apoyo de ACNUR a diversos niveles de la administración pública mexicana (no tan solo a la COMAR sino también a algunas Procuradurías), debería ser excepcional, genera riesgos de dependencia y no parece sostenible a medio plazo.¹⁰⁶** El protagonismo de ACNUR (pertinente, estratégico, necesario y útil

¹⁰⁴ En 2015 ACNUR en México estaba presente en Tapachula y Tenosique y gestionaba unos 3 millones de USD; en 2021 ACNUR está presente en 16 localidades y gestiona unos 65 millones de USD.

¹⁰⁵ P.e: caravanas centroamericanas desde de 2018, efectos del MPP y título 42, intensificación en la llegada de población haitiana, caravanas desde Tapachula

¹⁰⁶ México forma parte de las principales economías de la OCDE y las perspectivas de crecimiento económico para 2021 y 2022 muestran un repunte del PIB de 6.3 y 3.4% respectivamente, situándose en las tasas más elevadas de las economías emergentes

durante el periodo evaluado) en un país con la experiencia, expertise y capacidades que tiene México puede servir para impulsar la consolidación de liderazgos nacionales también con una fuerte legitimidad y credibilidad, tanto provenientes de la administración pública como de organizaciones de la sociedad civil o la academia.

5.3 Nivel organizacional

183. **C6) El intenso aumento de recursos de ACNUR en México ha permitido lograr avances remarcables, pero ha generado riesgos de calidad en dos ámbitos clave de la organización. En primer lugar, se han identificado riesgos técnicos en diversas áreas de trabajo (p.e: mecanismos de funcionamiento interno, acciones de asistencia humanitaria, procedimiento de asilo, infraestructuras, integración local) que debilitan la consistencia de algunas actuaciones. En segundo lugar, ha generado una organización tensionada, especialmente desde el punto de vista de recursos humanos trabajando con una presión operacional excesiva y sostenida, asumiendo dobles o triples roles (debido a múltiples factores internos) y dando respuesta tanto a responsabilidades regulares como a emergencias recurrentes. Algunos problemas de funcionamiento interno son también resultado de la presión operacional permanente, tanto generada por el volumen de las operaciones como por su amplitud y variabilidad. En cierta medida, ACNUR en México presenta algunos síntomas de “crisis de crecimiento”, que es un tipo de “crisis” frecuente en toda organización experimentando transformaciones aceleradas de sus operaciones y recursos que hacen difícil equilibrar la cantidad del trabajo realizado con la calidad del resultado final.**

(<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/09/21/ocde-se-luce-con-mexico-pronostico-de-crecimiento-pasa-de-5-a-63-en-2021/>)

6 Recomendaciones

184. Las recomendaciones no definen un plazo de tiempo específico ya podrán ser integradas en la próxima revisión de la planificación multianual 2022 - 2024 de ACNUR en México. El Taller de priorización de acciones con el equipo de ACNUR en México (ver anexo 15) identificó las dos acciones prioritarias para las cuatro primeras recomendaciones a ser aplicadas en el corto plazo.

6.1 Nivel estratégico

Articulación de la respuesta a un fenómeno regional de gran escala	
Recomendación 1	Reforzar la coordinación y el análisis regional de flujos mixtos y eventos migratorios (interna y externamente) capitalizando los mecanismos de generación de datos y las redes de socios existentes para impulsar planes y respuestas gubernamentales y agenciales basadas en la evidencia, así como estrategias conjuntas multi-actores y multi-país de mayor alcance
Acciones prioritarias	Incrementar, en concertación con instituciones estatales, donantes, otras agencias de NN.UU. (en particular OIM, UNICEF, OIT) y organizaciones internacionales las respuestas y programas conjuntos que permitan capitalizar las complementariedades existentes y ganar en eficiencias ante fenómenos que desbordan las capacidades particulares de todos los actores. Optimizar la presencia operacional y capacidad institucional de ACNUR en el continente, sus plataformas de datos y su red de alianzas para estructurar un sistema de monitoreo de flujos regionales “en tiempo real” que permita prevenir, mitigar, planificar y gestionar las estrategias de actuación propias y apoyar las respuestas de actores clave, tanto a emergencias como a soluciones duraderas.
Acciones a medio plazo	Promover ejercicios externos de monitoreo y evaluación periódica de la implementación del MIRPS y una mejor modelización y capitalización de las buenas prácticas generadas (p.e: políticas, programas, herramientas).
Destinatarios	ACNUR México, ACNUR Oficina regional, equipos de coordinación de país de NNUU (UNCT), Plataforma MIRPS, instituciones nacionales, donantes

Integridad del sistema nacional de asilo	
Recomendación 2	Promover la visión estratégica en relación al rol a desempeñar por el sistema nacional de asilo entre instituciones nacionales y diferentes niveles de la administración pública, en un contexto de intensos flujos mixtos, con el fin de impulsar nuevas alternativas migratorias, preservar y ampliar los avances en protección internacional e integración local.
Acciones prioritarias	Fortalecer los mecanismos de coordinación y trabajo conjunto entre COMAR, INM y SRE con el fin de favorecer la complementariedad entre roles institucionales, visiones en relación al asilo y protección complementaria y homogenizar criterios de actuación. <ul style="list-style-type: none"> Continuar abogando, con apoyo de COMAR, CNDH, SRE y socios, para mejorar el alineamiento entre las prioridades de protección de ACNUR y la posición del INM, sobre todo para garantizar acceso a las estaciones migratorias y monitorear las necesidades en puntos de frontera. Elaborar un Plan estratégico plurianual para el desarrollo del sistema nacional de asilo a medio plazo, tomando en cuenta los retos emergentes y facilitando el mayor consenso político e institucional posible entre

		<p>autoridades federales competentes, con el fin de reducir los impactos de la variabilidad en políticas, rotación de personas, financiación, decisiones institucionales y eventos migratorios nacionales y regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Plan estratégico, elaborado con enfoque inclusivo y participativo puede servir como herramienta aglutinadora de diferentes visiones y recursos institucionales y actuar como “hoja de ruta” compartida por todos los actores a medio plazo. Asimismo, puede servir de marco de referencia para la planificación y presupuestación pública a medio o largo plazo para otras instancias y niveles de la administración. El Plan estratégico considerará tanto la continuidad en el refuerzo de capacidades como mecanismos de contingencia frente a “oleadas” y urgencias recurrentes (“sistema acordeón”).
Acciones medio plazo	a	<p>Continuar incidiendo en favor de políticas y presupuestos públicos en materia de asilo y protección internacional en los diferentes niveles de la administración, para mejorar la dotación en recursos humanos, materiales y económicos para la COMAR, y el INM.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el despliegue de la política pública en materia de asilo a nivel estatal y municipal, capitalizando las experiencias existentes (Coahuila, CDMX¹⁰⁷, Guadalajara) con el fin de reforzar las capacidades y recursos de las administraciones públicas situadas en la primera línea de la atención a personas en movilidad humana y a comunidades de acogida. <p>Abogar, junto con COMAR y otras instituciones, para revisar el otorgamiento de visas humanitarias a grupos que no puedan acceder a la protección internacional y considerar nuevas formas migratorias y programas de regularización que permitan a personas en situación de movilidad del tránsito ordenado por México y el acceso a trabajo y servicios públicos con el fin de permitir la cobertura de necesidades básicas.</p> <p>Abogar para que se establezca o fortalezca una entidad encargada de diseñar, preparar, coordinar y evaluar las respuestas de emergencia relacionadas con los flujos u “oleadas” migratorias, definiendo protocolos institucionales claros e integrando mecanismos de identificación, atención humanitaria y de protección.</p> <p>Impulsar el avance normativo en materia de asilo, especialmente a nivel de decreto y reglamento de aplicación de la LRPCAP (fortaleciendo el rol de los actores en el ámbito jurídico y capitalizando las experiencias en litigio estratégico), así como la aplicación de los mecanismos previstos en la legislación sobre el reconocimiento de grupo, la extensión de otros procedimientos de reconocimiento acelerado y la elaboración de notas de orientación sobre la situación generalizada en países de origen con información objetiva.</p>
Destinatarios		ACNUR Oficina de país, COMAR, INM, SEGOB, SRE, estados y municipios de prioritarios, agencias de NNUU (UNICEF, OIM)

6.2 Nivel operacional

Calidad de la respuesta de protección y asistencia humanitaria

¹⁰⁷ P.e: Ciudad hospitalaria, Padrón de huéspedes, convenios para transversalización de acciones para promover los derechos e inclusión de las personas refugiadas a nivel local.

Recomendación 3	Integrar en el Registro de riesgos de la operación un plan de calidad y de mitigación (incluyendo ámbitos de trabajo con COMAR y socios), que incluya acciones inmediatas de mejora en áreas críticas y asegure estándares homogéneos de planificación, gestión de proyectos y asistencia a Pdl entre todos los programas y oficinas
Acciones prioritarias	<p>Reforzar la integración de agendas y trabajo en equipo entre profesionales de COMAR-ACNUR, especialmente en la coordinación y articulación con otras instancias y niveles de la administración pública.</p> <p>Consensuar y validar con socios y albergues los “Estándares de protección en espacios de alojamiento colectivo / albergues” y la “Estrategia de albergues” e impulsar la adopción de estándares comunes esenciales (“mínimo común denominador”) por las redes de albergues existentes afín de promover la homogeneidad en aspectos clave de protección, espacios, asistencia legal y de necesidades básicas a personas en movilidad humana, tanto para estancias de duración corta como para alternativas dirigidas a casos que requieran alojamiento prolongado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presupuestar e implementar medidas de resolución inmediata de fallas críticas en infraestructuras e instalaciones de albergues financiadas por ACNUR. ▪ Consensuar, presupuestar e implementar acciones de mejora de estándares de acogida y de ampliación de capacidades de alojamiento en los albergues apoyados por ACNUR, especialmente en zonas críticas. ▪ Impulsar y dotar a autoridades locales, socios y albergues de herramientas y capacidades para anticipar y gestionar la respuesta a “oleadas”, así como la adopción de respuestas compartidas.
Acciones a medio plazo	<p>Evaluar y actualizar la estrategia de Asistencia Humanitaria y la aplicación del “targeting” a partir de los cambios y oscilaciones actuales en los flujos y vulnerabilidades migratorias y explorar una mayor integración de la Asistencia Humanitaria en mecanismos o programas del sistema de protección nacional.</p> <p>Reforzar la función de monitoreo regular de todos los programas e intervenciones de ACNUR en México, de manera homogénea entre todas las localidades y en concertación con los socios.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar el nivel de desagregación de datos (edad, género, nacionalidad, vulnerabilidad) sobre la asistencia proporcionada. Optimizar el potencial del volumen de datos cuantitativos y cualitativos generados para informar los cambios y decisiones sobre estrategias y programas ACNUR y de otras organizaciones e instituciones aliadas. <p>Revisar el enfoque y alcance de los proyectos de coexistencia pacífica en localidades clave, reforzando su concepción comunitaria de base, la participación e implicación de una mayor diversidad de actores locales y la dinamización de la convivencia entre comunidades a través de actores barriales y líderes comunitarios. Los proyectos de coexistencia pacífica pueden ir más allá de obras de infraestructura y concebir intervenciones de más largo plazo, aumentando la calidad de las relaciones (confianza, colaboración, interacción, comprensión) y sentando bases más sólidas de cohesión social sostenible.</p> <p>Capacitar las instituciones en temas protección de la niñez, empoderando a la Procuraduría para que pueda intervenir antes de que los NNA sean detenidos o retornados y al DIF en un mayor conocimiento y gestión de las especificidades de NNA en movimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer los niveles de cuidados alternativos, especialmente entre la red de albergues de primera y segunda acogida para NNA. <p>Reforzar la prevención y mitigación de los riesgos de violencia de género (y</p>

	<p>todo tipo de violencias) en espacios clave como los albergues, así como con las alianzas con socios especializados para garantizar una respuesta psico-social integral.</p> <p>Fortalecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre el equipo de QAI y las oficinas de terreno de ACNUR y COMAR para extender las innovaciones y mejoras en el procesamiento de solicitudes pilotadas en Tapachula.</p>
Destinatarios	ACNUR Oficina de país (senior management, protección, programas), COMAR e instituciones de gobierno, socios y albergues, comunidades locales, agencias NNUU (UNICEF, OIM)

Soluciones duraderas – Programa de integración local	
Recomendación 4	Modelizar el Programa de integración local (PIL) reforzando la evidencia disponible sobre los resultados alcanzados con el fin de ampliar su cobertura geográfica y su adopción por parte de autoridades gubernamentales, sector privado y otras organizaciones.
Acciones prioritarias	<p>Realizar una sistematización detallada del alcance y resultados obtenidos por el PIL, como parte del proceso de maduración y capitalización (“showcase”) de un proyecto piloto con potencial de replicabilidad o escalabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> Refinar la batería de indicadores disponibles para profundizar en el análisis de la integración de Pdl tomando en cuenta parámetros clave como edad, género, nacionalidad y vulnerabilidades críticas (p.e: discapacidad, NNA, LGTBIs.) <p>Mejorar el proceso de perfilado de las Pdl seleccionadas para el PIL con el fin de que participen y estén bien informadas sobre la localidad a reubicarse, para eliminar casos de reubicación donde no quieren reubicarse, y que las redes de apoyo (familiares, conocidos) tengan un peso adecuado en el proceso de valoración. Incluir un mecanismo de resolución en el que la Pdl pueda solicitar una revaloración sobre la propuesta de reubicación.</p>
Acciones a medio plazo	<p>Establecer rutas de acompañamiento de Pdl con una vinculación más estrecha y mayores sinergias entre Soluciones Duraderas y Protección de manera que se fortalezca el acompañamiento para Pdl reubicada con necesidades específicas (familias monoparentales, no hispanoparlantes, Pdl haitiana o adultos mayores).</p> <p>Definir, en conjunto con instituciones, socios, organizaciones aliadas y Pdl, una visión común, homogénea y mejor articulada de la estrategia de integración local, parámetros de medición y seguimiento compartidos y mecanismos de intercambio y aprendizaje comunes.</p> <ul style="list-style-type: none"> Analizar las ventajas y desventajas de las diversas modalidades de implementación del PIL entre localidades para reforzar su replicabilidad y brindar niveles de calidad más homogéneos en el acompañamiento. <p>Planificar las capacidades actuales de los equipos locales para que el eventual crecimiento del PIL vaya acompañado con refuerzos, considerando personal de identificación y perfilado de Pdl (región sur), personal de recepción, y personal de acompañamiento (Soluciones Duraderas, Protección, CBI).</p> <p>Impulsar asociaciones o espacios de representación y “autoayuda” de las personas refugiadas en México, con la mayor diversidad posible, para reforzar su capacidad de interlocución ante instituciones y organizaciones.</p> <p>Establecer un grupo de trabajo con aliados empresariales para diseñar acciones que promuevan un mayor involucramiento de empresas en la estrategia de integración local de ACNUR considerando:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El rol de empresas en el perfilado laboral de los solicitantes de asilo y refugiados durante su evaluación como potenciales beneficiarios del PIL ▪ Proyecto piloto que contemple colocación laboral de Pdl durante su estancia en la región sur que permita oferta o promesa laboral previa a su reubicación (p.e: emplear un proceso de reclutamiento y oferta laboral de manera virtual) ▪ Financiación de traslado y hospedaje de Pdl seleccionada para el PIL por empresas socias ▪ Ampliación de oferta laboral para perfiles con un nivel mayor educativo (educación media y media superior concluidos)
Destinatarios	ACNUR Oficina de país (soluciones duraderas, sistemas de información), socios, empresas colaboradoras, secretarías de trabajo e instituciones relacionadas, agencias NNUU (UNICEF, OIM, OIT)

Relaciones con socios	
Recomendación 5	Reforzar la estrategia con socios para consolidar una visión compartida a medio plazo (sin menoscabo de respuestas a situaciones de urgencia y promoviendo su desarrollo organizacional) y potenciar la proyección de actores nacionales de referencia en materia de asilo y protección internacional capaces de movilizar, incidir y actuar con menor dependencia de ACNUR.
Acciones	<p>Generalizar los mecanismos de programación y presupuestación plurianual con socios, combinándolos con mecanismos de financiación puntuales o flexibles para respuestas de emergencia o contingencias a corto plazo.</p> <p>Continuar reforzando los canales de comunicación, trabajo y seguimiento conjuntos entre ACNUR y socios (p.e: participación bidireccional en mecanismos de planificación y seguimiento, mayor presencia por las dos partes en actividades propias de cada organización, favorecer más participación en los foros e intercambios entre ACNUR y socios).</p> <p>Armonizar las herramientas de monitoreo entre socios y ACNUR, alineadas con los indicadores de ACNUR, y reforzar la sistematización y capitalización de procesos e intervenciones clave de los socios, con enfoque de replicabilidad.</p>
Destinatarios	ACNUR Oficina de país (área de programa), socios

6.3 Nivel organizacional

Estructura de ACNUR en México y talento humano	
Recomendación 6	Actualizar el organigrama de los equipos de ACNUR en México, impulsando la descentralización y fortalecimiento a terreno, aplicando actuaciones de corto plazo dirigidas a reducir la presión organizacional (estabilizando la integración y el desempeño de las incorporaciones recientes, revisando cargas de trabajo y roles) y mejorando la consistencia y eficiencia de procedimientos de funcionamiento interno.
Acciones	<p>Reforzar al equipo de recursos humanos para agilizar los procesos de reclutamiento y estabilización de posiciones en curso (TA/UNOPS, FTA), planificar posiciones y simplificar procesos de recursos humanos (o redimensionar la operación tomando en cuenta las capacidades humanas disponibles).</p> <p>Elaborar un plan de descentralización de la oficina en CDMX hacia las oficinas de terreno tomando en consideración las especificadas de cada localidad, la presencia de socios actuales y potenciales y equilibrando la posible evolución de necesidades de protección e integración con los recursos disponibles.</p>

	<p>Repensar el dimensionamiento y organización de la oficina de ACNUR en CDMX y, en el marco de un proceso estructurado de descentralización hacia las oficinas de terreno, favorecer la reubicación profesional en otras localidades reforzando las capacidades de la primera línea de respuesta.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrar la homogenización de los servicios y del funcionamiento entre oficinas como parte de los criterios a considerar en el proceso de redistribución de profesionales en terreno.
	Llevar a cabo un análisis detallado de las cargas de trabajo entre el personal, especialmente en localidades y posiciones clave que, en algunos casos, están asumiendo dobles o triples roles por periodos prolongados.
	Fortalecer el enfoque de género y de diversidad en el conjunto de la operación y a todos los niveles, promoviendo la carrera profesional y acceso a posiciones de responsabilización de profesionales mexicanos.
	Fortalecer los mecanismos de trabajo coordinado y de comunicación (horizontal y vertical) entre todas las unidades y oficinas (incluyendo COMEX), reforzando aún más el enfoque multidisciplinar de los programas / intervenciones de ACNUR en México y reduciendo el efecto “silo” existente en la actualidad.
Destinatarios	ACNUR Oficina de país (senior management, protección, soluciones duraderas, programas, recursos humanos, administración)

Modelo de financiación de ACNUR en México	
Recomendación 7	Intensificar los esfuerzos de diversificación en curso, capitalizando las primeras experiencias de acceso a fondos multi y bilaterales, impulsando la financiación privada con óptica regional, explorando mecanismos de instituciones financieras internacionales (BID, BM) y fortaleciendo el enfoque de “programas” dirigidos a convocatorias y donantes especializados
Acciones	<p>Cohesionar y optimizar esfuerzos entre las estrategias de información pública, comunicación y captación de fondos con el objetivo de reforzar el conocimiento sobre la misión de ACNUR (en un contexto donde el tema migratorio es sensible política y socialmente) y aprovechar las sinergias entre unidades para generar nuevas oportunidades de financiación.</p> <p>Integrar un área agrupando la comunicación y captación de fondos a nivel de senior management de la operación en México para reforzar su rol estratégico, el alineamiento con el resto de programas (protección, asistencia humanitaria, integración local, socios) y dinamizar la proyección pública de ACNUR en el país.</p> <p>Dotarse de recursos humanos y herramientas especializadas en la identificación (“pre-award”), gestión, monitoreo, reporting y rendición de cuentas (“grant management”) de subvenciones dirigidas a programas / proyectos específicos (p.e: respuesta de emergencia, incidencia, integración local, autoempleo, etc).</p> <p>Reforzar el posicionamiento de ACNUR en México en redes sociales y las estrategias digitales de captación de fondos (en coordinación con los lineamientos corporativos en este ámbito).</p>
Destinatarios	ACNUR Oficina de país (senior management, programas, información pública, alianzas con sector privado y captación de fondos)

ANEXOS

Anexo 1: Mapeo de las entrevistas realizadas

Anexo 2: Participantes en grupos focales y entrevistas en profundidad por nacionalidad y género

Anexo 3: Acciones concretadas bajo el PIL con autoridades locales

Anexo 4: Bibliografía consultada

Anexo 5: Grupos Focales (FGD)

Anexo 6: Análisis FODA del PIL

Anexo 7: Localidades visitadas durante la fase de recolección de datos

Anexo 8: Alineamiento entre las planeaciones de MIRPS México, MYMP 2018 – 2020 y Estrategia de protección 2018 – 2020 de ACNUR en México

Anexo 9: Indicadores de impacto (“impact”) y resultados (“performance”) – Tasas de realización 2017 – 2020

Anexo 10: Síntesis de los indicadores de “objective” y “Output” por “Goal” y “Rights Group” (2017-2021)

Anexo 11: Presupuestos, ejecución y tasas de ejecución (2017 – 2021)

Anexo 12: Gráficas análisis desempeño según indicadores disponibles

Anexo 13: Buenas prácticas y lecciones aprendidas (respuesta de protección y PIL)

Anexo 14: Términos de referencia

Anexo 15 – Taller de priorización de acciones con equipo de ACNUR México