

(Trans) fronteriza

#18

Octubre 2023

La gobernanza como modelo para observar la realidad migratoria y fronteriza: cuestiones éticas y epistemológicas

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Sònia Parella Rubio
Jack DeWaard
Leticia Morales
Diana Solís
René Nevárez
Gabriela Pinillos
Roxana Rodríguez Ortiz
Gabriella Sánchez
Blanca Navarrete
Reagan Hillary Orloff
Rodrigo Aguilar Zepeda
María Viridiana Sosa Márquez
Rosa Patricia Román Reyes

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Migraciones y
fronteras sur-sur**



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

Trans-fronteriza no 18 : la gobernanza como modelo para observar la realidad migratoria y fronteriza : cuestiones éticas y epistemológicas / Gabriela Pinillos... [et al.]; coordinación general de Gabriela Pinillos ; Roxana Rodríguez Ortiz ; editado por Yolanda Alfaro ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-607-3

1. Migración. 2. Sociedad Civil. 3. Abuso Sexual. I. Pinillos, Gabriela, coord. II. Rodríguez Ortiz, Roxana, coord. III. Alfaro, Yolanda, ed.

CDD 304.809

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Coordinadores del Grupo de Trabajo

Handerson Joseph

Programa de Pós-Graduação em
Sociologia

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

handersonj_82@yahoo.es

Fernanda Stang

Centro de Investigación en Ciencias
Sociales y Juventud

Departamento de Sociología

Universidad Católica Cardenal Raúl Silva

Henriquez

Chile

fstang@ucsh.cl

Ana Inés Mallimaci

Instituto de Ciencias Sociales y

Administración

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Argentina

anamallimaci@gmail.com

Coordinadoras #18

Gabriela Pinillos

Roxana Rodríguez Ortiz

Comité editorial

Yolanda Alfaro

Mariela Paula Díaz

Sofía Lifszyc

Bruno Miranda

Carolina Aguilar Román

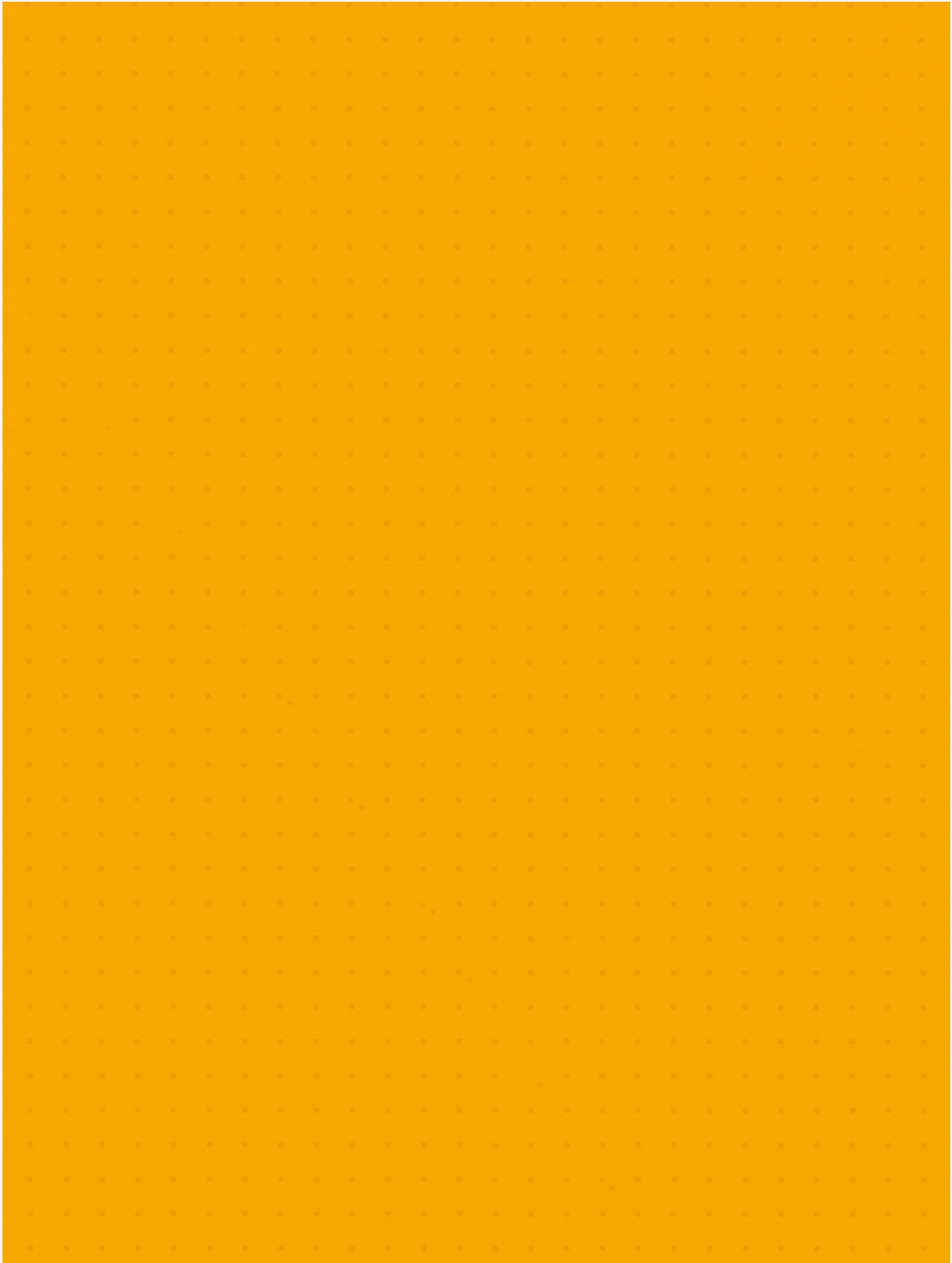
Héctor Parra García

Carlos Alberto González Zepeda



Contenido

- 5** Presentación
 - Gabriela Pinillos
 - Roxana Rodríguez Ortiz
 - 10** La gobernanza multinivel en Estados Unidos en 1980 y sus consecuencias (anti)éticas
 - Reagan Hillary Orloff
 - 17** Gobernanza migratoria Queer
Sociedad civil y migración LGBTQ+ en México
 - Leticia Morales
 - 25** Explotación y abuso sexual en espacios humanitarios para personas en movilidad en Ciudad Juárez
 - Diana Solís
 - Blanca Navarrete
 - Gabriella Sánchez
 - 32** Gobernanza y migración internacional
Voto de mexiquenses en el extranjero: un ejercicio ineficaz
 - Rodrigo Aguilar Zepeda
 - Rosa Patricia Román Reyes
 - María Viridiana Sosa Márquez
 - 39** Gobernanza migratoria y principios éticos básicos
 - Jack DeWaard
 - René Nevárez
 - 47** Los retos de la complejidad de los patrones migratorios para la gobernanza de las migraciones
 - Sònia Parella Rubio
 - 52** Para una ética en la gobernanza
Crear una agencia especial de fronteras
 - Roxana Rodríguez Ortiz
 - 58** Reseñas
Gobernar la migración en tiempos de pandemia
 - 60** Convocatorias
Convocatorias de investigación para equipos
 - 61** Política Editorial
- 





Presentación

Gabriela Pinillos*

Roxana Rodríguez Ortiz**

¿Es la gobernanza migratoria el nuevo paradigma del siglo XXI? Más allá de que no existe una única definición, la gobernanza se presenta como una ruta, una forma, un marco normativo que, en el ámbito de la migración internacional, es hoy definido principalmente por Naciones Unidas, en línea con los principales instrumentos internacionales, los pactos y el programa mundial para el desarrollo. Casi todos los discursos y las discusiones sobre política migratoria remiten de una u otra forma a dicho marco de gobernanza.

La gobernanza en la migración se ha construido como un tipo ideal, en términos de Max Weber, una manera de gestionar, de organizar y de planear la movilidad humana, un mecanismo que plantea la participación cada vez más amplia de diversos actores, no sólo de quienes gobiernan. Por eso la gobernanza está presente en todos los ámbitos, no hay lugar en donde no sea mencionada. En ámbitos como la cooperación internacional, la sociedad civil, la academia, los activismos, entre otros, es parte central de los programas de formación de especialistas en migración. Se la menciona como gobernanza global, gobernanza multinivel, gobernanza

* Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte (ELCOLEF), México. Actualmente es profesora, investigadora y consultora para organizaciones en México y Colombia. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Migraciones y Fronteras Sur-Sur. Contacto: gpinillos@gmail.com.

** Doctora en Teoría de la Literatura y Literatura Comparada por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), España. Actualmente es profesora investigadora y fundadora del grupo de investigación Estudios Fronterizos en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), México. Contacto: roxana.rodriguez@uacm.edu.mx.

local, gobernanza fronteriza. Su uso se ha vuelto un lugar común, pero su definición cada vez resulta menos clara, por lo que la reflexión abierta y crítica sobre las implicaciones que tiene, particularmente en los derechos humanos y la vida de las poblaciones es cada vez más necesaria.

La gobernanza, en los términos en que se ha ido delimitando en el ámbito migratorio, contiene las cuestiones éticas presentes en la tensión entre seguridad y libre movilidad, entre soberanía y globalización, cuyo punto de partida ha sido el establecimiento y transformación de las fronteras del Estado-nación. La imposibilidad de encontrar consenso en cómo definirla da cuenta de la emergencia de los cuestionamientos sobre su uso, las propuestas que se abren en el margen de su dominio y la influencia de los actores a los que da cabida en términos ontológicos.

Las Relaciones Internacionales le dieron fuerza a esta categoría y plantearon su uso no sólo como un aspecto normativo y político, sino también como categoría de análisis y modelo para observar la sociedad —véase *Gobernanza local y (su propio) desarrollo*—, ¿podríamos pensar, a partir de estos elementos, una gobernanza migratoria que, como proyecto político, incorpore aspectos más amplios de hospitalidad, cuidado, construcción de comunidades y de bienestar social? y que añada, no sólo una batería de indicadores difícilmente medibles ante la complejidad y heterogeneidad de los procesos sociales, sino otras alternativas de observación en su implementación, ¿de qué manera o qué elementos podrían ser estos?

El objetivo que proponemos en este número del Boletín (Trans)fronteriza es promover un diálogo que vaya encaminado a buscar estas respuestas, un ejercicio abierto y libre entre distintos representantes y actores sociales de diversos sectores vinculados a la migración internacional para intentar buscar las respuestas a dichas interrogantes. Creemos que las respuestas, como la gobernanza misma, residen en ese diálogo, en la posibilidad de debatir de manera multidisciplinaria y multidimensional en torno a este paradigma en el ámbito migratorio.

Con ese propósito, convocamos a personas comprometidas y vinculadas con el tema desde diferentes disciplinas y enfoques que investigan la migración y las movilidades desde instituciones académicas y desde organizaciones internacionales, representantes de la sociedad civil y activistas, personas migrantes y estudiantes, cuyos contextos espaciales de residencia también pueden dar cuenta de las diversas escalas y complejas formas de pensar conjuntamente la ética y la gobernanza en la migración. A través de los textos que conforman el Boletín, buscamos poner en el debate los vacíos y las limitaciones que plantea la gobernanza en términos éticos, y con ello poder aportar al mismo, en un momento en que la historia de la humanidad ha sido marcada por un fenómeno global como fue la pandemia.

La organización de los textos estuvo mediada por la idea de la gobernanza como modelo para observar la realidad migratoria y fronteriza en diferentes contextos y continentes. De ahí que el primer texto lleva por título “La gobernanza multinivel en Estados Unidos en 1980 y sus consecuencias (anti)éticas”, escrito por Reagan Hillary Orloff. Este texto nos ofrece un panorama de esos esfuerzos binacionales de algo que parecía ser una gobernanza exitosa propuesta por Estados Unidos previo a la globalización de finales del siglo pasado.

El texto de Leticia Morales, titulado “Gobernanza migratoria Queer: sociedad civil y migración LGBTQ+ en México”, nos sitúa en esa dinámica donde los y las actantes de la política migratoria dejaron a su suerte una serie de acciones de la política social, vulnerando los derechos de las personas y las comunidades en tránsito por México. Este mismo ejercicio crítico lo observamos en el texto que lleva por título “Explotación y abuso sexual en espacios humanitarios para personas en movilidad en Ciudad Juárez”. Éste logra ser un ejercicio de escritura entre tres personas, Diana Solís, Blanca Navarrete, Gabriella Sanchez, también entre integrantes de la sociedad civil y la academia. Este texto no sólo analiza la situación de las mujeres en la frontera de Ciudad Juárez, México, sino también ofrece

una serie de propuestas que sin duda deben ser atendidas como marco normativo de la gobernanza migratoria y como modelo de sociedad.

“Gobernanza y migración internacional. Voto de mexiquenses en el extranjero: un ejercicio ineficaz”, escrito a seis manos por Rodrigo Aguilar Zepeda, Rosa Patricia Román Reyes, María Viridiana Sosa Márquez, nos habla de esos otros intentos supranacionales que revisan los alcances del derecho internacional y la ciudadanía, pero sin comprometerlos con la soberanía. Los autores se preguntan, a partir del proceso electoral de junio de 2023 en el Estado de México, por la eficacia de los mecanismos que permiten la participación política de las personas migrantes que residen fuera de su país de origen en un marco de gobernanza de la migración internacional.

Jack DeWaard y René Nevárez en “Gobernanza migratoria y principios éticos básicos” nos proponen un texto que reúne una serie de categorías epistémicas importantes de recuperar para la discusión presente de la gobernanza migratoria en diferentes niveles. Al mismo tiempo, enumeran una serie de principios éticos que coinciden con la mirada que proponemos como gobernanza, la que da cuenta del modelo para observar los fenómenos sociales en la migración y las fronteras.

En “Los retos de la complejidad de los patrones migratorios para la gobernanza de las migraciones” de Sónia Parella, autora reflexiona sobre el problema de la gobernanza migratoria desde el caso europeo, principalmente centrado en la incompatibilidad de los marcos internacionales de derechos humanos y lo que ella denomina como “ética comunitarista y excluyente” a nivel supranacional, que no trasciende los intereses de los Estados-nación y que no reflexiona sobre las relaciones de interdependencia desigual como un aspecto importante en el reconocimiento de las causas y las circunstancias que producen los movimientos de personas en diferentes partes del mundo.

Finalmente, Roxana Rodríguez Ortiz en “Para una ética en la gobernanza: crear una agencia especial de fronteras”, nos ofrece una apuesta atrevida, una provocación y una invitación a realizar un giro en la gobernanza fronteriza mexicana. Esto es, la creación de una agencia encargada de coordinar acciones transversales y multivalentes entre las diferentes instituciones que de facto ya se encargan de resguardar las fronteras terrestres, marítimas y áreas, con la intención de velar por los derechos sociales de las personas que habitan las mismas y por los derechos de la naturaleza en las fronteras mexicanas para detener los diferentes ecocidios que se están realizando en nombre de los megaproyectos presidenciales.



La gobernanza multinivel en Estados Unidos en 1980 y sus consecuencias (anti)éticas

Reagan Hillary Orloff*

El presente texto busca analizar un momento de la historia de Estados Unidos y las consideraciones éticas que han influenciado la noción de gobernanza que se conoce hoy. El punto de partida del análisis es lo que podrían considerarse como dos procesos de gobernanza multinivel en Estados Unidos a partir de las normas internacionales de refugiados y solicitantes de asilo de los años 1970 y 1980. El primero, bajo la administración de Jimmy Carter (1977-1981), con la aprobación de la *Ley de Refugiados de 1980*, una ley progresista que pretendía proteger los derechos de los refugiados. Y el segundo, bajo la administración de Ronald Reagan (1981-1989), que marcó el inicio de la institucionalización que permitió a las administraciones posteriores evadir la Ley de 1980 e implementar la externalización de fronteras. Cada administración posterior, demócrata y republicana, implementó una versión de la externalización de fronteras que ha alejado cada vez más a Estados Unidos de una política migratoria centrada en los derechos humanos y en el trato adecuado a las personas migrantes.

* Licenciada en Historia por Tulane University, Estados Unidos. Actualmente es estudiante de la Maestría en Estudios sobre Migración en la Universidad Iberoamericana, (IBERO) México. Contacto: rorloff@tulane.edu.

En 1980 el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Ley de Refugiados*, primera vez que el país adoptaba formalmente la definición de “refugiado”. Aunque Estados Unidos la ratificó en 1968, los actores involucrados en esa ratificación la consideraron una acción ‘simbólica’ más que un protocolo que iba a determinar la manera en que el país gestionaría su sistema de asilo. La *Ley de Refugiados de 1980* fue un esfuerzo bipartidista y contó con el apoyo mayoritario de ambas cámaras del Congreso en el momento de su aprobación. Este cambio completo de una ratificación ‘simbólica’ del *Protocolo de 1967* a la codificación de la convención en la ley doméstica refleja un esfuerzo colectivo de gobernanza multinivel por varios actores.

Mientras la ley adoptó la definición de refugiado más progresista en la historia del país hasta ese momento y obligó legalmente a los Estados Unidos al derecho de no devolución para candidatos de asilo, las prácticas políticas hacia migrantes no mostraban esta tendencia. Pues, apenas un año después de la aprobación de esa ley que destacó la importancia de la no devolución de refugiados y solicitantes de asilo, el gobierno estadounidense implementó su primera acta de externalización de fronteras, una práctica que le permitía evadir el derecho de no devolución a través del empleo de controles migratorios fuera del territorio de su país. Hasta hoy, el régimen de externalización de fronteras se ha expandido e intensificado, con Estados Unidos ejerciendo presión económica y política sobre México y países en Centroamérica para que sirvan de ‘países terceros’ y asuman el control fronterizo.

Por la influencia que ha tenido ese momento de la historia en la política actual, la *Ley de 1980* continúa siendo un estudio de caso importante para los defensores de migrantes en Estados Unidos y más allá. Aunque este episodio de la historia de la migración puede considerarse un fracaso, dada la incapacidad de la ley para hacer cumplir su protección de las personas migrantes frente a la consiguiente externalización fronteriza, quedan importantes lecciones que se pueden extraer como modelo de gobernanza multinivel en favor de las personas migrantes, sobre todo

por el apoyo bipartidista a la protección de los derechos humanos logrado en aquel tiempo. Desde su creación, la ley ha supervisado el reasentamiento con éxito de más de 3 millones de refugiados de otros países en Estados Unidos, una estadística que merece ser mencionada. La ley en sí misma no fue un fracaso, sino que las administraciones presidenciales la incumplieron deliberadamente.

Formalizando la Ley de Refugiados de 1980

En la década que precedió a la *Ley de 1980*, muchos actores en el sector público, privado, internacional y doméstico hicieron avances importantes en cambiar la mentalidad del gobierno estadounidense hacia refugiados y asilados preparando el escenario para que la *Ley de 1980* fuera aceptada con apoyo de ambos partidos políticos. Esas interacciones entre actores de varios sectores realizaron una gobernanza multinivel.

El primer grupo importante en este proceso fue la colección de abogados de inmigración que usaba la definición de refugiados en convenciones internacionales para defender a sus clientes. Aunque de los quince casos de asilo presentados durante este periodo ninguno fue ganado, el empuje de este grupo de abogados a favor de la nueva norma empezó a ser adoptado tanto por jueces como por políticos, y en 1979, cuando se empezó a redactar la *Ley de Refugiados*, estos mismos abogados fueron invitados a participar activamente en su redacción, una fuerte señal de gobernanza multinivel.

Otro grupo estaba compuesto por políticos en el Congreso durante el periodo que defendían a los refugiados. Un individuo que requiere ser mencionado es el Senador Edward Kennedy, quien desde los años 1960 estaba preocupado por las normas internacionales sobre refugiados. Había mantenido comunicación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para apoyar los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en esta materia. Además,

tomó el control del Comité Judicial en 1979 y quiso institucionalizar la política de asilo en los diversos actores del sector jurídico. Otros agentes que ayudaron a tramitar la ley en el Congreso fueron el Subcomité de Inmigración de la Cámara de Representantes y miembros del Departamento de Estado, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Justicia —todos colaboraron entre sí para abordar los asuntos de los refugiados.

En otras palabras, el periodo de 1970 hasta 1980 representó la primera fase del ‘Ciclo de vida de las normas’ —denominada ‘orígenes o emergencia’— propuesta por Finnemore y Sikkink. Esta primera fase se caracteriza por incluir a agentes con plataformas organizacionales trabajando por persuadir a los ‘líderes de normas’ para adoptar una nueva norma. Según este ciclo de vida, la aprobación de la *Ley de Refugiados de 1980* representó la segunda fase: la ‘cascada de la norma’, en la cual los líderes del estado la adoptan y empieza su aceptación general. La tercera fase sería entonces ‘la internalización de la norma’. Sin embargo, la última fase de este ciclo no se realizó para la *Ley de 1980*, por lo que sólo un año después había un descarte de la promesa de la *Ley de 1980* en favor de su antítesis: la externalización de fronteras.

Optando por la externalización: ¿antítesis de los derechos migrantes?

Cuando la administración de Jimmy Carter supervisó la aprobación de la *Ley de Refugiados de 1980*, se tuvo un momento de esperanza para los refugiados y solicitantes de asilo. Pero sólo unos meses después, una inesperada oleada de decenas de miles de emigrantes cubanos comenzó a llegar a las costas estadounidenses en un episodio conocido como la “Crisis del Mariel”. El flujo de migrantes agotó rápidamente la consideración humanitaria que el país había mostrado al aprobar la ley. El año 1980 fue un año electoral, y el sentimiento antinmigración se convirtió en uno de los temas principales para los votantes. En noviembre, Carter

perdió la elección frente a Ronald Reagan, quien se convirtió en el primer presidente en establecer formalmente la externalización de fronteras.

El nuevo presidente Reagan, queriendo demostrar a sus electores que la “Crisis del Mariel” no volvería a repetirse bajo su liderazgo, se enfocó en impedir la llegada de otro grupo de solicitantes de asilo: los haitianos. En su propia utilización de gobernanza multinivel, Reagan creó un equipo de varios miembros de su gabinete, las fuerzas armadas, y el fiscal general para pensar en una ‘solución al problema de inmigración de haitianos’. El resultado fue un acuerdo de retorno con el presidente de Haití, en el cual cualquier haitiano interceptado en el mar sería regresado a su país de origen, pasando por alto miles de casos potenciales de asilo y violando flagrantemente el derecho de no devolución codificado por la *Ley de 1980* y convenciones internacionales.

La administración argumentaba que el acuerdo fue legal debido a que Estados Unidos interceptaría a las personas migrantes en aguas internacionales, mientras que las protecciones de no devolución *sólo* se activarían una vez que el migrante llegara a un puerto o frontera estadounidense. Aquella práctica sigue la definición de externalización de fronteras en tanto el Estado aplica sus controles migratorios fuera de sus fronteras, para interceptar migrantes antes de que puedan llegar al territorio del país y recibe sus derechos de asilo.

Las cuestiones éticas abundan sobre esta decisión del equipo de Reagan. En primer lugar, la manipulación de las leyes de inmigración vigentes en Estados Unidos para evitar ofrecer a las personas inmigrantes el debido proceso. También el vacío legal en el lenguaje de la ley, porque ningún gobierno se había planteado realmente interceptar a las personas inmigrantes más allá de las fronteras del país. Aunque existen antecedentes de la externalización anteriores a 1980, la interceptación de inmigrantes haitianos iniciada por Reagan marca el comienzo de la externalización fronteriza con la intención explícita de eludir la legislación internacional y nacional sobre derechos humanos.

Cuando se considera específicamente el acuerdo de externalización de Reagan con Haití, se hacen evidentes otras violaciones éticas. Aunque el presidente de Haití era el dictador Jean-Claude Duvalier, la administración Reagan no encontró ningún escrúpulo moral en llegar a un acuerdo con él para devolver a los haitianos interceptados y confiar en que no los perseguiría. Además, las razones por las que Reagan decidió centrarse en los inmigrantes haitianos para su externalización fronteriza no fueron claras. En los registros de presidencia los haitianos representaban sólo 2% del total de la inmigración indocumentada en Estados Unidos. La única respuesta verdadera era el racismo. Bajo este programa de externalización, sólo 6 de los 21 000 haitianos recibieron audiencias de asilo en el transcurso de nueve años.

Consecuencias de este momento de la historia y consideraciones para el futuro

La externalización de fronteras, una práctica que ha sido realizada por cada administración republicana y demócrata desde 1981 hasta hoy, tiene consecuencias cada vez más negativas para México y Centroamérica, una región a través de la cual Estados Unidos emplea muchas de sus prácticas de externalización, y representa una construcción de la antítesis de los derechos de las personas migrantes.

Desafortunadamente, ‘la internalización de la norma’ de externalizar fronteras ha tenido más éxito que la internalización de la norma de protecciones de refugiados y asilados promovida por la *Ley de 1980*. Esto probablemente vinculado con los hechos ocurridos en los años que precedieron a la aprobación de la *Ley de Refugiados de 1980*, cuando los actores de la gobernanza multinivel consiguieron convencer al Congreso de que apoyara una política favorable a los refugiados. El flujo más notable de refugiados se debió a las secuelas de la guerra de Vietnam, ya que muchos legisladores estadounidenses consideraban que el reasentamiento de personas procedentes de Vietnam, Camboya y Laos era

responsabilidad de Estados Unidos. Sin embargo, aunque su simpatía por estos grupos obtuvo suficiente apoyo para la *Ley de 1980*, se puede argumentar que cuando el Congreso se dio cuenta de que la ley se aplicaría a todos los refugiados (incluso a aquellos por los que no se sentían responsables), se echaron atrás rápidamente.

La actitud regresiva hacia una política de derechos humanos para migrantes y refugiados refleja también una cuestión más permanente que ha existido en la política migratoria estadounidense a lo largo de la historia: el carácter antiinmigrante. Aunque su propia historia de origen es la de inmigrantes que escapan de la persecución para labrarse una vida mejor, ha habido reacciones antiinmigrantes hacia casi todos los grupos étnicos que llegaron a sus costas, desde los irlandeses a los judíos y los chinos en los siglos XVIII y XIX, hasta los inmigrantes latinos de hoy. Debido a ello, tanto el público como los legisladores se vieron condicionados a interiorizar más profundamente la norma de la externalización de las fronteras, que la norma de la protección de las personas migrantes.

Es importante revisar la historia para encontrar los vacíos en la implementación de las normas que han llevado a la articulación de la gobernanza actual, pero también identificar las estrategias eficaces que los defensores de las personas inmigrantes han llevado a cabo en el pasado. En el caso de la gobernanza multinivel para la *Ley de 1980*, la aplicación del lenguaje jurídico internacional en los tribunales y comités del Congreso de Estados Unidos resultó increíblemente poderosa, pero no consiguió mejorar la actitud de los legisladores hacia los refugiados que no están directamente relacionados con la huida del comunismo. Ambas situaciones pueden ser útiles para forjar un nuevo esfuerzo de gobernanza hacia una mejor política migratoria para las personas que se ven afectadas por ella, e invertir la norma de externalización de fronteras en todo el norte global.



Gobernanza migratoria Queer

Sociedad civil y migración LGBTQ+ en México

Leticia Morales*

Las perspectivas de género se han vuelto cada vez más presentes en los estudios y teorías sobre migración. La expansión de la experiencia migratoria de las mujeres en la literatura y la gobernanza sobre migración ejemplifica este cambio. Si bien este lente diversificado es extremadamente importante para representar una visión más precisa de los patrones migratorios contemporáneos, la gobernanza migratoria actual continúa imponiendo el binario de género y un lente heteronormativo, descuidando así a las personas migrantes que pertenecen a identidades de género y orientaciones sexuales divergentes.

En el mundo globalizado de hoy, la gobernabilidad está a cargo de varios tipos de entidades que trabajan juntas, como organizaciones gubernamentales internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas. Cuando se trata de la gobernanza de la migración, Naciones Unidas (ONU) desempeña un papel importante en el establecimiento de directrices y objetivos que dan forma a la gestión de la migración en todo el mundo. Sin embargo, a pesar del mayor enfoque en el sexo y el género en la gobernanza de la migración global, las personas de la comunidad LGBTQ+ son ampliamente ignoradas y excluidas de las protecciones

* Licenciada en Psicología, estudios de género y estudios Chicana/o/x por University of California-Los Angeles (UCLA), Estados Unidos. Actualmente es estudiante del Master in Migration Studies, en The University of San Francisco. Contacto: lmoraless426@gmail.com.

internacionales. Como respuesta a estos vacíos en la protección, las organizaciones de la sociedad civil han tenido que tomar la iniciativa en la protección y gobernanza de las personas refugiadas y migrantes LGBTQ+. El análisis de las organizaciones de la sociedad civil como figuras significativas en la gobernanza migratoria es de suma importancia en el contexto de la movilidad dentro de México, una nación con un rol crítico como país de tránsito.

El objetivo de este texto es plantear la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza de la migración a través de la organización “Casa Frida Refugio LGBT”, a partir de un análisis crítico sobre las estructuras de gobernanza global existentes y los vacíos que estos plantean en la protección de las personas LGBTQ+ en movilidad. En particular, la atención se centra en el *Pacto Mundial sobre Refugiados de 2018* del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Estructuras existentes de gobernanza de la migración

La ONU juega uno de los papeles más importantes en la gobernanza de la migración internacional en la actualidad. En septiembre de 2016, los estados miembros de la ONU adoptaron la *Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes* para abordar la movilidad de grandes cantidades de migrantes y refugiados. Esta declaración fue en gran parte el resultado de que la ONU considera la migración como un importante contribuyente al desarrollo global. A raíz de esta declaración, se desarrolló el *Pacto Mundial sobre Refugiados (GCR)* de 2018 bajo la dirección del ACNUR como un intento de establecer un marco de respuesta integral para los refugiados. Intentan lograr esto mediante el establecimiento de acuerdos de apoyo en los países de acogida y de destino.

Estos documentos y marcos demuestran un énfasis significativo en el género: la palabra género aparece 20 veces en el *Pacto Mundial sobre Refugiados*. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta perspectiva de género está extremadamente limitada al binario de género. Siguiendo casi todas las entradas relacionadas con el género, califican el género como “mujeres y niñas”. Además, a lo largo del pacto, el ACNUR enumera varias categorías sociales que requieren protecciones específicas de los derechos humanos, como “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad, u otro estatus”. Además de la categoría de género, que ya se ha establecido para estar restringida a mujeres y niñas, podría decirse que existen dos categorías que pueden incluir a la comunidad LGBTQ+: sexo y “otro estado”. Sin embargo, esta falta explícita de demarcación de los refugiados de la comunidad LGBTQ+ como población que requiere protecciones internacionales particulares es un vacío preocupante en la gobernanza migratoria.

En la sección dos del GCR, “Satisfacer las necesidades y apoyar a las comunidades”, las mujeres y las niñas se identifican como una comunidad que experimenta “barreras particulares relacionadas con el género”. A pesar de las mayores incidencias de agresión y discriminación contra las mujeres transgénero que las mujeres cisgénero en los países de origen, tránsito y destino, a aquéllas no se las incluye dentro de esta categoría — véase *A Scoping Review of the Experiences of Violence and Abuse Among Sexual and Gender Minority Migrants Across the Migration Trajectory*. Aunque las mujeres transgénero son mujeres, enfrentan vulnerabilidades particulares que deben abordarse dentro de las instituciones internacionales de gobernanza de la migración. Los discursos oficiales mantienen el género binario que ha profundizado los riesgos para la comunidad que se identifica en la categoría *trans* migrante.

Igualmente, preocupante es la falta de identificación de personas con preferencias sexuales no heterosexuales. La sexualidad no es una de las categorías sociales antes mencionadas que el ACNUR reconoce como lo

suficientemente significativa como para recibir un apoyo particular, a pesar de que hay cantidades significativas de refugiados desplazados debido a su orientación sexual. Adicionalmente, en países de tránsito, como México, quienes se desvían de la heteronormatividad son objeto de mayores abusos y violaciones de derechos humanos.

Casa Frida Refugio LGBT y el papel de las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales (ONG), como los refugios para personas migrantes y los proveedores de servicios, tienen el potencial de llenar los vacíos en la gobernanza de la migración debido a su proximidad a las comunidades de migrantes. Las personas migrantes que utilizan los servicios de las organizaciones de la sociedad civil en México demuestran las necesidades y obstáculos específicos de quienes transitan por el país. Para la población LGBTQ+, sin embargo, incluso las mismas instituciones que se supone que deben brindar apoyo humanitario “pueden contribuir a la marginación de las personas LGBT” —como lo apunta Kyle Knight en *LGBT People in Emergencies-Risks and Service Gaps*. Por ejemplo, en los refugios que se establecen para atender y proteger a las mujeres migrantes, las mujeres trans son discriminadas con demasiada frecuencia y el personal no reconoce sus necesidades sin una comprensión adecuada de los problemas y experiencias LGBTQ+.

“Casa Frida Refugio LGBT” es una organización de la sociedad civil mexicana que se estableció en mayo de 2020 como respuesta a los efectos negativos de la pandemia por COVID-19 en la comunidad LGBTQ+ en México. Originalmente, su intención era atender a la población de mexicanos LGBTQ+ que eran víctimas de violencia o delitos por su identidad sexual y/o de género. Para disminuir la cantidad de personas LGBTQ+ en riesgo de quedarse sin hogar o sufrir más abusos, Casa Frida abrió este albergue en el municipio de Iztapalapa en la Ciudad de México. Sin embargo, tras meses de funcionamiento, se dieron cuenta de que muchas

personas que buscaban refugio allí eran personas LGBTQ+ en situación de movilidad internacional. Además de los desplazados internos en México, comenzaron a ofrecer más servicios a las personas migrantes internacionales, en particular a las refugiadas.

A medida que aumentó la necesidad de servicios específicos para migrantes, Casa Frida abrió estratégicamente una segunda ubicación en Tapachula, Chiapas, en el sur de México, a sólo 25 kilómetros de la frontera internacional con Guatemala. En este lugar, brindan servicios estrictamente a migrantes LGBTQ+. Entre estos se encuentran los servicios psicosociales, legales, médicos y de vivienda. Aunque su albergue tiene una capacidad de sólo 15 personas, con frecuencia albergan a muchos más migrantes debido a la alta necesidad, y brindan otros servicios de atención a por lo menos otras 150 personas por mes.

- **Encontrar la comunidad LGBTQ+**

Una de las cosas más significativas para las personas LGBTQ+ en movilidad es establecer una comunidad que las acepte por lo que son. En Casa Frida, las personas *queer* en movilidad se encuentran con muchas personas que pueden tener experiencias similares a ellas, lo cual es sumamente importante en el proceso de autoaceptación. Con los demás miembros de Casa Frida, participan en eventos culturales que los integran con el resto de la comunidad LGBTQ+ de la ciudad. Por ejemplo, los vecinos de la localidad de Iztapalapa han tenido la oportunidad de asistir a eventos que Casa Frida ha coordinado con la empresa *Remote Year* para acercarlos a los espacios LGBTQ+ de la ciudad, como la Zona Rosa. A través de estos eventos, no sólo pueden interactuar con otras personas dentro del albergue Casa Frida, sino también con otros miembros de la comunidad LGBTQ+. Como resultado, pueden establecer redes sociales en México con los miembros y el personal de Casa Frida y las conexiones que Casa Frida ayuda a fomentar.

- **Asistencia en regularización de estatus migratorio**

Un servicio importante que Casa Frida brinda a sus residentes migrantes es la asistencia con su estatus migratorio. Debido a que muchos de sus residentes están huyendo de sus países de origen debido a la persecución por su orientación sexual o identidad de género, muchas veces son elegibles para el estatus de refugiado en México. Así, Casa Frida asiste a sus residentes con sus casos en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la agencia encargada de tramitar los casos de la condición de refugiado en el país.

Debido al alto número de solicitantes, existe un atraso significativo en el procesamiento de casos en la COMAR. Sin embargo, como parte de la red de albergues para migrantes en la Ciudad de México, Casa Frida ha establecido una relación con la COMAR a quien le proporciona los casos de personas migrantes que forman parte de una población vulnerable y están particularmente interesadas en buscar refugio en México, para que sus casos sean procesados más rápido. El 19 de junio de 2023, Casa Frida firmó un acuerdo de colaboración y cooperación con la COMAR, lo cual es el primer acuerdo en favor de las poblaciones LGBTQ+ en busca de refugio. Esta colaboración ha permitido una regularización mucho más rápida del estatus migratorio de los miembros de Casa Frida, reduciendo sus vulnerabilidades a manos de los funcionarios de inmigración. Aunque muchas personas migrantes pueden comenzar su viaje con la intención de llegar a los Estados Unidos, la incertidumbre de poder asegurar el derecho a solicitar asilo en Estados Unidos puede llevar a un cambio en su proyecto de vida con el apoyo legal de Casa Frida.

- **Defensa de los migrantes LGBTQ+**

Además de los servicios directos que brinda Casa Frida, también participan activamente en reuniones con instituciones gubernamentales para realizar cambios duraderos en las leyes y normas migratorias en México. Por ejemplo, han sido parte de la creación de una mesa

intergubernamental, interagencial e interorganizacional en la frontera sur de México para la atención diferenciada a poblaciones LGBTQ+ en situación de movilidad. Además, han iniciado una mesa de trabajo conjunto entre el ACNUR México y la sede de Tapachula.


Otro ejemplo de esto es su reunión con la Comisión de Migración y Asuntos Fronterizos del Senado de la República de México donde hicieron una solicitud formal para reformar la *Ley de migración* para exigir lo siguiente:

- Incluir la diversidad sexual y de género en la ley nacional de refugiados de México;
- Reformar el artículo 72 de la constitución para incluir la diversidad sexual y de género;
- Reformar la ley de refugiados para que la COMAR tenga la obligación de generar datos desagregados sobre solicitantes de asilo por motivos relacionados con la persecución por orientación sexual e identidad de género; y,
- Generar una iniciativa para que el Senado obligue a sus miembros a capacitarse en diversidad sexual y de género.

Este tipo de demandas son exactamente lo que falta en la *Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes* y el *Pacto Mundial sobre Refugiados de la ONU* porque son explícitos al mencionar la necesidad de abordar la diversidad sexual y de género. Además, están trabajando activamente para establecer una relación más sólida con la división del ACNUR en México para informarles sobre las experiencias excepcionales de migrantes *queer* que Casa Frida encuentra en los usuarios de sus servicios. Este trabajo y promoción los coloca a la vanguardia de la gobernanza migratoria para los migrantes LGBTQ+.

A través de diversos servicios a la comunidad *queer* y su participación en la gobernanza migratoria en México, una organización de la sociedad civil como “Casa Frida Refugio LGBTQ+” tiene el potencial de alterar los

planes de vida y seguridad de muchas personas migrantes LGBTQ+. A pesar del alto número de refugiados *queer* que esperan llegar a Estados Unidos, la falta de planes concretos al iniciar su viaje, las xenófobas leyes migratorias estadounidenses y el apoyo que brinda Casa Frida abren la posibilidad de ver a México como país de destino también. Con financiamiento adicional y apoyo institucional, muchos de sus servicios pueden expandirse, así como los que ofrecen otras organizaciones, y las vidas de muchos más migrantes LGBTQ+ pueden verse influenciadas positivamente.



Explotación y abuso sexual en espacios humanitarios para personas en movilidad en Ciudad Juárez

Diana Solís*

Blanca Navarrete**

Gabriella Sánchez***

En 2022 Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C.(DHIA) documentó incidentes de violencia de género reportados en ocho espacios humanitarios en Ciudad Juárez, Chihuahua, —siete privados y uno público—, una de las ciudades fronterizas con mayores índices de movilidad humana en México (en Juárez existen más de 30 espacios humanitarios: albergues, iglesias u otros espacios habilitados para recepción de personas). Nueve mujeres, seis niñas y niños reportaron actos de violencia sexual, explotación laboral, intimidación y represalias por parte de encargados de albergues directamente, o bajo la inacción de éstos. Los hallazgos hacen eco a investigaciones académicas recientes que cuestionan la narrativa de ciertos espacios como lugares de protección o libres de violencia,

* Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), México. Actualmente se desempeña integrante en Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C. Contacto: analisis@dhia.com.mx.

** Maestra en Educación por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), México. Actualmente se desempeña como integrante en Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C. Contacto: direccion@dhia.com.mx.

*** Doctora en Filosofía por Arizona State University, Estados Unidos. Actualmente es profesora-investigadora en Georgetown University, Estados Unidos. Contacto: gs1083@georgetown.edu.

establecidos como una extensión del sistema de gobernanza migratoria, abriendo interrogantes sobre la reticencia a crear mecanismos que de manera efectiva brinden vías para que personas en contextos de movilidad usuarias de estos espacios puedan reportar delitos cometidos en su contra y acceder a la justicia. Asimismo, los casos revelan serias omisiones por parte de algunas autoridades locales, quienes de manera sistemática no dan seguimiento a situaciones que ameritan sanciones en contra de quienes cometen actos de violencia al interior de espacios humanitarios —con frecuencia, las personas que están a su cargo. Como parte de nuestra contribución a este nuevo número del Boletín, buscamos evidenciar el vacío concerniente al rol de los albergues como espacios de protección y sus deficiencias.

DHIA es una organización de la sociedad civil establecida en Ciudad Juárez, Chihuahua, desde 2013. En 2022 comenzó una colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el marco de un acuerdo dirigido a mitigar, prevenir y atender la violencia de género hacia personas en contextos de movilidad. A través de la metodología implementada y del acercamiento regular a mujeres, adolescentes y niñas, así como la articulación derivada de su propia labor como organización defensora, DHIA tuvo conocimiento de quince casos referentes a explotación laboral y violencia sexual ocurridos entre 2021 y 2022. Algunos eventos se registraron con información general proporcionada por organizaciones que los detectaron, otros se documentaron con la autorización de personas afectadas que fueron acompañadas directamente por DHIA. El procedimiento de registro y seguimiento a reportes se hace atendiendo las directrices de Naciones Unidas; aunque existen diversos mecanismos de reporte tanto de la ONU como de otras organizaciones.

El trabajo de documentación reveló una serie de dinámicas preocupantes:

La violencia sexual contra mujeres es un problema persistente al interior de algunos espacios humanitarios. Se identificaron cinco casos de mujeres

acosadas sexualmente por encargados de albergues. Dos de ellas reportaron haber sido violadas. En los casos donde las personas autorizaron revelar su testimonio, quienes estaban a cargo de los espacios minimizaron los delitos cometidos en su contra y, con frecuencia, justificaron como conductas de orden masculino, incluso como resultado de relaciones consensuadas. En el contexto de uno de los casos de acoso sexual, el abogado del encargado de un albergue respondió que la conducta de su representado “es la típica conducta de un hombre que le es infiel a su esposa” no constituyendo un delito.

Las personas sobrevivientes de violencia sexual y sus familias son desalentadas a interponer denuncias, con frecuencia, sujetas a intimidación y amenazas. En el proceso de documentación se identificaron tres casos de niñas y niños sobrevivientes cuyas madres fueron desalentadas (por personas encargadas) a denunciar los actos de violencia sexual cometidos en contra de sus hijas e hijos, bajo el argumento de que el proceso podría repercutir en su ingreso a Estados Unidos o incluso podría tener repercusiones negativas para la madre en caso de determinarse que la violencia se había dado por omisión de cuidados.

Este fue el caso de la madre de un niño y una niña de 1 y 3 años respectivamente, quienes sufrieron repetidos actos de violencia sexual por parte de un adolescente en un albergue público. Al demandar soluciones a la violencia enfrentada por su hijo e hija, los encargados del albergue insinuaron a la madre que denunciar sería un proceso prolongado y podría “meterse en problemas” por no haber estado presente cuando los hechos ocurrieron. Al menos en uno de los casos documentados, las familias de sobrevivientes permanecieron en el mismo albergue que quienes les violentaron, sin darles la opción de ser reubicados, conllevando a su revictimización.

No hay mecanismos efectivos de denuncia frente a autoridades. La mayoría de los casos documentados continuaban sin ser esclarecidos meses después de los reportes en contra de las partes responsables. De cinco

casos que han sido presentados ante la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, sólo en uno de ellos se giró una orden de aprehensión contra la persona responsable del albergue; en cuatro casos donde las víctimas fueron niñas y niños, la Fiscalía no procedió en tiempo. Sus familias, eventualmente, ingresaron a Estados Unidos, abandonando el proceso de acompañamiento.

El temor a represalias, así como los retrasos y negligencia, conllevan a que sobrevivientes y sus familias decidan no continuar con los procesos de denuncia. La falta de debido proceso tiene repercusiones graves en la vida de niñas y niños violentados. En un caso, la madre de una niña sobreviviente de violencia sexual accedió de manera inicial a interponer una denuncia; tras meses de retraso en la respuesta por parte de autoridades, se mostró renuente al proceso, desalentando a la niña y demeritando su testimonio.

Sumado a la falta de seguimiento de denuncias, no existe un instrumento de supervisión de las propias autoridades hacia espacios humanitarios, por ende, no hay un mecanismo de queja administrativa, ocasionando que hasta el momento sólo exista una denuncia formal que ha derivado en la aprehensión de una líder religiosa acusada por discriminación y trata laboral. Las mujeres sobrevivientes de violencia sexual por parte de encargados de algunos albergues han optado por no denunciar y a la vez los reportes que han dado a organizaciones como DHIA, no generaron ningún impacto legal ante la ausencia del citado mecanismo.

La explotación laboral es constante en algunos espacios humanitarios. Se recibieron reportes de personas que realizaban labores sin ser compensadas de manera adecuada, o en donde debían pagar cuotas adicionales para acceder a artículos de higiene, en su mayoría donados por organismos locales e internacionales. Una mujer reportó que tras trabajar tres semanas de tiempo completo pintando paredes y realizando labores de cuidado para las encargadas del albergue en el que se encontraba, había recibido un pago total por debajo del mínimo establecido. En otra

ocasión, una mujer de origen extracontinental reportó ser obligada por el encargado del albergue privado donde residía a brindar atención médica a otras personas alojadas. Tras escapar del espacio, después de varias semanas, la mujer reportó haber sido objeto de acoso sexual por parte del encargado.

Análisis y recomendaciones

Las políticas migratorias de Estados Unidos han generado un estancamiento de personas solicitantes de protección internacional, quedando varadas en la frontera norte de México desde la instalación en 2019 del programa *Migrant Protection Protocols* (MPP), pasando por *Título 42* y de manera más reciente, por medio de la aplicación *CBP One*. Durante la existencia de MPP, se estima que estuvieron en Ciudad Juárez cerca de 25 mil personas, sumado a 11 mil más mientras permaneció *Título 42*. De enero a junio del presente año, de acuerdo con cifras de la Unidad de Política Migratoria, 117 632 personas arribaron a la localidad.

La falta de albergues generó una respuesta emergente desde los espacios religiosos, sin embargo, este esfuerzo no se ha fortalecido. La ausencia de personal especializado en la administración de albergues y la inexistencia de apoyos gubernamentales para sufragar el gasto operativo que implica hospedar y alimentar a miles de personas, ha provocado un desgaste en los liderazgos de albergues, mermando su capacidad de prevenir y atender situaciones asociadas a explotación y abuso sexual. En otros casos ha sido falta de ética y permisividad la que ha perpetuado abusos. La prevalencia de violencia de género en México es la más alta de América Latina. Este contexto permea inevitablemente el trabajo humanitario, donde se exacerban las relaciones de poder sobre quien necesita hospedaje, alimentación e higiene personal.

La falta de procedimientos adecuados para la interposición de reportes formales es una dificultad para investigar y sancionar conductas

inapropiadas dentro de espacios humanitarios. Organizaciones internacionales y locales, han establecido mecanismos de quejas y pautas que permiten identificar el riesgo que existe en este tema para la población en contextos de movilidad, tomando medidas como la suspensión de colaboración.

Para las agencias de Naciones Unidas, existe una directriz del Secretario General que guía su actuación ante revelaciones de casos de explotación y abuso sexual, la cual se ha asegurado que agencias de la ONU y sus socios mantengan mecanismos de queja, prevención y respuesta. Sumado a ello, hay esfuerzos encaminados a fortalecer las capacidades de espacios humanitarios; si bien ninguna de las agencias de la ONU está a cargo del manejo de éstos, han buscado su fortalecimiento junto a otros actores clave. Recientemente el ACNUR elaboró un ejercicio de semaforización a nivel nacional que busca identificar retos de albergues en términos de protección, infraestructura, procedimientos y políticas internas, a fin de diseñar procesos de acompañamiento.

La ausencia de una respuesta gubernamental ante reportes presentados por organizaciones está asociada a una omisión intencionada: supervisar albergues implica cerrar algunos —o muchos— de ellos, dejando entonces en el Estado la responsabilidad de reubicar a las personas, por ende, de asumir la atención humanitaria de las mismas.

Existe un Comité Interinstitucional en Materia de Albergues y Establecimientos que prestan Servicios de Asistencia Social, conformado por cinco dependencias estatales, pero tiene un equipo operativo de tres personas establecidas en la capital de Chihuahua, sin presencia física en Juárez. Asimismo, se enfocan en supervisar la operación de centros de asistencia social destinados al cuidado de niñas y niños tutelados por el Estado. Hasta el momento no han asumido la responsabilidad de monitorear albergues para personas en movilidad que alojan a niñez y adolescencia acompañados de sus tutores.

Con base en los hallazgos recabados, nuestras recomendaciones son:

- *Fortalecimiento del trabajo humanitario.* En el caso de Ciudad Juárez y otros más, los albergues se gestan al interior de instituciones religiosas, que no cuentan necesariamente con protocolos establecidos ni personal suficiente o especializado para dar atención a reportes de explotación y violencia sexual. La concentración del poder en una persona como dirigente de los espacios es una de las condiciones que genera permisibilidad en malas prácticas, que terminan consolidando la comisión de un delito y su ocultamiento.
- *Contratar personal capacitado y asalariado en albergues.* La ausencia de personal potencia riesgos asociados a la falta de supervisión adecuada de los espacios y la convivencia entre personas albergadas, así como la generación y aplicación de reglamentos internos, incluyendo procedimientos de denuncia. Otra situación de riesgo a la que se enfrentan personas alojadas ante la falta de personal es la explotación laboral, desdibujada por las necesidades propias de mantenimiento de los espacios y la condicionante de recibir apoyo a cambio de mano de obra no remunerada.
- *Regulación y supervisión de albergues.* La falta de supervisión por parte del Comité Interinstitucional en Materia de Albergues y Establecimientos, propicia riesgos asociados al abuso sexual y explotación laboral. De igual forma, al no encontrarse constituidos como asociaciones civiles, los espacios humanitarios suelen presentar mayores dificultades para su sostenimiento, lo que deriva en cobros por los servicios prestados y, a la larga, mayor exposición de la población en movilidad al riesgo de permanecer en situación de calle por no poder cubrir las cuotas requeridas en los espacios. Es necesario impulsar la certificación de albergues, así como su supervisión continua para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de la población alojada.



Gobernanza y migración internacional

Voto de mexiquenses en el extranjero: un ejercicio ineficaz

Rodrigo Aguilar Zepeda*

Rosa Patricia Román Reyes**

María Viridiana Sosa Márquez***

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “por gobernanza de la migración se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes”. Dada la naturaleza de este enfoque, los Estados son considerados actores centrales, puesto que desde ellos se crean e implementan los marcos jurídicos cuyo objetivo es regular las migraciones entre y al interior de los países. Asimismo, como principales responsables debido a la autoridad y el control relacionado

* Doctor en Estudios de Población por El Colegio de México (EL COLMEX), México. Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo Social, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México. Contacto: raguilarz@uaemex.mx.

** Doctora en Estudios de Población por El Colegio de México (EL COLMEX), México. Actualmente es profesora-investigadora ... en el Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo Social, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México. Contacto: rpromanr@uaemex.mx.

*** Doctora en Estudios de Población por El Colegio de México (EL COLMEX), México. Actualmente es profesora-investigadora en el Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo Social, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México. Contacto: mvsosam@uaemex.mx.

con la soberanía —como se apunta en *Migración y la gobernanza global: el rol de las redes migrantes*. Sin embargo, no son los únicos participantes en la regulación de la migración, lo son también, de acuerdo con la OIM, “los ciudadanos, las personas migrantes, las organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas”. Cada uno de estos actores juega un rol en la atención y gestión de la migración desde posiciones distintas. En las discusiones de gobernanza, esta diversidad de planos locales, nacionales e internacionales se denomina Gobernanza Multinivel. Por lo tanto, dado que hay actores diferenciados y distintos niveles de acción, las respuestas a la gestión no necesariamente responderían a las líneas generales propuestas por los Estados, aunque sí con un principio rector que es el respeto a los derechos de las personas migrantes.

Justamente el *Marco de Gobernanza sobre la Migración* de la OIM plantea principios y objetivos para su buena gestión. De allí retomamos dos principios que ayudarán a responder el objetivo de este escrito, el cual plantea reflexionar acerca de lo eficaz que es la vinculación entre gobernanza y migración internacional, reflejada a través de los mecanismos que permiten la participación política mediante el voto en el extranjero y sustentada en evidencia proveniente del proceso electoral de 2023 en el Estado de México. Es decir, se intenta responder a la pregunta sobre ¿qué tan eficaces son los mecanismos que permiten la participación política de las personas migrantes que residen fuera de su país de origen en un marco de gobernanza de la migración internacional? El primero de los principios es “adherirse a las normas internacionales y respetar los derechos de los migrantes” y el segundo es “formular políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno.”

La protección de derechos y la formulación de políticas se sustentará a través de los cambios en materia legislativa que han permitido que las personas migrantes accedan a la participación democrática por el ejercicio del voto desde el extranjero. De esta forma, se pretende mostrar cómo

el avance en el marco jurídico que permite acceso y ejercicio de derechos políticos de las personas migrantes (gobernanza desde el Estado), no se corresponde con la evidencia empírica del último proceso electoral (gobernanza desde los migrantes).

El caso de los mexicanos viviendo en Estados Unidos y las elecciones locales

De acuerdo con la OIM, en 2020 la población de migrantes internacionales alcanzó 281 millones de personas, lo que representa el 3.6 por ciento de la población mundial. Un elemento que no hay que perder de vista es que no todos los migrantes internacionales se encuentran en la misma situación migratoria: algunos cuentan con documentos, otros buscan refugio y/o asilo, otros tantos viajan sin documentación. El caso de los mexicanos viviendo en Estados Unidos, estos se estiman en 10.7 millones en 2021. La diversidad de formas migratorias tiene impacto en el acceso y ejercicio de los derechos humanos establecidos en *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, por ejemplo, al acceso a su personalidad jurídica (artículo 6); a contar con una nacionalidad o cambiarla (artículo 15); y a la expresión de su voluntad a través de sufragio universal (artículo 21). Es decir, los Estados, como actores centrales, deben asegurar el acceso y ejercicio de los derechos independientemente de la situación migratoria de las personas que se encuentran dentro y fuera de su territorio, esto complejiza la gobernanza de la migración. Vale la pena mostrar cómo el Estado mexicano ha modificado su legislación con la finalidad de permitir la participación política de aquellos que se encuentra fuera de sus fronteras.

El marco legal de la gobernanza electoral de las personas migrantes

Para entender cómo es que las personas migrantes llevan a cabo la participación política a la distancia se parte de ubicar que marcos jurídicos y mecanismos se han modificado y/o implementado, cuyo objetivo ha sido ampliar los derechos de las personas en situación de migración.

En México, la participación política de las personas migrantes se inicia con el acceso a la doble nacionalidad ya que obtenerla implica la capacidad de ejercer derechos en el origen y el destino. Desde 1998 con la publicación de la *Ley de Nacionalidad de México* se permite que las personas mexicanas por nacimiento cuenten con otra nacionalidad además de la mexicana. Ello significa que todo mexicano por nacimiento puede adquirir cuantas nacionalidades desee, sin el riesgo de perder su nacionalidad mexicana. Este hecho tiene gran relevancia porque la doble (o múltiple) nacionalidad en la práctica significa una ampliación de derechos para las personas que cuenten con ella. Esta ampliación de derechos permitiría una mayor flexibilidad en la participación política a distancia, es decir, que ser migrante y acceder a los beneficios que otorga ser ciudadano de los países de acogida no es un impedimento para participar de manera activa en la vida política del país de origen. La ampliación de derechos se acompañó de la posibilidad de ejercer el voto fuera de los lugares de origen, derecho respaldado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que se formalizó en el año 2005, con la incorporación del Libro Sexto denominado Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Estos elementos establecidos en instrumentos legales permiten contar con el acceso a participar de la política a través de un mecanismo como es el voto, la pregunta es ¿son mecanismos eficaces que impulsan la participación de los migrantes?

Evidencia del proceso electoral en el Estado de México

De acuerdo con el Programa de Resultados Electorales Preliminares 2023 de las Elecciones Estatales del Estado de México, 57 915 personas radicadas en el extranjero formaban parte de la lista nominal y de ellos sólo participó 4.0024%, es decir, 2 318 ciudadanos. Si bien la lista nominal y el número total de ciudadanos que participó en este proceso electoral supera con mucho los registrados en 2017, el porcentaje de participación ciudadana cayó de forma drástica, al pasar de 81 por ciento a 4 por ciento. La baja participación de los residentes en el extranjero en el proceso electoral reciente cuestiona, por un lado, la eficacia de los mecanismos legales que el Estado mexicano ha implementado para que las personas migrantes ejerzan su derecho al voto y, por otro lado, la eficacia en términos de la gobernanza de la migración, al menos en lo que concierne a la participación política.

Pero ¿qué explica la baja participación de los mexiquenses residentes en el extranjero en las elecciones recientes dado que existen los mecanismos legales que permiten dicha participación? Una posible respuesta se vislumbra en las intervenciones de dos activistas en los foros regionales organizados por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Lucio Contreras Apolonio, presidente de las Confederaciones de Migrantes Mexiquenses en América del Norte, expresó que los vínculos son estrechos entre el aquí y el allá, entre origen y destino, lo que conlleva a que “no estamos alejados (como migrantes) de los intereses de nuestras familias”. Esto es fundamental en función que se puede interpretar que la participación política de los migrantes se relaciona no sólo con los intereses y necesidades de la población que está fuera del país, sino de las necesidades de sus familias que se encuentran en el Estado de México. También considera dos ejes para el impulso de la participación, el primero es fomentar la participación política y electoral de los mexiquenses en el exterior a través de la figura del diputado migrante, lo que significa

la elección de personas aptas para atender sus necesidades, de quienes se quedan, de quienes se van y de quienes regresan. El segundo corresponde en abrir espacios para la participación e inclusión de las familias de migrantes en los gobiernos locales o instituciones de atención a migrantes.

Por otro lado, Sergio Herrera Colín, representante de atención a las y los mexicanos en el exterior en el consulado de Milwaukee, hizo mención que se trata de hacer valer el derecho humano que todos tenemos de ser partícipes de nuestra democracia y que ésta se traduzca en bienestar para las personas migrantes y sus comunidades de origen. El énfasis está en ver a la comunidad como un ente diverso sí, pero amalgamado entre necesidades de quienes se quedan y de quienes se van, sin esa aproximación será difícil impulsar el voto de los connacionales en el extranjero. De acuerdo con Herrera, el papel de las confederaciones, clubes de migrantes y líderes es fundamental para informar y difundir la participación política mediante el voto, debido a que esto crea identidad y arraigo con el estado lo que los convierte en un puente de interlocución con sus comunidades de origen. El elemento central para crear ese vínculo es contar con representantes en el lugar de origen, por lo que la propuesta de diputado migrante vuelve a surgir.

Reflexiones respecto a la eficacia de la gobernanza desde el Estado

Los mecanismos que facilitan la participación política de los migrantes mexicanos en el extranjero están presentes; permitir la doble nacionalidad y el voto desde el extranjero son una muestra de ello. Desde un marco de gobernanza de la migración, diríamos que el Estado mexicano ha respondido para que los connacionales accedan y ejerzan derechos. Sin embargo, los datos demuestran una baja participación de los migrantes en este tipo de ejercicio democrático. Esto es, el derecho al voto en el extranjero no garantiza *per se* la participación política de las personas

migrantes. Los estrechos vínculos entre comunidades de origen y de destino permiten plantear una estrategia que impulse la participación política de los migrantes que recaiga en dos pilares. El primero de ellos es la figura del diputado migrante, propuesta hecha por los participantes en los Foros organizados por el IEEM. Esta figura como un puente entre necesidades en origen y destino, con la sensibilidad necesaria para captar los sentires de una comunidad diversa. El segundo está en fomentar no sólo la participación política en origen (con las familias de los migrantes, con los que se quedan), sino en atender las condiciones que generaron la migración. Es decir, la gobernanza de la migración no pasa únicamente con un cambio de leyes que permitan acceder a derechos a las personas migrantes, pasa también por atender necesidades específicas de una población que está aquí y allá.



Gobernanza migratoria y principios éticos básicos

Jack DeWaard*
René Nevárez**

En un nivel muy básico, la gobernanza de la migración se refiere a lo que hacen los diferentes tipos de actores, y cómo lo hacen, para tratar de gestionar la migración y a las personas migrantes. Más concretamente, según Andrew Geddes —en *Migration Governance*— la gobernanza migratoria (y la gobernanza migratoria estatal en particular) involucra al menos cuatro componentes:

- normas, reglas, políticas, leyes e instituciones que pueden ser normas y marcos vinculantes o no vinculantes, a nivel global, nacional o subnacional;
- actores, instituciones y mecanismos institucionales;
- procesos o métodos de toma de decisiones y de gobernanza de procesos desde lo local a lo global; y,
- [dar] sentido al entorno en el que operan y, al darle sentido [tener] efectos sobre él.

Las encarnaciones y constelaciones específicas de estos cuatro componentes están codificadas en diferentes enfoques de la gobernanza de la migración, incluidos, por ejemplo, el *Pacto Mundial para una Migración*

* Doctor en Sociología por University of Wisconsin-Madison Estados Unidos. Actualmente es director científico en Population Council. Contacto: jdewaard@popcouncil.org.

** Maestro en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), México. Actualmente es investigador asociado en Population Council Contacto: rnasociated@popcouncil.org.

Segura, Ordenada y Regular (en adelante, GCM) y el *Pacto Mundial sobre Refugiados* (en adelante, GCF) que fueron respaldados por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2018.

Por supuesto, estos cuatro componentes no constituyen una lista exhaustiva. Al igual que un barco sin timón, cualquier enfoque de gobernanza migratoria que carezca de un sentido claro y un fuerte compromiso con un conjunto rector de principios éticos básicos está destinado a ir a la deriva dondequiera que soplen los vientos predominantes. Esto ayuda a explicar por qué, por ejemplo, las aproximaciones sobre gobernanza migratoria enfocadas en la frontera México-Estados Unidos, tienden a fluctuar con las administraciones presidenciales de ambos países y de maneras que a menudo colocan el poder y la política en bruto por encima de los dictados de la legalidad y la ética —véase *The U.S. Immigration Debate*.



A photo provided by U.S. Customs and Border Protection shows the interior of a CBP facility in McAllen, Texas, on Sunday. Immigration officials have separated thousands of families who crossed the border illegally. Reporters taken on a tour of the facility were not allowed by agents to interview any of the detainees or take photos, the AP reported.

U.S. Customs and Border Protection's Rio Grande Valley Sector via AP

Fotografía. Separación familiar en Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza-Estados Unidos.

Quizás en previsión de esta tendencia a dejarse llevar por los vientos políticos, los enfoques de la gobernanza migratoria a menudo invocan un conjunto de principios éticos rectores. Por ejemplo, el GMC comienza con 10 principios rectores que se utilizan para informar 23 objetivos concretos para una migración segura, ordenada y regular. Estos principios rectores incluyen:

- Centrado en las personas
- Con perspectiva de género
- Cooperación internacional
- Sensible a la infancia
- Soberanía nacional
- Enfoque de todo el gobierno
- Estado de derecho y debido proceso
- Desarrollo sostenible
- Derechos humanos
- Enfoque de toda la sociedad

A pesar de los esfuerzos por proporcionar un timón ético, este tipo de principios rectores pueden entrar en conflicto entre sí, y a menudo lo hacen, lo que, a su vez, dificulta lograr un consenso y trazar una dirección coherente de viaje hacia adelante —como señala Antoine Pécoud en *Narrating an ideal migration world?*—. Esta observación ayuda a explicar por qué, por ejemplo, 41 (21%) países miembros de la ONU, incluido Estados Unidos, no respaldaron el GCM.

Dados estos conflictos y contradicciones, proponemos y discutimos un conjunto de tres principios éticos básicos para la gobernanza migratoria, mucho más simple y centrado en la migración y las personas migrantes. Estos tres principios resultarán familiares para muchos porque son la base de numerosos códigos de ética, incluidos los que rigen la investigación con seres humanos.

3 principios

Respeto a las personas. El primer principio, el respeto a las personas, privilegia la autonomía de personas migrantes y, en casos de autonomía disminuida, la necesidad de las protecciones correspondientes. En entornos de investigación, el principio de respeto por las personas generalmente se expresa mediante la obtención del consentimiento informado, que es el proceso mediante el cual los individuos afirman voluntariamente participar en un estudio después de haber recibido y comprendido claramente información sobre la investigación. En entornos migratorios, el respeto por las personas implica una necesidad similar de consentimiento informado en al menos tres aspectos. En primer lugar, se debe proporcionar a personas migrantes información accesible e inteligible sobre los enfoques de gobernanza migratoria a los que están o estarán sujetos. En segundo lugar, desde la perspectiva del consentimiento de los gobernados, dado que, como dice el artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, “la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno” y, como tal, requiere “elecciones periódicas y genuinas que serán por sufragio universal e igualitario”, la participación política de personas migrantes debe garantizarse en todos los niveles, desde el local hasta el global, tanto en las zonas de origen como en las de recepción de migrantes. En tercer y último lugar, yendo más allá de la idea de que las personas migrantes son objetos sobre los que se actúa en el mundo y se les considera agentes que actúan en el mundo, las personas migrantes deben ser incluidas e incorporadas de manera significativa en todos los aspectos de la gobernanza migratoria, de principio a fin.

Beneficencia. El segundo principio, la beneficencia, se refiere a los esfuerzos por promover el bienestar de las personas migrantes. En entornos de investigación, esto requiere que las y los investigadores no dañen a sus sujetos de investigación, así como que minimicen los daños y maximicen los beneficios para la sociedad en su conjunto. Los daños generalmente se clasifican en cinco tipos: físicos, psicológicos, legales, económicos y sociales. Y las investigadoras son obligadas a identificar, analizar y revelar cualquier daño y beneficio potencial. En entornos migratorios, la beneficencia implica un conjunto similar de obligaciones, sin embargo, es necesario ir más allá, esto decir, ir hacia la prevención (es decir, no causar daño) y pasar a la promoción proactiva del bienestar de las personas migrantes —como señalan Richard Hugman, Eileen Pittaway y Linda Bartolomei en *When Do No Harm Is Not Enough*. Una forma de avanzar en este caso, y que presagiamos con nuestra referencia anterior a la participación política de las personas migrantes, es utilizar la orientación y las herramientas existentes con respecto a algunos de los ámbitos relevantes del bienestar de personas migrantes. Por ejemplo, en lo que respecta a las políticas de gobernanza migratoria, el *Índice de Políticas de Integración de Migrantes* (MIPEX, por sus siglas en inglés) se centra en ocho ámbitos de la integración de personas migrantes que tienen fuertes conexiones con su bienestar. Estos ámbitos incluyen: participación política, movilidad en el mercado laboral, reunión familiar, educación, salud, residencia permanente, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. Cada uno de estos ocho dominios se puede dividir en múltiples subdominios; por ejemplo, el dominio de la salud se compone de 12 subdominios que incluyen, por ejemplo, los derechos de salud de personas migrantes, la participación de las personas migrantes en la provisión de información y servicios de salud, y más, que, a su vez, están vinculados a un conjunto de indicadores concretos. Es más, como se resume muy bien en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las investigaciones son muy claras en el sentido de que promover y garantizar el bienestar de los

migrantes contribuye en gran medida a maximizar los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Justicia. En entornos de investigación, el tercer principio de justicia tiene que ver con quién soporta la carga y quién se beneficia de la investigación. Al pasar de los entornos de investigación a los entornos de migración, recordando aquí nuestro enfoque centrado en la migración y personas migrantes, la justicia se reduce a al menos dos ideas clave. En primer lugar, cualquier enfoque de gobernanza migratoria no debe imponer una carga indebida a las personas migrantes en comparación con las cargas impuestas a otros actores (no migrantes, instituciones, etcétera). Y, en segundo lugar, a las personas inmigrantes no se les debe impedir ni negar los beneficios a los que tienen derecho. En la práctica, garantizar la justicia comienza con el reconocimiento y la valoración de los derechos de personas migrantes, así como con una atención cuidadosa y específica a sus capacidades, vulnerabilidades y necesidades únicas y diferenciales. Esto implica que no debe haber —porque no puede haber— un enfoque único para la gobernanza de la migración.

En la práctica

Poniendo en práctica los tres principios anteriores, a continuación, proporcionamos algunos ejemplos concretos centrados en la migración y personas migrantes en México, un país que ocupa una posición única como país emisor, de tránsito y receptor de migrantes.

Información errónea y desinformación que conduce a la inadmisibilidad y la deportación. En el vasto océano de información que es Internet, las personas migrantes habitualmente están mal informados o desinformados sobre los modos de entrada más apropiados para su situación que les permitirán ingresar y permanecer exitosamente en México. Por ejemplo, saber si solicitar el estatus de refugiado versus el estatus de asilo y cómo hacerlo es fundamental en las determinaciones posteriores de

admisibilidad, residencia y duración de la residencia. La información errónea y la desinformación también están implicadas en las decisiones de deportación, como lo demuestran, por ejemplo, los trabajos del Centro de Derechos Humanos Fray Matías y otras organizaciones de derechos humanos en los centros de detención a lo largo de la frontera sur de México. En el camino, la información errónea y la desinformación contribuyen a modos de transporte cada vez más peligrosos y a condiciones migratorias inseguras en general. En el contexto del respeto a las personas, el primer principio ético descrito en la sección anterior, la información errónea y desinformada requiere esfuerzos concertados para proporcionar a las personas migrantes información precisa que también sea accesible e inteligible.

Documentación y reducción de daños. Durante décadas, inmigrantes no autorizados en California, incluidos los de México, no eran elegibles para obtener una licencia de conducir. Esto cambió en 2013 con la aprobación del *Proyecto de Ley 60 de la Asamblea, Ley del Conductor Seguro y Responsable*. Desde el punto de vista de la beneficencia, el segundo principio ético discutido anteriormente, esta situación ayudó a reducir el daño a personas migrantes y a la sociedad de varias maneras. Las licencias de conducir otorgadas a inmigrantes no autorizados se han relacionado con la reducción del número de accidentes con fuga, y también han brindado una valiosa pieza de identificación necesaria para acceder a otros servicios (educación, salud, etcétera) tanto en Estados Unidos como en México —al respecto véase *Providing driver's licenses to unauthorized immigrants in California improves traffic safety*. La documentación es esencial para lograr el acceso a muchos servicios cotidianos y, en ocasiones, puede marcar la diferencia entre estar protegido y vivir en las calles, como en el caso de personas migrantes que regresan a México y que han sido deportados desde Estados Unidos —como señalan Gabriela Pinillos y Laura Velasco en *Recovering citizenship post-deportation in Mexico-US border*.

La detención como carga indebida. Los centros de detención superpoblados a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos recibieron una importante cobertura mediática en los últimos años, pero no ha sido lo mismo para los centros de detención a lo largo de la frontera entre México y Guatemala, donde se mantienen en condiciones deplorables a migrantes centro y sudamericanos, africanos y asiáticos que aspiran a migrar a Estados Unidos y expuestas a tratos inhumanos. Si bien ONG locales como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías y Voces Mesoamericanas han intervenido para intentar ayudar a llenar este vacío apoyando y defendiendo a las personas migrantes que han sido detenidas, sigue siendo que estas detenciones constituyen una carga indebida para las personas migrantes y sus familiares que buscan su liberación. Es más, recordando la centralidad de la justicia en los debates sobre los derechos de las personas migrantes, el tercer principio ético discutido anteriormente, el Estado mexicano ha actuado más a menudo en y para el beneficio de intereses políticos que como garante de los derechos de los migrantes detenidos.



Los retos de la complejidad de los patrones migratorios para la gobernanza de las migraciones

Sònia Parella Rubio*

Los patrones y ciclos de las migraciones son cada vez más complejos y de naturaleza mixta. Se trata sin duda de un rasgo definitorio de los actuales movimientos migratorios desde el llamado Sur global hacia el Norte global. Tal tendencia plantea innegables retos y desafíos tanto en términos de superar los dualismos teóricos y metodológicos a la hora de analizar la movilidad, como a la hora de reflexionar sobre la gobernanza de las migraciones desde su dimensión ética y desde la perspectiva de derechos humanos.

El término “migración forzada” nos remite a los patrones de desigualdad global y a sus mecanismos asociados, como causantes de desplazamientos masivos de población marginada, despojada y excluida. Se trata de personas que, siendo expulsadas de sus territorios, buscan acceder a medios de subsistencia y oportunidades de movilidad social; o bien de personas que no encuentran condiciones de empleo acordes a su capacidad y nivel de formación. En consecuencia, la migración forzada no es el resultado de una serie de emergencias inconexas, sino que, así como

* Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), España. Actualmente es profesora-investigadora en el Departamento de Sociología /CER-Migraciones Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), España. Contacto: sonia.parella@uab.cat.

lo propuso Stephen Castles en el año 2003 —en *La política internacional de la migración forzada*—, se trata de una parte constitutiva de las relaciones Norte/Sur, que conlleva el progresivo emborronamiento de la distinción entre las categorías de migrante/a y refugiado/a, tanto en el viaje, el cruce de países y fronteras y la llegada a países de destino, como en los procesos de asentamiento y adquisición de derechos. Por ende, la migración forzada y la migración económica están estrechamente relacionadas y son formas de expresión de las desigualdades mundiales y las crisis sociales. Y de ahí que ya el mismo autor en mención, introdujera la noción de “nexo entre migración y asilo”, como forma de mostrar que muchas personas migrantes y solicitantes de asilo tienen múltiples razones para la movilidad y que estas motivaciones mezcladas constituyen un desafío para las rígidas categorías y etiquetas que las burocracias de los Estados y de las organizaciones internacionales intentan imponer.

En los últimos años se asiste a una mayor visibilidad si cabe de las denominadas movilidades involuntarias o forzadas. Dentro de los debates que sitúan el vínculo entre la globalización y el incremento de la expulsión de seres humanos en un contexto de progresiva restricción a la movilidad, la socióloga Saskia Sassen —en *A Massive Loss of Habitat: New Drivers for Migration*— rescata el concepto de “migraciones de supervivencia” y alude a la pérdida masiva de hábitat en los lugares de origen como causa de una emigración que conduce a las personas a arriesgar sus vidas en viajes peligrosos y, en ocasiones, sin ni siquiera un hogar al que regresar. La autora sostiene que la mezcla de condiciones adversas —tales como las “nuevas” guerras de baja intensidad, la tierra muerta, la pérdida de recursos naturales y las expulsiones tanto económicas, sociales como biosféricas, la exclusión sistemática de grupos poblacionales provocada por estados fallidos, etcétera— produce una amplia pérdida de hábitat para un número creciente de personas. Son desgraciadamente muchos los escenarios que ejemplifican estos focos de vulneración de derechos humanos, entre los que cabe destacar el drama de la migración centroamericana (sobre todo procedente de Honduras, El Salvador y Guatemala) que cruza México para dirigirse a los Estados Unidos, o las muertes en

el Mediterráneo como consecuencia de los flujos que tratan de llegar al continente europeo procedentes de África y de países como Siria, Iraq o Afganistán.

¿Cuál debería ser la respuesta que deberían ofrecer los estudios fronterizos y migratorios ante tales situaciones de violaciones sistemáticas de derechos humanos, que no siempre encajan con las categóricas definiciones e interpretaciones del sistema de protección internacional a las personas refugiadas? La protección acrítica de los canales clásicos “de asilo” alimenta los discursos criminalizadores de las personas migrantes que acceden a los países de forma irregular, incluyendo aquéllas que son solicitantes de asilo y cuentan con escasas posibilidades de lograr tal reconocimiento. La mezcla de motivaciones, que puede abarcar tanto la amenaza directa e inmediata al derecho a la vida, como la huida más o menos planificada de unas condiciones de vida intolerables ante la pérdida (o no expectativas de logro) de medios de supervivencia, produce una permanente combinación de motivaciones políticas, económicas y sociales que ya no encajan con la etiqueta de “refugiado”, anclada en una única motivación y al margen de la mixtura de los condicionantes de la movilidad.

Los límites difusos entre personas refugiadas, migrantes económicos o laborales, migraciones forzadas versus voluntarias, etcétera, siguiendo a Gloria Naranjo —en *El nexa migración-desplazamiento-asilo en el orden fronterizo de las cosas. Una propuesta analítica*—, exigen ir más allá de categorías jurídicas normativas que, en sí mismas, pueden ser utilizadas interesadamente como instrumentos de exclusión. Es menester incorporar conceptos sociológicos que proporcionen herramientas para ampliar y revisar los alcances normativos de la gobernanza de las migraciones. Se trata de superar definiciones reduccionistas que legitiman la vulneración de derechos humanos y generan desajustes crecientes entre la dimensión normativa, por un lado, y los procesos sociales que producen la acción humana, por el otro.


Ciertamente, el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, adoptado en una conferencia intergubernamental sobre migración de la ONU (celebrada en Marrakech, Marruecos, el 10 de diciembre de 2018) no contribuye directamente a una revisión taxonómica sobre los tipos de migrantes en los términos aquí planteados; pero sí plantea las bases y posibles acciones para una mejor gobernanza migratoria. El *Pacto Mundial para la Migración* es el primer acuerdo de las Naciones Unidas negociado a nivel intergubernamental sobre un enfoque común para gestionar la migración internacional. Se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos y reafirma el compromiso de los Estados de respetar, proteger y hacer realidad la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, independientemente de su estatus y de sus motivaciones. Sin duda este objetivo del Pacto Mundial exige la adopción de definiciones no reduccionistas, que permitan contextualizar a las personas definidas como refugiadas —por ejemplo, en el sentido en que lo hace la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*— dentro de los procesos migratorios más amplios y de la complejidad de sus condicionantes. Sólo de esa forma es posible superar la incompatibilidad que existe entre unos derechos humanos universales que ratifican una gran parte de los Estados nación, por un lado, y una ética comunitarista y excluyente que se utiliza con el fin de legitimar el control exacerbado de las fronteras para evitar el desplazamiento no deseado y que se ejecuta a través del constructo de la soberanía del Estado como orden *natural*.

Lamentablemente, los actuales debates sobre gobernanza política de las migraciones no parecen ir en esa dirección. A modo de ejemplo, el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* que la Comisión Europea presentaba el 23 de septiembre de 2020, si bien ha sido definido por la presidenta de la Comisión, Von Der-Leyen, como un “nuevo comienzo” para la política migratoria y de asilo de la Unión Europea (UE), está lejos de ser así si lo valoramos desde la perspectiva de los derechos humanos. Constituye, en realidad, una continuación de la Agenda de 2015 y deja de lado la clarificación sobre la mejora de las vías legales y seguras de acceso a Europa,

como única forma de evitar las tragedias que se suceden en el Mar Mediterráneo, con más de 20 000 muertos registrados desde 2014 según datos de la OIM.

Las propuestas contenidas en el *Nuevo Pacto*, además de no resolver la obstrucción de las vías de acceso, refuerzan los dispositivos tecnológico-securitarios de control fronterizo, con la introducción de un nuevo procedimiento de control previo a la entrada (*pre-screening*) y un procedimiento acelerado en frontera, con el fin de no permitir la entrada de las personas con pocas posibilidades de obtener resolución positiva a su petición de asilo o de protección internacional. Estas medidas de reterritorialización de los controles migratorios, coexisten con otras de externalización del control fronterizo, que pasan por impulsar una mayor cooperación con países de origen y de tránsito en lo relativo al retorno y a la readmisión, así como por desviar las trayectorias migratorias en tránsito hacia lugares cada vez más peligrosos, lo que incrementa el coste económico y humano para todas aquellas personas que intentan acceder de forma irregular.

En definitiva, estamos ante una gobernanza migratoria que intencionalmente se diseña de espaldas a las realidades que configuran las motivaciones y patrones de la movilidad de los seres humanos. No es casualidad que en el texto del *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* ni siquiera se haga mención explícita a los objetivos del *Pacto Mundial para la Migración de las Naciones Unidas*. Necesitamos más que nunca miradas globales, transnacionales, que necesariamente trasciendan los intereses de los Estados-nación y que asuman, desde la responsabilidad, que el “problema” de fondo a gestionar no son los movimientos de las personas en sí mismos, concebidos desde la problematización y el rechazo, sino las causas y circunstancias que los producen y que sitúan el Norte y el Sur en una relación de interdependencia desigual, que se expresa en la actualidad a través de las consecuencias de un modelo hegemónico neoliberal.



Para una ética en la gobernanza

Crear una agencia especial de fronteras

Roxana Rodríguez Ortiz*

La noche del 27 de marzo de 2023 murieron calcinadas en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración (INM), ubicadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, 40 personas migrantes, situación que nos habla de que la gobernanza migratoria en México no ha funcionado. Este acontecimiento no es de ninguna manera aislado. En otros momentos también hemos observado cómo las personas migrantes que entran por el sur de México, provenientes de otros países y continentes, son criminalizadas, ignoradas e invisibilizadas por parte del gobierno mexicano. Por su parte, la migración de connacionales es alentada por el mismo presidente Andrés Manuel López Obrador en sus mañaneras (conferencias matutinas), a quienes incluso les da un tratamiento de héroes dada la cantidad de dólares que han entrado al país durante su administración como parte de las remesas. Este proyecto de política migratoria, desde mi perspectiva, forma parte de la gobernanza global desde el momento en que se firmó el *Pacto Global de Migraciones en 2018*. Un pacto humanitario,

* Doctora en Teoría de la Literatura y Literatura Comparada por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), España. Actualmente es profesora-investigadora y fundadora del grupo de investigación Estudios Fronterizos en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), México. Contacto: roxana.rodriguez@uacm.edu.mx.

multilateral y solidario que comprometía a los gobiernos, por decir lo menos, a una reforma laboral regional.

Desafortunadamente mucho se habla de gobernanza global sin la claridad necesaria para comprender que nuevamente es un mandato condicionado del derecho internacional que no sólo contraviene la soberanía de los países, sino que en nombre de la excepcionalidad se transgreden a discreción muchos de los derechos que se pretenden defender, por lo menos en papel, y se establecen mecanismos proteccionistas y de seguridad fronteriza que favorecen la extracción de territorios ricos en recursos naturales como los megaproyectos del presidente mexicano en turno (la construcción del Tren Maya, el programa Sembrando Vida o la recuperación de PEMEX).

Observamos en prácticamente todos los continentes acciones de gobernanza global que condicionan los derechos de las personas en tránsito dado que las instituciones internacionales como la CEPAL, la OIM, el ACNUR, así como las financiadoras que apoyan a ciertas organizaciones de la sociedad civil, han desplazado, en nombre de la coordinación internacional, la política regional-local en materia migratoria de los países, obstaculizando en muchos momentos el esclarecimiento de crímenes de estado como el que sucedió en Ciudad Juárez.

En función de lo anterior es que propongo la creación de una agencia especial de fronteras encargada de coordinar acciones transversales y multivalentes entre las diferentes instituciones que de facto ya se encargan de resguardar las fronteras terrestres, marítimas y áreas, con la intención de velar por los derechos sociales de las personas que habitan las zonas de convivencia fronteriza; así como los derechos de la naturaleza en las fronteras mexicanas.

Gobernanza fronteriza: agencia especial de fronteras

Trabajé con la sociedad civil entre 2013 y 2018 realizando incidencia en política migratoria entre dos sexenios, con sus respectivos cambios de administración, y durante esos años también insistí en la importancia de redactar política fronteriza en el país (independientemente de la política migratoria), como se puede observar en dos de mis libros *Epistemología de la frontera. Modelos de sociedad y políticas públicas* (2014) y *Migración cero. Reterritorializar la condición de refugio en México* (2020).

Con los años que le he dedicado a estudiar las fronteras en diferentes contextos y continentes (las últimas dos décadas), especialmente después del confinamiento mundial impuesto precisamente por la gobernanza sanitaria global encabezada por la OIM durante la pandemia por COVID-19. Ésta supuso el cierre de fronteras en prácticamente todos los países con sus excepciones, como el caso de México. A partir de ese trabajo de investigación es que empecé a bosquejar la idea de una agencia especial de fronteras que evidentemente no supla las funciones del control migratorio, como sucede con FRONTEX en la Unión Europea.

En un país cuya colindancia con dos océanos (el Atlántico y el Pacífico), con la frontera horizontal geopolítica más transitada y disputada por el crimen organizado, me refiero a la vecindad con Estados Unidos y en donde de facto ya existe una frontera vertical, en la que se ha convertido México para las personas en movilidad que se internan en el país desde Guatemala con la intención de cruzar hacia Estados Unidos, resulta más que urgente un giro en la gobernanza fronteriza con el objetivo de cuidar, proteger, salvaguardar no sólo a las personas en tránsito, sino también a los diferentes ecosistemas existentes todavía en el país que se han visto afectados por las crecientes migraciones y asentamientos irregulares en lo que va del siglo; así como por la corrupción y el ecocidio que han provocado tanto los megaproyectos de esta administración, como la tala

ilegal de árboles o la pesca y caza de especies en extinción por el crimen organizado.

La creación de una agencia especial de fronteras consiste en configurar una gobernanza fronteriza a partir de la coordinación de distintos organismos y secretarías que ya existen actualmente en el país. Pienso por ejemplo en la coordinación entre la Secretaría de Marina y del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que se encargan de resguardar las fronteras marítimas y del cuidado de las playas, respectivamente, pero con una visión de seguridad nacional y no de seguridad humana, mucho menos de justicia distributiva con los pueblos originarios ni de rescate de los derechos de la naturaleza.

Otro ejemplo de la coordinación multivalente puede darse entre la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), instituciones que realizan labores importantes de salvaguardar no sólo los límites naturales, sino también las selvas, cenotes, ríos, zonas arqueológicas que recientemente han sido amenazados por la construcción del Tren Maya, en el sur de México. Como también lo podemos observar en el Río Bravo con la implementación de una frontera acuática elaborada con boyas de plástico que, Greg Abbott, gobernador de Texas, mandó construir sin considerar el ecocidio, el daño a los otros seres que habitan la frontera, no sólo los humanos.

Si bien la propuesta de una agencia especial de fronteras es una idea atrevida porque se puede confundir muy fácilmente con un falso nacionalismo, lo cierto es que la intención es todo lo contrario: la agencia especial de fronteras debe servir para proteger las fronteras del enemigo interno, llámese corrupción, nepotismo, omisión, indolencia, ausencia de un estado derecho prevaleciente en diferentes sexenios durante este siglo.

La agencia especial de fronteras es una apuesta de reingeniería mayor en la política fronteriza con un impacto importante en la ética de la

gobernanza en las fronteras mexicanas, para ello propongo iniciar con las siguientes acciones:

- a. Cambiar la perspectiva de encarcelamiento de personas migrantes en las fronteras norte y sur del país a una de recibimiento, ya sea temporal o definitivo, basada en gestionar sus derechos sociales mínimos (vivienda, trabajo, salud y educación). Es importante asumir que México ya no es país de tránsito, sino de destino. De ahí la urgencia de pensar en estrategias transversales, multivalentes, que involucren a diferentes instancias para lograr que las personas que se van quedando en México literal se sientan como en su casa. Especialmente cuando la economía del país irá necesitando más gente con otras experiencias, conocimientos (incluyendo el dominio de otras lenguas y de la tecnología) dada la creciente inversión extranjera en la relocalización de plantas industriales (*nearsourcing*). Desafortunadamente no podemos negar que al exportar mano de obra barata a Estados Unidos y debido al secuestro de las personas más jóvenes por parte del crimen organizado, la pirámide poblacional del país está padeciendo lo que en su momento observamos en la Europa de posguerra o en el país vecino donde mucho de las labores de agricultura las realizan connacionales que han abandonado el campo mexicano.
- b. Proponer modelos de sociedad en las zonas de convivencia fronteriza adecuados para las comunidades que esperan una resolución a su solicitud de asilo. Muchas personas en tránsito se han ido quedando en las ciudades fronterizas del norte y sur de México provocando un crecimiento irregular en diferentes momentos. De ahí que pensar en modelos de sociedad que permitan el reasentamiento de estas comunidades es urgente para evitar que sigan viviendo en limbo administrativo; una situación que las expone no sólo a la corrupción por parte del propio personal del Instituto Nacional de Migración, también al secuestro y desaparición por parte del crimen organizado. Como en su momento lo propuse en

Epistemología de la Frontera. Modelos de sociedad y políticas públicas, es necesario establecer modelos de sociedad adecuados para cada una de las fronteras geopolíticas existentes en el país, no se pueden homologar a partir de un sólo proyecto de nación, de ahí la importancia de la agencia especial fronteriza.

- c. Recuperar un estado derecho que no condicione, en nombre de la cooperación internacional, el origen de las personas que habitan las fronteras. Para ello parto de la siguiente hipótesis: la frontera como la posibilidad del encuentro dialógico con lo otro. Posibilidad de nuevas formas de hacer comunidad en las fronteras no sólo entre seres humanos, también entre seres no-humanos (ríos, bosques, selvas, desierto, montañas, etcétera).
- d. Cambiar la perspectiva de seguridad nacional a una ética en la gobernanza fronteriza donde de principio se protejan los derechos humanos, los derechos sociales y los derechos de la naturaleza.
- e. Educar en función del entendimiento colectivo de las fronteras como posibilidad y no como límite.

Reseñas

Gobernar la migración en tiempos de pandemia



Doncel de la Colina, J. A., Gabarrot Arenas, M., y Irazuzta, I. (Eds.). 2021. *Gobernar la migración en tiempo de pandemia. Una mirada desde (y hacia) los actores de la gobernanza.*

Editorial Gedisa. 288 págs. ISBN:978-84-18914-03-4.

Esta obra es un insumo para abonar a la discusión sobre los efectos de la pandemia por COVID-19 en la humanidad, pero también para cuestionar el papel de las instituciones en todos los niveles y los marcos de gobernanza en todos los temas. Además, lleva la discusión a la multiplicidad de actores de la gobernanza en la migración. Así, como lo plantea el resumen

del libro: La pandemia es un fenómeno de efectos. Trastoca convenciones sociales ordinarias en tanto afecta el funcionamiento de los grandes aparatos de socialización, modifica los acomodos entre lo público y lo privado y da de lleno al corazón del fenómeno migratorio, especialmente cuando se trata de una movilidad humana que, por su carácter internacional, ha de atravesar fronteras. Fruto de un trabajo de investigación colectiva sobre la gobernanza migratoria en México frente a la pandemia, este libro explora el fenómeno migratorio desde y hacia los actores de la

gobernanza. Refiere al esfuerzo por dar cuenta del fenómeno tal como los propios actores lo (re) construyen. Y representa la intención de explicar las tramas de esa gobernanza. A lo largo del libro, las y los autores buscan responder una serie de interrogantes, quizás sin respuesta aparente, pero que deben seguir en las discusiones sobre el tema. Algunas de ellas son: ¿cómo perciben las nuevas condiciones y circunstancias migratorias los agentes de la gobernanza migratoria en México?; ¿cómo interpretar la contradicción lógica entre migración y movilidad en este contexto de limitaciones a la libertad de circulación?; ¿en qué sentido piensan que se darán las transformaciones de los patrones migratorios?; ¿cómo redireccionen su accionar en estas circunstancias de pandemia?

Convocatorias

Convocatorias de investigación para equipos

Migración, Estado y políticas: dinámicas de los movimientos y organizaciones de migrantes y respuestas gubernamentales” con énfasis en Centroamérica y el Caribe insular.



Cierre de inscripción: 30 de octubre 2023

Publicación de ganadores/as: 30 de noviembre de 2023

Realización del proyecto: entre diciembre de 2023 y septiembre 2024

Presentación del informe final: 30 de septiembre de 2024

Consulta la convocatoria en:

<https://www.clacso.org/migracion-estado-y-politicas-dinamicas-de-los-movimientos-y-organizaciones-de-migrantes-y-respuestas-gubernamentales/>.



Política Editorial

(Trans)fronteriza, es una publicación bimestral del Grupo de Trabajo CLACSO Migraciones y Fronteras Sur-Sur.

Enfoque

(Trans)fronteriza se propone reunir textos sobre las diversas problemáticas fronterizas contemporáneas en torno a movilidades, territorios, identidades, luchas, narrativas y comercios.

Envíos

Son bienvenidos textos sobre la coyuntura actual de las migraciones, movilidades y fronteras en las Américas para la sección artículos de opinión; así como reseñas bibliográficas y de materiales visuales. Las colaboraciones deben ser enviadas por los coordinadores del número al correo: gt-fronterasmic@gmail.com, en formato Word o RTF, y en el caso de incluir gráficas, cuadros y tablas, éstas deberán enviarse en la paquetería en la que fueron creadas.

Instrucciones para los autores

Sólo serán considerados los textos que cumplan las siguientes normas editoriales:

- a) Para la sección artículos: ser textos escritos en español y/o portugués. Con una extensión mínima de 1000 palabras y la máxima de

2000 palabras. Tipografía: Times New Roman 12 puntos, interlineado sencillo, papel tamaño carta;

- b) Para la sección reseñas bibliográficas y/o visuales: ser textos en español y/o portugués con una extensión mínima de 500 palabras y máxima de 1000 palabras. Tipografía: Times New Roman 12 puntos, interlineado sencillo, papel tamaño carta;
- c) En ambos casos, incluir en la primera página la siguiente información: título del trabajo en máximo 15 palabras; nombre del autor/a; último grado cursado y la institución que lo otorga, indicar la adscripción institucional y el correo electrónico de contacto. Aclarar si es miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Migraciones y fronteras Sur-Sur.
- d) Todos los textos, al ser de carácter divulgativo deberán evitar las notas al pie de página y el uso de referencias bibliográficas. Salvo que sea necesario y sólo en casos específicos que se justifiquen. Ello no significa que el texto no será revisado para evitar prácticas deshonestas e indebidas como el plagio.
- e) Las imágenes utilizadas deben contar con buena resolución/calidad (300 dpi). Las mismas deben estar autorizadas o no contar con restricciones de permisos de uso y publicación.
- f) Se devolverán a las autoras/es aquellos envíos que no cumplan las condiciones estilísticas y bibliográficas establecidas.

Proceso de revisión

El proceso de revisión estará a cargo de lxs coordinadorxs de cada número, así como por lxs integrantes del Comité Editorial.

- Para que un texto pueda ser considerado publicable, primero se verificará que cumpla con los requerimientos de forma antes señalados.

- Posteriormente, los manuscritos serán revisados por algunos miembros del comité editorial para evaluar su pertinencia.
- Finalmente, los resultados de la revisión se comunicarán al autor/a través de correo electrónico.

Convocatoria

- Es bimestral y se comunicará la temática a través del Boletín previo a cada número, así como por correo electrónico.

Ponte en contacto con nosotros a través del siguiente email: gtfronteras-mic@gmail.com

Las opiniones e ideas expresadas por lxs autores son de su exclusiva responsabilidad. Y no reflejan la postura de lxs editores del Boletín (Trans)fronteriza.

Atentamente
Comité Editorial



Boletín del Grupo de Trabajo
Migraciones y fronteras sur-sur

Número 18 · Octubre 2023