

## Henry J. Leir Institute

El Instituto Henry J. Leir en la Escuela Fletcher de la Universidad de Tufts se enfoque en la seguridad y protección de los individuos y las comunidades mientras promueve la paz y el desarrollo sostenible. Para lograr esto, el Instituto Leir cataliza la colaboración y crea sinergias entre los campos que sitúan a la gente en el centro de preocupación: la resolución del conflicto, los derechos humanos, los estudios humanitarios, y desarrollo político e económico. Nuestra investigación, educación y compromiso con las políticas enfatizan los siguientes principios: protección y promoción de los derechos de poblaciones en riesgo, empoderamiento de la gente, y promoción de prácticas responsables gubernamentales e institucionales.

Para más información sobre el proyecto de investigación, por favor visite [bit.ly/transit-migration-in-the-americas](http://bit.ly/transit-migration-in-the-americas)

### DRA. KATRINA BURGESS

Katrina Burgess, PhD, es Profesora Asociada de Economía Política en la Escuela Fletcher.

### DRA. NOELLE BRIGDEN

Noelle Brigden, PhD, es Profesora Asistente en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Marquette.

### DRA. KAREN JACOBSEN

Karen Jacobsen, PhD, es Profesora Henry J. Leir de Migración Global en la Escuela Fletcher y la Escuela Friedman de Nutrición y dirige el Programa de Refugiados y Migraciones Forzadas en el Centro Internacional Feinstein.

## Trayectorias Migrantes Interrumpidas: retos humanos y políticos de la atención a migrantes en Monterrey

### Reporte final y propuesta para soluciones integrales: la necesidad de un diálogo multinivel en las ciudades de tránsito del corredor migratorio.

Este reporte expone las reflexiones de la segunda sesión de una serie de talleres titulados “Trayectorias Migrantes Interrumpidas” que fueron creados con la finalidad de tender un puente entre académicos, actores y formuladores de política(s) para abordar el tema de la migración en tránsito y la deportación en el continente americano. El proyecto se gestó en la Escuela de Derecho y Diplomacia de Fletcher (de la Universidad de Tufts) y se enfoca en ciudades de México que actualmente se enfrentan al reto de la convergencia de flujos compuestos de diferentes categorías de personas en situación de movilidad como lo son: personas desplazadas, personas migrantes en tránsito y mexicanos deportados de Estados Unidos. Teniendo como referencia el éxito de un taller realizado en Tijuana en mayo del 2017, llevamos a cabo en Monterrey —en abril del 2018— un taller similar; ambos eventos tuvieron como eje un enfoque local con la intención de promover el diálogo entre los asistentes, establecer nuevas redes de comunicación y generar ideas creativas para la gobernanza urbana de la migración. Los eventos reunieron a funcionarios del gobierno mexicano y estadounidense de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil y académicos de ambos lados de la frontera para compartir posturas y generar propuestas para mejorar las condiciones de vida de las personas migrantes, así como también de las condiciones de las comunidades locales que las reciben.

La dinámica de los talleres consistió en sesiones de mesas redondas moderadas entre personas con intereses comunes, pero que difícilmente se hubieran podido encontrar en su cotidianidad. Los talleres también abordaron la necesidad de un diálogo en diferentes niveles sobre el “tránsito permanente” que caracteriza a las

personas migrantes, refugiadas y deportadas atrapadas indefinidamente entre sus países de origen y los destinos que tienen como objetivo. Las ciudades de tránsito —es decir, las áreas urbanas que las personas migrantes atraviesan *de paso*— se están convirtiendo, en todo el mundo, en destinos de facto para personas a las que se les niega la entrada o son deportadas del país en donde deseaban asentarse. En México, estas poblaciones incluyen a migrantes y refugiados centroamericanos, migrantes y refugiados no regionales —con un incremento notable reciente de personas de nacionalidades haitiana y venezolana— y mexicanos deportados de Estados Unidos. Las respuestas políticas tienden a suceder aisladas, sin reconocer cómo las comunidades migrantes y locales interactúan en cuestiones críticas a lo largo de la ruta migratoria y, en consecuencia, dejando pasar las oportunidades de identificar intereses en común y de coordinar las acciones de la sociedad de civil con los esfuerzos de gobierno.

Para facilitar la comunicación entre actores desconocidos entre sí, el taller rompió los esquemas tradicionales de abordar los temas migratorios, que generalmente se organizan por temas o sectores: salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, trabajo, etcétera. En cambio, el taller de Monterrey organizó las discusiones grupales en temporalidades, enfocándose cada una de las mesas redondas en una fase del proceso migratorio: 1) asistencia humanitaria inmediata; 2) integración y acceso a servicios en el corto y mediano plazo; y, 3) el desarrollo y sustentabilidad de una gobernanza legítima en el largo plazo. Con la finalidad de ir más allá de la identificación de los retos de la provisión de servicios —que ya son bien conocidos— y de promover la discusión de respuestas innovadoras, las primeras dos discusiones de las mesas redondas empezaron con una guía para identificar programas o políticas ya echadas a andar con anterioridad, requiriendo de los asistentes un análisis de las fortalezas y debilidades de los proyectos puestos sobre la mesa.

La estructura del taller permitió a los participantes pensar en términos de soluciones integrales a los problemas multidimensionales que enfrenta esta población de composición diversa. Finalmente, ambos talleres llegaron a plantear una serie de conclusiones y recomendaciones. Los hallazgos del evento en Tijuana han sido difundidos con los asistentes en

Las respuestas políticas tienden a suceder aisladas, sin reconocer cómo las comunidades migrantes y locales interactúan en cuestiones críticas a lo largo de la ruta migratoria y, en consecuencia, dejando pasar las oportunidades de identificar intereses en común y de coordinar las acciones de la sociedad de civil con los esfuerzos de gobierno.

un reporte, así como un reporte complementario que sintetiza las políticas locales sobre el tema. Un artículo académico que contiene un detallado análisis comparativo de las discusiones en ambas ciudades fue presentado en una conferencia académica internacional en julio del 2018.

### **El Taller de Monterrey: explorando el tránsito permanente en una nueva ciudad fronteriza**

En Monterrey, el taller resaltó cuatro temas relacionados entre sí que agregan nuevos entendimientos y afinan los resultados del evento previo realizado en Tijuana, lo cual nos ayuda a enriquecer nuestro conocimiento sobre la gobernanza legítima bajo las condiciones del tránsito permanente:

1. el surgimiento de “nuevas ciudades fronterizas”;
2. la importancia de una sociedad civil cohesionada;
3. la continua relevancia del *espacio* dentro de un corredor transnacional migratorio;
4. los bajos niveles de rendición de cuentas gubernamentales.

Sin embargo, lo anterior hace referencia al contexto específico de Monterrey, lo que traza un camino particular para la gobernanza urbana local. Por lo tanto, este informe —que será difundido entre los participantes en inglés y en español— provee un eje central a través del cual los actores involucrados en los asuntos migratorios pueden coordinar sus intervenciones,

Tijuana ha venido funcionando de tiempo atrás como una gran estación en el corredor migratorio que conecta Estados Unidos con México y que se extiende más allá de este último; en contraste, la relevancia de Monterrey como plataforma o lugar de paso para los flujos migratorios con dirección al norte es reciente.

así como también constituye una herramienta de defensa y promoción para afrontar el contexto socio-político del tránsito permanente en sus dimensiones más amplias.

### **El surgimiento de “nuevas ciudades fronterizas”: retos urbanos y oportunidades a lo largo del corredor migratorio**

Tijuana ha venido funcionando de tiempo atrás como una gran estación en el corredor migratorio que conecta Estados Unidos con México y que se extiende más allá de este último; en contraste, la relevancia de Monterrey como plataforma o lugar de paso para los flujos migratorios con dirección al norte es reciente. Tijuana está ubicada en la frontera con Estados Unidos y, desde hace décadas, se ha incorporado a una zona urbana binacional con San Diego. Por otro lado, Monterrey está ubicado lejos de la zona fronteriza y solo recientemente ha figurado como un lugar relativamente seguro donde las personas migrantes pueden reorganizarse lejos de la notoria violencia criminal que ha venido afectando la región fronteriza. Además, las deportaciones masivas se han convertido en una parte fundamental del sistema migratorio global y la ciudad de Monterrey es receptora de un número creciente de deportados y retornados de Estados Unidos. Estas dos tendencias y sus respectivas prácticas sociales, económicas y políticas ponen en evidencia el ensanchamiento de las fronteras del Hemisferio Norte, fenómeno que ha atado a Monterrey a la frontera a pesar de su distancia geográfica con la misma. En

este contexto, podemos pensar en Monterrey como una *nueva ciudad fronteriza*.

En efecto, Monterrey tiene una larga historia de integración social y económica con Estados Unidos. Su diáspora se extiende lejos y sus lazos comerciales son estrechos. Como centro de comercio e inversión transnacionales, Monterrey está profundamente implicada en la reestructuración de la economía neoliberal y en las prácticas y procesos de seguridad que han sido desplegadas en la frontera México-Estados Unidos. Las redes criminales transfronterizas conectan una economía ilegal que se extiende por ambos países y los cambios en la vigilancia de la frontera reestructuran la seguridad y el grado de protección de los residentes de la ciudad.

Quienes participaron en el taller recibieron con entusiasmo la idea de que las autoridades y quienes hacen política(s) deben reorientar el enfoque del desarrollo urbano de la ciudad reconociendo las profundas conexiones con la frontera. El concepto de *nueva ciudad fronteriza* tomó fuerza durante las discusiones en las mesas redondas como un recurso analítico útil y un punto focal para el desarrollo de políticas. Los puntos en común entre Tijuana y Monterrey también resaltan la necesidad de una comunicación interregional entre ciudades. En particular, Monterrey como una nueva ciudad fronteriza puede aprender y beneficiarse ampliamente de las experiencias de ciudades fronterizas tradicionales —como lo es Tijuana—.

El concepto de “nueva ciudad fronteriza” facilita la comunicación y colaboración entre ciudades, así como entre sus diversos actores. Sin embargo, el panorama socioeconómico y político subyacente de cada ciudad debe ser tomado en cuenta en el diseño de estrategias de movilización social y de respuestas urbanas al tránsito permanente. En particular, como se discutirá a continuación, sectores de peso —como lo es la élite empresarial— deben ser incorporados en las respuestas estratégicas urbanas.

#### **Integrando a la sociedad urbana: incorporación de la élite empresarial en el debate migratorio**

En Monterrey, la hegemonía política de la élite empresarial —de vinculación histórica con el comercio transnacional— presenta tanto retos como oportunidades para la gestión de lo relacionado con asuntos

migratorios. Los movimientos sociales exitosos y el activismo político en Monterrey pueden ser descritos como corporativistas, fuertemente aliados (o cooptados) por los intereses empresariales vinculados también a gobierno. Sin el involucramiento de estos actores de tanto peso en la escena local las autoridades difícilmente aceleran procesos y actúan con determinación. Es por eso que la colaboración de la élite empresarial es un prerrequisito para la efectiva respuesta urbana a la gestión de la migración.

La élite empresarial es un socio natural de quienes defienden y promueven la migración en Monterrey. La economía local se beneficia del trabajo y el retorno de los “*dreamers*”, como una fuerza de trabajo calificada y educada, se presenta como una oportunidad para el comercio local y el crecimiento económico. Además, todos los sectores comparten el interés de desarrollar y mantener una gobernanza legítima del entorno urbano, lo que requiere de una gestión exitosa del reasentamiento de los flujos poblacionales que van llegando a la ciudad.

Los defensores de migrantes deben de contar con instrumentos institucionales, legales y políticos para poder ejercer influencia. Una sociedad civil fragmentada, sin el respaldo de actores con poder, como la élite empresarial, difícilmente aproveche en su totalidad dichos instrumentos.

Sin embargo, los defensores locales de la población migrante batallan para convencer a la élite empresarial de que ellos también son actores involucrados en el tema del “tránsito permanente”. Los movimientos sociales progresivos —como los que se enfocan en derechos de las mujeres, de la comunidad LGBTI y de temas ambientalistas— y la élite neoliberal empresarial generalmente tienen una relación polémica en Monterrey. No obstante, la sociedad civil y los empresarios han colaborado sobre temas específicos en donde sus intereses convergen, como es el caso de la renovación urbana de colonias en riesgo, segregadas socialmente. Es revelador el hecho de

que, a pesar del rol central que juega la clase empresarial en la política regiomontana y habiendo recibido múltiples invitaciones, ningún empresario y/o representante de cámaras de comercio y de la industria atendiera al taller en Monterrey. Es por eso que dentro en el diálogo de las mesas se hiciera énfasis en la necesidad de crear argumentos contundentes y atractivos a estos sectores resaltando los intereses de estos en la gobernanza urbana de la migración.

### **La continua relevancia del espacio: reconociendo los diferentes motivos de atracción de poblaciones en entornos urbanos específicos**

Así como el panorama socioeconómico y político genera oportunidades y retos en la organización de respuestas a la migración, también lo hace el entorno físico de la ciudad. A pesar de que las fronteras se van haciendo más gruesas, la distancia geográfica —o el espacio— sigue siendo un elemento relevante para la gobernanza urbana. En el caso de Tijuana, su localización en la frontera conlleva una cifra importante de personas intentando solicitar asilo en algún punto de entrada a Estados Unidos y, en consecuencia, es sumamente visible la presencia de haitianos y otras poblaciones no hispanoparlantes, así como también de personas centroamericanas solicitantes de refugio. En contraste, la economía dinámica de Monterrey y su demanda laboral hacen a la ciudad más proclive a recibir personas migrantes en busca de empleo para financiar la continuación de su viaje o deseando establecerse en México. Así, en Monterrey no solo se posicionan e intensifican los flujos de personas centroamericanas buscando establecerse en la ciudad y de deportados mexicanos en busca de trabajo, sino también de personas originarias de Venezuela.

Estas diferentes poblaciones reflejan el hecho de que Tijuana ha pasado a transformarse de puerta (acceso) a cerradura (estancamiento). En otras palabras, esta ciudad, punto de internamiento a Estados Unidos, se ha vuelto impasable para muchos migrantes y refugiados. Las personas cuyas solicitudes de asilo son rechazadas, normalmente quedan estancadas en la ciudad. Mientras tanto, Monterrey es una ciudad fronteriza *de paso* que atrae migrantes y refugiados con oportunidades económicas y relativa seguridad en comparación con otras ciudades fron-

**Figura 1.1: Ciudades Fronterizas Nuevas vs Tradicionales: Relación de las fronteras y la migración**

	Ciudad Fronteriza Tradicional	Nueva Ciudad Fronteriza
<b>Relación con la Frontera</b>	Proximidad física	Proximidad socioeconómica
<b>Tipo de Espacio</b>	De acceso internacional (espacio de tránsito) a cerradura (espacio de estancamiento)	De imán interno (destino doméstico) a lugar de paso (espacio de reagrupación/migración transnacional)
<b>Impacto de la Política Migratoria Estadounidense</b>	Inmediato, dada la disponibilidad del punto de acceso local	Retardada, debido a la distancia física
<b>Principales Estrategias Migrantes</b>	Búsqueda de la condición de refugio (literalmente para quienes solicitan asilo en Estados Unidos y en sentido figurado para los deportados mexicanos)	Búsqueda de oportunidades (más enfocadas en recursos económicos y menos riesgos en cuestión de seguridad que en ciudades próximas a las fronteras)

terizas tradicionales a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Es un área urbana donde estas personas migrantes y refugiadas “caen de rebote” después de intentos fallidos por cruzar la frontera. Dadas las diferentes motivaciones de las nuevas llegadas de personas en situación de movilidad a cada ciudad, las necesidades de las poblaciones migrante y refugiada pueden —y suelen— diferir.

### Los bajos niveles de rendición de cuentas gubernamentales: la necesidad de ir más allá de la transparencia

En nuestros dos talleres, las autoridades del gobierno señalaron la falta de información sobre los programas existentes de gobierno como un gran impedimento para la gobernanza legítima. Mientras que la mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que un mayor acceso a la información y transparencia de parte del gobierno sería benéfico, algunos participantes de la sociedad civil se opusieron al planteamiento que endilga la desinformación a las personas migrantes argumentando que las personas migrantes evitan los programas de gobierno y se rehúsan a denunciar crímenes por miedo al abuso de poder de las autoridades. Las personas migrantes bien informadas entienden perfectamente que la brecha entre la ley y la práctica les dota de vulnerabilidad cuando interactúan con las autoridades. La transparencia y la educación pudieran ser unos

primeros pasos hacia una gobernanza legítima del tránsito permanente; sin embargo, esos pasos deben estar seguidos por la aplicación de derechos y medidas de protección a la población migrante para asegurar la responsabilidad de los funcionarios de gobierno con los mismos.

Tanto en Tijuana como en Monterrey, estuvo presente una desconfianza generalizada hacia las autoridades de todos los niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— por parte de los miembros de la sociedad civil en las discusiones. En Tijuana, la reacción de los funcionarios públicos consistió en estar a la defensiva poniendo de relieve la reciprocidad en la desconfianza de estas a la sociedad civil. Durante las mesas redondas en Monterrey, los funcionarios respondieron con una actitud indiferente —en oposición a la actitud defensiva que emergió en Tijuana— a menudo con poca participación en la discusión. Así, un importante hallazgo del primer reporte de *Trayectorias Migrantes Interrumpidas: Retos humanos y políticos de la atención a migrantes en Tijuana* resuena en Monterrey para lo que la siguiente cita es valiosa:

En este contexto, la construcción de políticas creíbles demanda un marco de participación dentro del cual la sociedad civil propone soluciones y mantiene al gobierno responsable de sus compromisos con esas soluciones. Un complejo

ecosistema en donde los actores de la sociedad civil cruzan las líneas de los gobiernos locales, estatales y municipales para ofrecer una infinidad de servicios entrelazados a migrantes, refugiados, deportados y locales.

Mientras que el taller de Tijuana enfatizó la estabilidad y transparencia como la base para la reconstrucción de una relación entre el Estado y la sociedad, en Monterrey el taller enfatizó el hecho de que las políticas estables y transparentes no son suficientes. De hecho, surgieron tensiones entre participantes de la sociedad civil y funcionarios de gobierno durante la sesión preliminar en donde algunos activistas señalaron enérgicamente de abuso e inacción a los agentes de migración de la delegación del estado. Tensiones y hostilidades emergieron entre actores de gobierno y de la sociedad civil en puntos clave de la discusión, tanto en Tijuana como en Monterrey. Más tarde, activistas en Monterrey expresaron la frustración que sienten respecto a su capacidad de influir en las autoridades. Señalaron el hecho de que, más allá de la transparencia, el gobierno local debe hacerse responsable cuando los funcionarios violan sus propias reglas.

Los defensores de migrantes deben de contar con instrumentos institucionales, legales y políticos para poder ejercer influencia. Una sociedad civil fragmentada, sin el respaldo de actores con poder, como la élite empresarial, difícilmente aproveche en su totalidad dichos instrumentos. Solo una sociedad civil cohesionada y relativamente poderosa puede castigar a las autoridades por su fracaso en responder a las necesidades locales y por sus constantes transgresiones a la ley. Más allá de la transparencia y la estabilidad, Monterrey debería desarrollar una relación de corresponsabilidad Estado-sociedad, empezando por la construcción de alianzas duraderas entre la sociedad civil misma.

### **Logros y conclusiones: atendiendo a la necesidad de una respuesta integral al “tránsito permanente”**

En resumen, el taller promovió la comunicación entre los principales interesados en torno al tema del “tránsito permanente” en Monterrey. Los participantes identificaron los desafíos compartidos y

las posibles soluciones resaltando la importancia de la continua coordinación entre los actores que se ven involucrados en el tema para hacer frente a un contexto político más amplio de restricción de la migración y la xenofobia.

Finalmente, la respuesta integrada desarrollada en el taller de Monterrey amplía la aplicación y la profundidad de las soluciones propuestas en Tijuana. Teniendo en cuenta los desafíos compartidos de la gobernanza legítima y la fugacidad permanente que enfrentan ambas ciudades, la respuesta debe ser integral tanto en la dimensión temática, como en la geográfica. En conjunto, los dos talleres vinculan los entornos urbanos a lo largo del corredor migratorio en un diálogo más exhaustivo sobre los desafíos y oportunidades que se presentan bajo estas condiciones.

### **Próximos Pasos:**

El impacto a largo plazo del taller depende de la acción continua del comité organizador. El objetivo es facilitar la comunicación y la coordinación en un área geográfica más amplia, así como profundizar nuestra comprensión de la integración urbana, la movilidad humana y gobernanza legítima en diversos escenarios. Los cinco siguientes pasos incluyen:

- 1 Objetivo:** Proporcionar un punto de enlace para la coordinación futura entre las partes interesadas, incluidos aquellos actores —que por encontrarse en ciudades distintas— se encuentren geográficamente distantes.  
**Acción:** Difusión de los reportes de ambos talleres a participantes en Tijuana y Monterrey.
- 2 Objetivo:** Proporcionar un medio para la comunicación entre las partes interesadas, incluidos aquellos actores que se encuentren geográficamente distantes.  
**Acción:** Difusión de un directorio ampliado que incluye nombres e información de contacto de los participantes en Tijuana y Monterrey; exploración de opciones para espacios de redes sociales.
- 3 Objetivo:** Informar los debates académicos y normativos a nivel mundial, profundizando así nuestra comprensión de la integración urbana, la movilidad humana y la legitimidad de la gobernanza en diversos entornos.

**Acciones:** Presentación del análisis comparativo y los hallazgos en una conferencia académica internacional en Thessaloniki, Grecia en julio de 2018 y la publicación de esos hallazgos en una revista indexada; diálogo continuo con los equipos de investigación de la Escuela de Fletcher que han realizado trabajo de campo y análisis en Grecia; y, finalmente, la publicación de un trabajo académico comparativo con perspectiva global.

- 4 Meta:** Desarrollar propuestas concretas e influir en el proceso de elaboración de políticas nacionales en una coyuntura potencialmente histórica en la política mexicana después de las elecciones de julio de 2018.

**Acciones:** Identificación de los principales responsables de la formulación de políticas en la nueva administración y organización de una serie de reuniones informativas en la Ciudad de México después de la toma de posesión del nuevo presidente de México, en diciembre de 2018, para compartir hallazgos y recomendaciones.

- 5 Objetivo:** Influir en el proceso de formulación de políticas internacionales.

**Acciones:** Contribución a la discusión del Pacto Mundial de las Naciones Unidas sobre la Migración a través de la participación en las reuniones que tendrán lugar en Marruecos en diciembre de 2018.