

Gobernar la migración en tiempos de pandemia

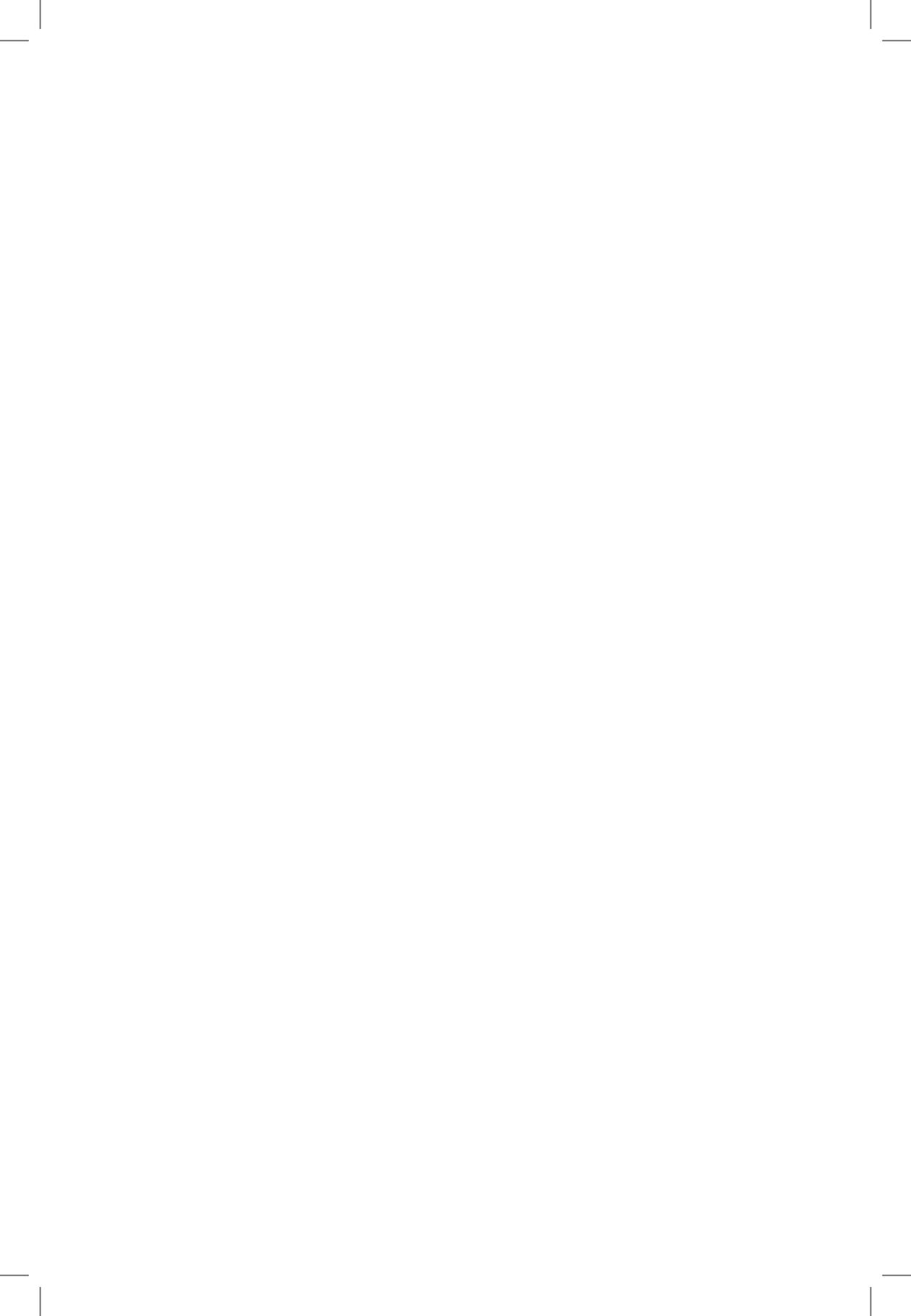
Una mirada desde (y hacia) los actores de la
gobernanza

Juan Antonio Doncel de la Colina
Mariana Gabarrot Arenas
Ignacio Irazuzta di Chiara

Editores



Biblioteca
Iberoamericana
de Pensamiento



Gobernar la migración en tiempos de pandemia

Una mirada desde (y hacia) los actores de la
gobernanza

Juan Antonio Doncel de la Colina

Mariana Gabarrot Arenas

Ignacio Irazuzta di Chiara

Editores

gedisa
editorial

Gobernar la migración en tiempos de pandemia
Una mirada desde (y hacia) los actores de la gobernanza

©Juan Antonio Doncel de la Colina, Mariana Gabarrot Arenas, Ignacio Irazuzta di Chiara

Diseño de la cubierta:

Primera edición xxxxxxxx de 2021, Ciudad de México, México.

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano.

D.R. © Editorial Gedisa Mexicana, S.A.

Tepeji No. 86, Col. Roma sur
06760, Ciudad de México
México.

gedisa@gedisa-mexico.com
www.gedisa-mexico.com

ISBN:XXX-XXX-XXX-XX-X

IBIC: XXX

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o cualquier idioma.

CONTENIDO

Introducción XX
Ignacio Irazuzta, Juan Doncel y Mariana Gabarrot

Capítulo 1
Sociología de la gobernanza migratoria: actores, poblaciones y
crisis XX
Idalia Ibarra e Ignacio Irazuzta

Capítulo 2
Efectos de la (des)gobernanza en tiempos de pandemia sobre las
dinámicas migratorias XX
Juan Doncel

Capítulo 3
Construcción social de las personas en situación de (in)movilidad en
el contexto del covid-19 XX
Alma Lara

Capítulo 4
Geografías de la pandemia: relatos de una
“cuarentena prolongada” XX
Victoria Ríos y Mariana Gabarrot

Capítulo 5

Sobre el papel: derechos humanos y personas en situación de
movilidad durante la pandemia covid-19 XX

Diana Espino y Andrea Rodríguez

Capítulo 6

La gestión de la salud de las poblaciones en movimiento en tiempos
de pandemia XX

María Elena Ramos, Francisco González Salazar y Phillippe Stoesselé

Referencias XX

Anexo 1: Marco normativo de la migración en México XX

Diana Espino

Anexo 2: Diseño metodológico XX

Juan Doncel e Ignacio Irazuzta

Acerca de los autores XX

Introducción

La pandemia es un fenómeno de efectos. Lo atraviesa todo y en todo deja su impronta. Todo lo modifica. Abusando de una noción muy recurrida en ciencias sociales y, seguramente, muy dicha ya a propósito de la pandemia, diríamos que es un “hecho social total” (Mauss, 1991) puesto que afecta, influye y modifica las partes de las que se compone la totalidad social. Trastoca convenciones sociales ordinarias; afecta el funcionamiento de los grandes aparatos de socialización como las escuelas; modifica los acomodos entre lo público y lo privado y se cierne con fuerza sobre el fenómeno de las movilidades. Lo hace además en un momento histórico que algunos, para eso que ha dado en llamarse globalización, no dudarían en calificar como “era de la movilidad” (Urry, 2007). La movilidad ha sido la gran afectada por la pandemia porque, aunque con diferentes intensidades en uno u otro país, las medidas políticas de corte epidemiológico que comienzan a tomar los gobiernos están constituidas básicamente por las restricciones a la movilidad y por una restauración de los controles de esas zonas donde se llevan a cabo las movilidades humanas más controladas: las fronteras.

A primera vista, entonces, este efecto de pandemia da de lleno al corazón del fenómeno migratorio; toca el dato más esencial de la práctica de migrar: la movilidad. Especialmente cuando se trata de esa movilidad humana que, por su carácter internacional, ha de atravesar fronteras. Y más especialmente, en el caso de la movilidad humana internacional que abordamos en este libro, el de México. Aquí, el dato principal del fenómeno antes de la pandemia era el predominio del tránsito migratorio, un ingente peregrinar mesoamericano hacia la frontera; quizá la última. Una migración signada por las caravanas, esos grupos masivos de personas desplazándose hacia el norte y haciendo camino en ese desplazamiento. Y

haciéndolo entre una tupida red de agentes que, desde diferentes racionalidades, sensibilidades y propósitos, gestionan ese paso, ese desplazamiento. Esa red nada homogénea o firme en los nodos que la constituyen, está compuesta por lo que suele llamarse “actores de la gobernanza migratoria”. Una serie de organizaciones y agentes diversos a los que los constituye una razón de frontera, tanto que podrían definirse, de entrada, como “actores de frontera”. No porque siempre y en todos los casos se ubiquen sobre las fronteras geopolíticas, sino porque son desprendimientos de esas fronteras geopolíticas que se reproducen al interior del territorio (Mezzadra y Neilson, 2013). Son desprendimientos de frontera que gestionan el movimiento de esas poblaciones en desplazamiento; hacia el norte, y también desde el norte cuando esa frontera del norte expulsa. En una u otra dirección, podemos encontrar albergues, organizaciones gubernamentales, intergubernamentales o internacionales en Tijuana o en Matamoros; en Tapachula o Tenosique; en Ciudad de México, San Luis Potosí, Guadalajara o Monterrey. En casi todo el territorio mexicano hay presencia de estos actores de fronteras que, entre hacer y acompasar, van constituyendo la “migración de tránsito”. Son gestores de poblaciones en movimiento, productores de diferentes dispositivos de gestión de esa migración de tránsito que al tiempo que la gestionan, la constituyen, por lo menos en su travesía por el territorio.

Como otro efecto de la pandemia, este libro es fruto de un trabajo de investigación que responde a una demanda de diagnóstico por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), sobre las consecuencias del COVID-19 en diferentes gobernanzas, en este caso de la migratoria.¹ El objeto de estudio de esta investigación es, entonces, la gobernanza migratoria en México frente a la pandemia, para lo cual llevamos a cabo el trabajo de campo correspondiente entre los meses de julio y octubre de 2020.

¹ Este libro es uno de los productos del proyecto de investigación grupal de carácter interinstitucional titulado “Transformaciones de la globalización y gestión de la migración. Diagnóstico multidimensional de la situación frente a la pandemia del COVID-19”, con el número 312815, aprobado en la Convocatoria 2020-1 del CONACYT para el “Apoyo para proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en salud ante la contingencia por COVID-19”.

En este marco, entendemos de partida que la pandemia es para nosotros un fenómeno de efectos; es lo que en la lógica interna de la actividad de investigación denominamos variable independiente. Por lo tanto, lo que nos interesa es entenderla en su desarrollo y efectos sobre los actores de la gobernanza migratoria. Desde ese universo de estudio, el de la gobernanza migratoria en México, construimos nuestro campo de observación. Lo hicimos partiendo de una clasificación más o menos convencional en los estudios de la gobernanza: entendimos que debíamos agrupar a algunos de esos actores como componentes de la “sociedad civil”; a otros como “organismos internacionales” y, finalmente a otros como “de gobierno”. Los capítulos 1 y 3 abundan en la descripción y análisis de esos actores pero, para situar a quien se adentre en la lectura de este libro, podemos caracterizarlos someramente como sigue.

Los actores de la sociedad civil son los que en la composición de la gobernanza migratoria están relativamente diferenciados del gobierno del Estado e impulsados por una ciudadanía activa en problemas puntuales, aunque en lo que a la gestión migratoria se refiere, la presencia de la Iglesia católica es notoria y mayoritaria. Efectivamente, inscribimos en esta categorización a organismos de derechos humanos que ejercen la función de crítica y denuncia hacia las políticas migratorias y también a aquellos que, a través de alianzas con organismos internacionales, promueven la regularización del refugio. Sin embargo, resaltamos en esta categoría, la copiosa presencia de las casas de migrantes a lo largo y ancho del país. La función principal de estas casas es la asistencia mediante albergue y atención a necesidades básicas de quienes migran. Su disposición espacial por el territorio y el carácter temporal de su asistencia (que normalmente oscila entre tres y cinco días) dan forma y marcan el ritmo del tránsito de la migración que atienden.

Por otro lado, hablamos de “organismos internacionales” para referirnos a organizaciones intergubernamentales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones o el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), instituciones que, en México, han ido adquiriendo mayor protagonismo en la actuación sobre el terreno a partir de la aten-

ción humanitaria a las caravanas que se iniciaron en 2018. Este grupo de actores, especialmente la OIM y el ACNUR, son los que encarnan normativamente a la gobernanza migratoria: trazan sus principios, intervienen con sus políticas y su presencia material en los albergues o en alianzas con otras organizaciones civiles y, en general, reproducen los valores e instituyen la práctica de la gobernanza. Y lo hacen sobre una población vulnerable, es decir, precarizada, traumatizada y violentada. Por lo tanto, no sólo se trata de la condición objetiva de las personas en condición migratoria; también concierne a las propias normas y prácticas que de ellas se derivan, puesto que las prácticas operan siempre sobre criterios que calibran esta vulnerabilidad para determinar el acceso al refugio y a las instancias de ayuda humanitaria.

Finalmente, en la categoría “actores de gobierno” comprendemos a los organismos de la administración pública, como el Instituto Nacional de Migración (INM) o la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), así como otros que tienen a su cargo participar en el diseño y ejecución de políticas públicas en asuntos migratorios. Su función primordial es la del control de la movilidad y se diferencian del resto de los agentes en cuanto a que representan la política migratoria. Son actores del gobierno y, desde una concepción típico-ideal, diríamos con John Torpey (1998), que encarnan el monopolio de los medios de movimiento legítimos del Estado, es decir, autorizan las entradas y salidas del país diferenciando entre nacionales y extranjeros. Resaltamos esa condición típico-ideal porque en la práctica, los organismos gubernamentales y el resto de los actores de la gobernanza, operan muy frecuentemente sobre la falla de ese principio monopólico.²

Efectivamente, esa migración de tránsito está compuesta por personas que ingresan al territorio mexicano de manera mayoritariamente irregular con respecto a los controles de frontera, y todos los actores que componen la gobernanza migratoria operan sobre esa condición de las personas migrantes. Unos, como las casas de migrantes, prestándoles asistencia,

² También se inscriben en este grupo los consulados de los países de procedencia de la migración, los cuales fungen, en principio, sobre la defensa de los derechos de sus connacionales.

otros, como el ACNUR, bien procurando registrarlas o detener su tránsito mediante visados humanitarios, o bien proponiéndoles acogerse a la figura del refugio; otros, como algunos agentes gubernamentales, de manera represiva, realizando controles y, en algunos casos, encerrando a los migrantes en estaciones migratorias. Como sea en uno u otro caso, vista en su conjunto, a veces de manera coordinada, pero muy frecuentemente no, actuando en la emergencia y la improvisación, la gobernanza migratoria es la forma de gobierno sobre esa población que, por su condición de tránsito, es en gran medida inasible. Pero no por ello no gobernada, y esta es precisamente una de las premisas que guían nuestras reflexiones sobre la gobernanza migratoria: el gobierno de la migración se da fuera de la regulación y planeación que son elementos tradicionales de su ejercicio, es decir, opera sobre las fallas del diseño de políticas públicas y de las medidas de control fronterizo.

Así, sobre estas poblaciones que ejercen el derecho a migrar en situaciones de extrema precariedad, sobre un territorio jalonado de violencias también extremas, se despliega todo ese conglomerado de agentes de la gobernanza sin un orden aparente. El resultado es, por tanto, una población paradójicamente sobregobernada, como se analiza particularmente en el capítulo 1 y como puede deducirse en todos y cada uno de los capítulos de esta obra. Es un gobierno excepcional para una población viviendo en condiciones excepcionales, compuesta de unos sujetos a los que, si los asiste algún derecho, es el de aquellos que aparecen cuando se han perdido casi todos los derechos. E incluso esos derechos también fallan, como se puede ver explícitamente en el capítulo 5, dedicado a los derechos humanos de las personas migrantes.

Nada de derecho; “pura señoría del hecho” (Agamben, 2014: 29). Sobre esa situación de por sí excepcional, con la pandemia se yergue otra excepción. “Excepción de la excepción”, como escribimos en otro trabajo derivado del proyecto de investigación que ha dado lugar a este libro (Irazuzta e Ibarra, en dictamen). A la gobernanza del tránsito migratorio, le devino la quietud; al hacinamiento de las casas de migrantes y las estaciones migratorias, la distancia social; a la precaria salud de las personas migrantes, la exposición a una vulnerabilidad aún mayor. Pero el frenazo

en seco de los efectos de la pandemia no detuvo el accionar de los agentes de la gobernanza. El frenazo es un efecto; no significa paralización sino un movimiento residual, una inercia que genera movimiento de consecuencias imprevistas. Nuestro proyecto, al tomar como punto de partida el análisis de estos actores desde sus propias narrativas, muestra que la idea de freno es más bien un espejismo que esconde constantes reacomodos en la topografía de los espacios migratorios construidos por estas instancias. Lo comprobamos, también, al momento de escribir esta introducción, seis meses después de finalizar nuestro trabajo de campo, cuando la pandemia sigue, pero las condiciones de la población migrante parecen ser cada vez más precarias.

* * *

Tal como lo mencionamos anteriormente, la pandemia es un “hecho social total” que impacta las migraciones y la movilidad transformando los espacios fronterizos. Para quienes nos dedicamos académicamente a dar cuenta del fenómeno migratorio, esto implica que la pandemia, en un corto periodo de tiempo, transformó lo que construimos cotidianamente como nuestro objeto/sujeto de estudio. Este libro responde a la necesidad de aproximarnos a esta transformación como un primer paso y con las limitantes que la misma pandemia supone para el trabajo empírico. Primero, los recorridos a lo largo del espacio migratorio se vuelven prácticamente imposibles, dadas las restricciones de la cuarentena y también el riesgo que esto implica para el equipo de investigación. Segundo, tal como lo mencionamos anteriormente, este proyecto responde a una convocatoria del CONACYT ante la necesidad de entender el impacto global de la pandemia. Este llamado coincidió con nuestra inquietud ante la intuición de que la pandemia estaba cambiando radical y aceleradamente el fenómeno migratorio y que, por lo tanto, un proyecto de corto plazo, aunque fuera de corte exploratorio, era necesario.

De esta forma, obligados por las circunstancias, propusimos un acercamiento con garantías de seguridad y viabilidad sin restar solidez en términos metodológicos y epistemológicos. Partimos del análisis de los

actores, realizando entrevistas en profundidad a través de videoconferencias,³ siempre procurando que éstas nos acercaran a su propia perspectiva sobre lo que estaba pasando. Para ello recurrimos a nuestras experiencias y trabajos previos de investigación, así como a una revisión documental de medios de comunicación y reportes de organismos internacionales, para hacer un primer directorio de actores a entrevistar. El criterio inicial, siguiendo las pautas y requerimientos de la convocatoria, fue establecido desde el mismo concepto de gobernanza, materializado en la distribución espacial de los actores a lo largo del territorio nacional. De esta forma, buscamos el punto de vista no sólo en términos de la tipología antes explicada –sociedad civil, organismos internacionales e instancias gubernamentales–, sino también de su perspectiva en términos del tránsito. Por lo tanto, sobre todo en el caso de los albergues, buscamos aquellos situados en la frontera sur y a lo largo del recorrido migratorio tradicional por el centro y norte del país. Es importante tomar esto en cuenta, porque el análisis de los actores lo hicimos a partir de entender su lugar tanto en términos categóricos como espaciales.

De este modo, para aproximarnos a nuestro objeto de estudio, primero construimos la gobernanza como ese espacio en donde cada actor se posiciona desde distintos lugares de poder, dados por su relación con los demás actores y con la propia migración en tránsito, pero también por su ubicación territorial. Para ello, la conformación interdisciplinaria del equipo de investigación nos ofrece una particular ventaja porque fue posible llevar a cabo el análisis de la gobernanza en su conjunto, así como de las narrativas de cada actor para aproximarnos a entender su particular punto de vista. De tal forma, podemos dar cuenta de la tensión entre fijar un objeto de estudio y estudiar sus dinámicas. Lo anterior combinando perspectivas desde la sociología, la antropología, la ciencia política y la geografía humana. Asimismo, partimos del feminismo y los estudios decoloniales para reconocer la necesidad de una reflexión acerca de nuestro

³ En este sentido, si bien la técnica de la entrevista sigue siendo similar, es decir preparamos un guion y llevamos a cabo un encuentro intersubjetivo, es claro que la virtualidad de por sí tiene implicaciones en el trabajo de campo etnográfico (Boellstorff, 2012).

propio posicionamiento y nuestro propio accionar en este espacio, misma que presentamos a continuación (Lugones, 2008).

* * *

16

Si bien en los capítulos de este libro queda firmemente asentada la idea de que los actores de la gobernanza son producto y, sobre todo, productores del fenómeno que deben gestionar, con nuestro proyecto quisimos ir más allá del análisis de los mecanismos que regulan estas dinámicas. En este sentido, buscamos trascender el territorio exclusivo de la ciencia básica y hacer del propio proceso investigativo una instancia más de cambio. Consideramos que hemos tenido cierto éxito en este propósito, entre otros motivos, porque el propio trabajo de campo que desarrollamos sirvió también como espacio de reflexión para los propios actores. El planteamiento metodológico favoreció que en el transcurso de las entrevistas el mismo actor/sujeto se viese obligado a detener su habitualmente trepidante ritmo de trabajo (más aún en un contexto de emergencia sanitaria) y durante una o dos horas nos diese (y se diese) el tiempo para reflexionar y analizar los elementos y dimensiones diversas de su quehacer. Este ejercicio, sin duda, ayuda a recomponer ideas y experiencias dispersas para dar entidad y coherencia tanto al fenómeno con el que se interactúa cotidianamente como al papel que a cada uno le toca jugar, desembocando, idealmente, en la adquisición de un mayor grado de consciencia (igualmente referida tanto al fenómeno como al propio papel).

El siguiente paso en este proceso de concienciación lo supone el obligado enfoque hacia la trasmisión social del conocimiento al que nos empuja la propia convocatoria del órgano de gobierno que financió nuestro trabajo. Es decir, el paso que esperamos contribuir a que den los protagonistas de este estudio, iría de la mayor consciencia adquirida (a partir de una autorreflexión de las propias teorías subjetivas sobre la gobernanza de la migración) hacia el conocimiento empírico de una realidad que no puede sino escapar al radio de acción e intervención de un sólo sujeto. Así, con el saber integrado que los actores adquirirán tras la lectura de este libro, estamos convencidas de que tendrán importantes elementos de

juicio para modificar su actuar o, pensando en positivo, para fortalecer las decisiones que efectivamente se ajustan a las necesidades de una realidad tan cambiante como inasible.

Por otro lado, somos conscientes de que este texto probablemente interpele a un público con inclinación académica, por lo cual (como parte del proyecto más amplio de CONACYT) hemos elaborado otra serie de materiales que buscan acompañar este proceso de los actores tomando en cuenta sus propias necesidades.⁴ En suma, esperamos que nuestra propuesta se constituya también en una herramienta útil para los propios sujetos de estudio/actores de la gobernanza y, con ello, en un elemento más para avanzar hacia el mejor gobierno posible de la migración.

Otra dimensión que se desprende de este juego de posiciones entre actores de la gobernanza, académicos y migrantes, es la relación siempre compleja que se establece entre el ámbito de la ciencia y el de la política o, idealmente, entre el saber y el poder. Por lo tanto, nos convertimos *de facto* en aquello que estudiamos –actores de la gobernanza– con los dilemas que esto plantea para la ética del científico. Este dilema lo tuvimos que abordar en el plano metodológico cuando definimos los criterios para selección de la muestra de nuestro universo de estudio, en la que decidimos incluir la figura de “académico-activista” únicamente cuando inciden activamente sobre el fenómeno que nos ocupa. Es decir, que además del bagaje y el conocimiento que su profesión les provee, también son sujetos al entramado de intereses que condicionan su actuar. Ahora, en este tramo final de nuestro recorrido, cabe preguntarse cuál es el papel que nos corresponde a quienes firmamos esta obra (y a quienes participan en el proyecto).

⁴ De esta manera, más allá del texto que estamos introduciendo, no queremos dejar de mencionar que elaboramos un reporte técnico haciendo un esfuerzo por plantear nuestros resultados en la lógica de las políticas públicas, tanto para CONACYT como para los actores gubernamentales y organismos internacionales. También construimos una página *web* con información específica y de fácil acceso que consideramos que puede ser útil, sobre todo para los albergues, pero también para el público en general.

Una posible respuesta a este cuestionamiento la encontramos en la introducción del segundo capítulo, en la que se reflexiona sobre el delicado equilibrio que tratamos de lograr entre posicionamientos propios y la realidad social objetivada. En todo caso, negamos la posibilidad de una ciencia social totalmente equidistante, más aún cuando el fenómeno de análisis está tan profundamente politizado y tantos intereses nacionales e internacionales se encuentran expuestos a través del mismo. Obviamente, cada uno de los autores y autoras parte de su propia posicionalidad, tanto hacia el fenómeno migratorio como hacia la naturaleza de la relación entre ciencia y política, mismos posicionamientos que se filtran inevitablemente entre los hallazgos que cada quien desarrolla.

En este sentido, aunque muchas de nosotras también somos parte del fenómeno más amplio de la movilidad humana, no debemos perder de vista que gozamos de los privilegios que otorgan los documentos que regularizan nuestra situación o que, incluso, nos convierten en ciudadanos mexicanos de pleno derecho. Asimismo, también es reseñable que estudiamos la migración desde Monterrey, Nuevo León, una ciudad en el norreste de México, con una historia particular de ciudad fronteriza en tanto que tiene como principales referentes San Antonio, Houston y Austin, en Texas. Si bien hemos llevado a cabo trabajo de campo etnográfico presencial en las distintas locaciones del espacio de gobernanza que estamos analizando, nuestro lugar de enunciación no deja de tener los lentes de la cotidianidad de nuestra propia frontera.

Sin embargo, provenimos de diversas disciplinas y tradiciones académicas, así como laboramos en instituciones de enseñanza, públicas y privadas, igualmente diversas en sus condiciones y circunstancias. Pero las diferencias que nos constituyen también nos amalgaman en una suerte de mirada poliédrica; por eso consideramos que uno de los valores principales de esta obra, así como del proyecto general, radica en la coherencia interna lograda, entre otros motivos, gracias a la fluida comunicación entre los integrantes del equipo, que se ha dado durante todo el proceso de investigación.

En ese camino recorrido esperamos estar contribuyendo a dar respuesta a preguntas tales como: ¿cómo perciben las nuevas condiciones y circunstancias migratorias los agentes de la gobernanza migratoria en México?; ¿cómo evalúan éstos las transformaciones en la situación migratoria?; ¿cómo interpretan 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 proyectan redireccionar su accionar en estas circunstancias?

Así pues, es claro el lugar fundamental que en nuestra propuesta ocupa el espacio de intersubjetividad donde se encuentran las miradas diversas de los actores sobre el fenómeno del que también forman parte (lo que nos obligó a plantear un enfoque metodológico de carácter cualitativo, cuyos detalles técnicos pueden ser consultados al final de la obra, en el anexo II). Ahora bien, más allá de los lugares comunes en las narrativas de los mismos actores, también encontramos que estos se hallan sujetos a lógicas constituidas por muy diferentes factores, lo que condicionó sobremanera la fluidez del trabajo de campo y, en consecuencia, los resultados empíricos obtenidos. En este sentido, consideramos que merece una mención explícita el problema de la accesibilidad de los diferentes tipos de actores. En términos generales la respuesta fue muy positiva de parte de las asociaciones de la sociedad civil, aunque encontramos distintas circunstancias de acceso a la tecnología y de la calidad del internet que eventualmente influyeron tanto en la disposición hacia la entrevista como en el ritmo de las conversaciones. En el caso de organismos internacionales hubo tanto disposición como acceso a las condiciones para llevar a cabo la entrevista. Sin embargo, con actores gubernamentales fue excepcionalmente difícil (cuando no imposible) establecer contacto. Más allá del posible sesgo que esta dificultad implica, creemos que esta resistencia de una parte esencial del entramado de actores de la gobernanza de la migración es, en sí misma, un hallazgo preliminar, pues nos habla de un posicionamiento y una actitud generalizada entre los que tienen responsabilidades políticas y cuyos intereses los confrontan al resto de los actores. Esto pudo ser corroborado posteriormente, con el análisis de las narrativas de unos y otros, claramente alineadas desde la trinchera de cada grupo de actores.

Regresando al lado más favorable de nuestro planteamiento, como exponíamos unas líneas más arriba, también consideramos que el mismo trabajo de campo virtual generó un espacio para la reflexión de los propios actores en donde tanto ellos como nosotros elegíamos un propio contexto de interacción/conexión (en oficinas, hogares, o lugares públicos). Esto supuso un ejercicio en el que estos actores pudieron hacer una pausa para explicar (y explicarse) un fenómeno que viven cotidianamente pero que, en la mayor parte de los casos, por su quehacer diario no tienen tiempo de analizar de manera más sistemática.

* * *

Veamos, ya para ir cerrando esta introducción, cómo está estructurada la obra y qué encontrará el lector en sus diferentes capítulos. En el primero de ellos delineamos la perspectiva que enmarca teórica y metodológicamente el campo de observación en el que convergen los diferentes textos que componen este libro. Es el punto de partida para una definición compartida de la gobernanza. Más allá de su concepción normativa, como una serie de principios y normas que pautan el accionar de los agentes intervinientes en la gestión de la migración, en el capítulo se procura una definición sociológica de la gobernanza. Se quiere, así, dar cuenta de ésta como una forma de gobierno sobre la población migrante en su tránsito por el territorio de México. En ese sentido, se entiende que la gobernanza produce en gran medida el fenómeno migratorio y, en esa producción, interviene un conjunto complejo y heterogéneo de actores que el texto agrupa en tres diferentes categorías: organismos internacionales, gubernamentales y de la sociedad civil. Cada una de estas categorías de actores, con sus diferencias internas, actúa sobre concepciones y racionalidades también diferenciadas sobre la población a la que dirigen sus acciones, pero sobre un mismo presupuesto: la situación de crisis y emergencia que justifica y da sentido a la gobernanza. La pandemia no aparece en este primer capítulo sino como el pretexto que echa luz sobre el conglomerado de actores y acciones sobre los que los siguientes capítulos verán y analizarán sus efectos.

En el capítulo 2 ofrecemos los primeros resultados del análisis de los datos empíricos obtenidos. Concretamente, analizamos los efectos (tanto deseados como indeseados) que las reacciones a la pandemia de los diferentes actores de la gobernanza han tenido sobre la dirección, sentido, intensidad y composición de los flujos migratorios que recorren el territorio mexicano (tanto en lo que se refiere a los flujos que atraviesan fronteras entre países, como los que discurren en el interior del territorio nacional). Las dinámicas de movilidad interior son expuestas de forma separada atendiendo, por una parte, a los efectos de los cierres y/o reducción de servicios de actores de la gobernanza y, por otra, a los efectos de las acciones (e inacciones) de órganos de gobierno y organismos internacionales sobre esta movilidad interior. Finalmente, apuntamos la idea de que la tendencia, ya identificada antes de la pandemia (Ríos y Lara, 2020), por la que México empieza a cambiar su condición de país de tránsito (y antes emisor) a uno de recepción, se está viendo acentuada por efecto de una población migrante que se encuentra varada entre la contingencia sanitaria y los consabidos cierres de fronteras (resultado, en parte, de la propia contingencia).

Dando continuidad a la idea de que nos encontramos ante una creciente tendencia hacia el asentamiento en las principales ciudades del país de la migración internacional que recorre por vía terrestre el suelo mexicano, en el siguiente capítulo, partiendo de la categoría teórico-conceptual de “representación social”, realizamos un minucioso y preciso análisis de cómo los actores entrevistados perciben y construyen socialmente a estas personas que se han visto inmovilizadas en nuestros contextos urbanos. Esto lo hace la autora atendiendo tanto a la mirada del propio actor hacia el migrante, como a la mirada hacia el migrante que el actor interpreta o percibe en los ojos del ciudadano “común”. En todo caso, estas miradas convergen y destilan un triple estigma que, cada vez más, debe afrontar el migrante mientras convive entre nosotros: el migrante asociado a la delincuencia, a la indigencia y, finalmente, entendido como portador y propagador del virus; en suma, el migrante asumido como sujeto que encarna, por diferentes motivos, una constante situación de peligrosidad.

En el capítulo 4, presentamos un análisis de las geografías de la pandemia desde los relatos de la cuarentena. Partimos de una reflexión teórica del espacio como socialmente construido, para entender las geografías de la migración como territorios configurados y reconfigurados por las interacciones entre los mismos actores. En este sentido, la frontera va más allá de su territorialidad para constituirse en relaciones sociales y condiciones subjetivas. De tal forma, los espacios fronterizos representan puntos de encuentro entre las personas migrantes y los actores de la gobernanza, mismos que construyen distintos dispositivos de identificación y control, así como infraestructuras que regulan los ritmos de las movilidades migratorias. En general, se analiza cómo se reconfigura esta topografía con el COVID-19, desde cuatro ejes: (1) los ritmos de los albergues, (2) la implementación de protocolos sanitarios, (3) la rearticulación de infraestructuras de atención y (4) los cambios en las cargas de trabajo. Este nuevo escenario muestra en su conjunto que el gobierno es el principal ausente, mientras que los albergues y los organismos internacionales constituyen alianzas importantes en tiempos de cuarentena. Si bien hay variaciones locales, a grandes rasgos los primeros se adaptaron rápidamente para tomar las medidas pertinentes, tales como la cuarentena y el aislamiento de pacientes, mientras que los segundos respondieron con un aumento de financiamientos y apoyos, principalmente en el tema de la atención médica.

En el capítulo siguiente, presentamos un análisis de los derechos humanos de las personas migrantes durante la pandemia, los cuales han sido particularmente vulnerados. La discusión se desarrolla en tres apartados, el primero corresponde a los derechos civiles y políticos, el segundo a los derechos económicos, sociales y culturales y el tercero presenta un análisis del cumplimiento por parte de las autoridades mexicanas, en términos de estándares internacionales de protección. Todas las secciones se abordan desde la construcción del bloque de constitucionalidad-convencionalidad de los derechos de las personas, constituido por los derechos fundamentales incorporados a la Constitución Mexicana, por las fuentes del Derecho Internacional y por sus diversos instrumentos jurídicos. En general, se demuestra cómo la pandemia pone en evidencia

una realidad previa: que los derechos de las personas migrantes son más bien un discurso que no se traduce en acciones concretas. Sin embargo, la situación es aún más grave porque, dadas las condiciones de emergencia, las garantías jurisdiccionales se activan únicamente como último recurso cuando fallan las garantías legislativas y las institucionales. Además, queda claro que hay una incompatibilidad entre los discursos de las autoridades que aseguran estar cumpliendo sus obligaciones, y las denuncias de organizaciones de la sociedad civil, así como de organismos internacionales que demuestran que no es así.

En el capítulo 6 se analiza la variable más directamente vinculada a la pandemia: la salud de la población migrante. No lo hacen tanto en la afectación directa del virus sobre el cuerpo de los migrantes, sino en la gestión de los asuntos de salud de quienes integran la población migrante, asunto que suma complejidad toda vez que cuando hablamos de ello lo hacemos sobre una migración definida por el tránsito, por el movimiento. Aquí se insiste en que, a pesar de existir normativa que involucra a actores gubernamentales e internacionales, frente a la pandemia, las casas de migrantes, al ser los principales lugares donde esa migración se hace materialmente presente, tuvieron que echar mano de los escasos y menguantes recursos —obtenidos con mucha frecuencia a partir de vínculos personales— para hacer frente a las medidas sanitarias que se implementaron a raíz de la pandemia. Sin embargo, lo que destaca no son sólo las medidas excepcionales que la pandemia ha impuesto —recalcan los autores—, como lo que ésta ha permitido visibilizar: la fragilidad y vulnerabilidad, si es que no la inexistencia, de un sistema de atención a la salud para la población migrante en su paso por el territorio mexicano.

Finalmente, aportamos dos anexos que consideramos con potencial utilidad tanto para investigadores del fenómeno, como para actores de la gobernanza migratoria: un marco normativo actualizado de la migración en México que creemos útil tanto para activistas y defensores de derechos de los migrantes como para estudiosos de estos derechos; una ficha técnica en la que se especifican los detalles del diseño metodológico (estrategia metodológica, tratamiento de la información, unidad de análisis, universo de estudio y muestra, incluyendo el mapeo de esta última

sobre el territorio mexicano), misma que podría ser muy práctica tanto para estudiosos de la migración, como para metodólogos y, por qué no, para actores que quieran incursionar o experimentar con el diseño e implementación de diagnósticos sociales sobre problemáticas más precisas y parcializadas.

Al cerrar esta introducción, no nos queda más que esperar que con la difusión de este documento se consoliden los aprendizajes que nos ofrecieron cada uno de nuestros informantes -a quienes desde aquí agradecemos su participación en el proyecto-, difundiendo ultimadamente una visión de conjunto que sea útil, tanto para la generación de conocimiento científico de la gobernanza migratoria, como para la toma de decisiones en el plano de la vida social y política.

Capítulo 1

Sociología de la gobernanza migratoria: actores, poblaciones y crisis

Idalia S. Ibarra de la Garza
Ignacio Irazuzta di Chiara
Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Campus Monterrey
Tecnológico de Monterrey

25

Introducción

En este capítulo pretendemos abordar la cuestión de la gobernanza de la migración a partir de un repaso teórico de la categoría para fijar una perspectiva que nos permita observar y analizar la gestión de la migración en México al momento de la pandemia. No nos detenemos en la pandemia; no analizamos sus efectos, aunque nos aprovechamos de ellos en lo que contribuyen a proporcionarnos una especial condición de observación y análisis. En este sentido, nos interesa la constitución de la gobernanza como campo, así como las racionalidades de los actores que en ella intervienen desde un punto de vista teórico-metodológico que encuadra los análisis empíricos del resto de los capítulos de este volumen.¹La gobernanza es una forma de gestión que, desde los años 90, ha ido cobrando cada vez más protagonismo en el tratamiento del fenómeno migratorio. Como concepto, hoy día forma parte del lenguaje de las grandes organizaciones internacionales, de los actores que actúan sobre el terreno, e incluso de las instituciones que financian las investigaciones científicas,

¹ Para el desarrollo de este capítulo hemos tomado algunos extractos del artículo de nuestra autoría “La excepción de la excepción. La gobernanza de la migración en tiempos de pandemia” (en dictamen), producto también del proyecto de investigación que ha dado lugar a este libro. Los extractos que de allí hacemos uso son los que conciernen a las perspectivas teóricas sobre la gobernanza migratoria, los cuales han sido ampliados y revisados en función de un argumento diferente al que presentamos en dicho artículo.

como de la que se ha beneficiado el proyecto de investigación que ha dado lugar a este libro.

Este uso generalizado -pensamos- es motivo suficiente para justificar el análisis de esta forma de gestión y de gobierno intentando con ello desenrañar la variedad de actores que la constituyen, las relaciones que se dan entre estos actores y las racionalidades sobre las que actúan. El resultado de todo ello alienta la hipótesis que se sostiene en este capítulo y que es la base para el tratamiento de los demás capítulos que contiene el volumen: la gobernanza de la migración produce la migración, en términos colectivos, como fenómeno que intenta gestionar y, en términos individuales, conformando las vidas de los sujetos migrantes en su paso por el territorio del país, gobernándolas.

Cuatro grandes apartados dan forma al texto que a continuación presentamos. En el primero destacamos tres perspectivas sobre la gobernanza de la migración: una que denominamos normativa, que es la constituida por las pautas de funcionamiento que establecen los organismos internacionales abocados al tratamiento del fenómeno migratorio; otra es la que llamamos crítica que, sobre la base de aquel entramado normativo, procura entender las luchas políticas que se dirimen en la gestión de los procesos migratorios contemporáneos. Frente a estos dos grandes acercamientos, nosotros proponemos una visión sociológica de la misma que asume la gobernanza de la migración como dato, como un hecho dado que requiere del análisis para observar los efectos que esta forma de gestión produce sobre la población que gobierna. La perspectiva sociológica abre metodológicamente el campo de observación para un análisis inductivo del mismo que, por partes, emprenden el resto de los capítulos que siguen a éste.

Luego de este apartado de perspectivas, extendemos la hipótesis de la producción de la migración a través de la gobernanza analizando y categorizando a los actores que la constituyen, haciendo lo propio con las poblaciones y los sujetos que producen y a los cuales dirigen sus acciones y, finalmente, abordando el terreno o las circunstancias que son propias de la acción de la gobernanza: la emergencia del fenómeno entendido como crisis. Es esta última consideración la que encuadra el surgimiento

y procesamiento de la pandemia y las estrategias que los diferentes actores han seguido frente a este evento inesperado. Cerramos abriendo. El final del texto no es más que una recapitulación de lo analizado para dar paso al tratamiento empírico del resto de los capítulos del libro.

Tres perspectivas teóricas sobre la gobernanza

Perspectiva normativa

La perspectiva normativa desde la cual se presenta la gobernanza en este apartado deriva de las grandes agencias y organizaciones internacionales, así como de las “comunidades epistémicas” (Haas, 1992) que asesoran y guían intelectualmente su accionar (Shapiro, 2001). Con más frecuencia cada vez, el concepto de gobernanza en la literatura académica alude a formas de gobierno colaborativo, refiriendo a un deterioro en las rígidas barreras que le definían como el accionar de tan sólo unos cuantos actores. La producción de la gestión de diferentes temas está ahora en manos de múltiples y diversos actores: oficiales gubernamentales electos y no-electos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, grupos de interés, emprendedores políticos, comunidades epistémicas y redes (Shapiro, 2001).

En un intento por analizar las estructuras emergentes en las políticas globales, Rosenau y Czempiel (1992) hacen una de las primeras aproximaciones a la gobernanza, describiéndola como un sistema de gobierno que depende de significados intersubjetivos, basados en constituciones, documentos y decretos, sólo funcional si éstos son aceptados por la mayoría de los actores involucrados. La diferencia entre gobierno y gobernanza, de acuerdo con estos autores, es que el gobierno proviene de una autoridad formal que puede imponer su gestión por medio del monopolio de la fuerza, mientras que la gobernanza carece de esta capacidad. La gobernanza, en esta alusión, describe la cooperación entre actores interinstitucionales y gubernamentales, cuyas funciones se ven alineadas por objetivos comunes. Estas primeras menciones de

gobernanza en la literatura académica se enfrentan con los discursos realistas de las Relaciones Internacionales que describen al orden global como estatocéntrico, mientras que pensadores de la corriente neoliberal contribuyeron a la construcción del concepto de gobernanza para describir una estructura de gestión basada en la cooperación multilateral (López-Vallejo, 2016).

28

La constitución académica de la gobernanza, así como el auge de su mención en la literatura en la década de los 90, respondía a lo que ocurría en las grandes agencias y organismos internacionales en esta época: la reciente creación de la Unión Europea, así como la implementación de los principios del Consenso de Washington en los órganos gestores de la economía global (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), sugerían que las estructuras del orden global estaban abriendo las puertas para una mayor colaboración por parte de actores no convencionales. La primera mención de *gobernanza* en un documento oficial es justo por medio de uno de estos organismos, en un estudio del Banco Mundial (1989) sobre la crisis en África Subsahariana, el cual define la “buena gobernanza” como un “servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable ante su público” (p.18). En un documento posterior, este mismo organismo define la gobernanza como la manera en que el poder es ejercido para administrar los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo (Banco Mundial, 1992: 1). En los años siguientes, el uso del término *gobernanza*, para hacer referencia a la colaboración de diferentes actores en temas de la agenda internacional, se volvió común, ejemplo de ello es la creación de la Comisión de la Gobernanza Global en las Naciones Unidas, en 1992.

Podríamos considerar entonces que la gobernanza, como fórmula de gestión, se basa en los principios del llamado *Global Governance* (Betts, 2011) y busca no sólo dar sentido de régimen a las relaciones internacionales que se gestan en un mundo globalizado, sino también normar el ejercicio del poder, desconcentrándolo y distribuyéndolo entre un conjunto de actores con la intención de generar redes flexibles en la toma de decisiones sobre asuntos públicos (Pierre, 2000; Porras, 2007; Mayntz, 2000; Natera, 2005) acerca de los cuales se entiende que ningún actor

tiene un conocimiento, reconocimiento e información exclusivos sobre los que decidir (Kooiman, 1993). Es decir, la gobernanza sería una forma de gobierno sin autoridad soberana para asuntos que trascienden las fronteras de un estado-nación (Finkelstein, 1995).

En el tema de la migración se puede apreciar especialmente esta difusión de poder entre redes de actores diversos presentes en su gestión: asociaciones civiles, grupos de académicos y las grandes agencias internacionales se pueden considerar como parte de las comunidades epistémicas que en México aportan a la gobernanza de la migración. Estos grupos se caracterizan como redes de profesionales con dominio y autoridad sobre un conocimiento relevante para la construcción de políticas en un área o tema específico, los cuales comparten una serie de principios normativos y de creencias que rigen su accionar, con prácticas comunes que direccionan sus competencias profesionales con la intención de velar por el bienestar humano (Haas, 1992: 2). La cohesión de estos grupos surge usualmente de valores occidentales, mismos que se observan de manera reiterada en los manuales de buena *praxis* de organismos internacionales.

La gobernanza de la migración, de acuerdo con el *Glosario* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se define como:

la combinación de leyes y reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales) y los procesos pertinentes que dan forma y regulan los enfoques de los Estados con respecto a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y responsabilidades y la promoción de la cooperación internacional. (OIM, 2019: 138)

En el “Marco de la Gobernanza sobre la Migración”, la OIM establece los lineamientos para la *buena gobernanza*, reiterando el ideal de la migración como una movilidad *segura, ordenada, regular y responsable* (OIM, 2015). Esta manera de comprender los distintos elementos de la gestión de poblaciones en situación de movilidad coincide con el posicionamiento de la migración en un lugar destacado de la agenda internacional desde comienzos del siglo XXI (Domenech, 2018), a la vez que corresponde a

la misma connotación de la “buena gobernanza” que deriva de los manuales internacionales y de la propia concepción del término desde los organismos que le dan origen. Es allí donde reside el carácter normativo de esta concepción de la gobernanza, una confluencia de las elaboraciones teóricas de las comunidades epistémicas y las prácticas de gestión de los organismos internacionales.

30

Explícita o implícitamente, tres ideas o principios acerca de la migración alientan esta concepción de la gobernanza. En primer lugar, el discurso de los derechos humanos que asiste a los migrantes y la “razón humanitaria” (Fassin, 2012) que ha de guiar las intervenciones frente al fenómeno de la migración. Tal como se desprende de las fuentes o recursos que cita la OIM en su Glosario, la definición de la gobernanza se deriva en parte de la del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los estándares internacionales que al respecto fija el organismo (OIM, 2019: 138), mientras que la apelación a lo humanitario se relaciona con la forma de concebir al fenómeno migratorio, entendido como “crisis”. En segundo lugar, entonces, lo que articula esta concepción de la gobernanza es “una lectura de la realidad migratoria como crisis”. Es una crisis signada por la migración irregular, el incremento de la xenofobia y la discriminación, el aumento del negocio de la migración, los problemas en las relaciones bilaterales entre países con cruces migratorios fronterizos y la ruptura de la funcionalidad de las políticas migratorias en relación a las necesidades de mano de obra (Domenech y Mármora, en Domenech 2018). En tercer lugar, el compromiso por una migración ordenada, regular y segura que terminó consolidándose en el Pacto que bajo esos mismos términos se firmó en Naciones Unidas en diciembre de 2018, luego de la Declaración de Nueva York de septiembre de 2016, lo cual no hace más que reconocer el desorden, la irregularidad y la inseguridad de la realidad migratoria mundial para revertirlos mediante la construcción de un nuevo régimen migratorio.

Más allá de los principios y compromisos de los organismos internacionales, esta versión normativa de la gobernanza migratoria construye la realidad de la gestión del fenómeno pautando el accionar de los actores no sólo internacionales, sino también nacionales, civiles, religiosos y gu-

bernamentales hasta darle así forma al fenómeno de la migración sobre el presupuesto incuestionable del “derecho a migrar”.

Perspectiva crítica

Frente a esta visión normativa e institucional de la gobernanza migratoria se encuentra una perspectiva *crítica* de la misma. Situada en una tradición marxista y foucaultiana, esta visión concentra su atención en ver la funcionalidad de aquella realidad normativa, bien para poner de relieve la proliferación de violencias y el despojo de condiciones mínimas de existencia de poblaciones frente a la descomposición o exacerbación de los aparatos estatales de monopolio de la violencia y el movimiento (Mbembe, 2011; Varela, 2019, 2020; Slack, 2019), bien, desde una perspectiva neogramsciana, para criticar la dominación de las grandes organizaciones y corporaciones neoliberales en una gestión de la migración que, detrás del binomio “migración y desarrollo”, oculta el beneficio de los países receptores y los mercados laborales (Delgado-Wise, 2018); o bien para resaltar el manejo de la movilidad y reproducción de la fuerza de trabajo insistiendo en que, frente al colosal empeño de gobernar la migración, se despliegan novedosas formas de lucha de los propios migrantes (Mezzadra y Neilson, 2013).

De un lado, los trabajos de Achille Mbembe (2011) sobre la necropolítica y el capitalismo racial han abierto una vía de investigación y reflexión para explicar la violencia en el movimiento de poblaciones centroamericanas que atraviesa México (Varela, 2020). Desde esa perspectiva, se hace uso de la noción de “gobierno privado indirecto” del mismo autor (Mbembe, 2011) para formular una crítica a las formas de gestión de la migración en el contexto contemporáneo. Las violencias del continente africano, como la de los países del triángulo norte de Centroamérica son en parte, según este enfoque, el resultado del desmantelamiento progresivo del Estado, de la “salida del Estado” (Mbembe, 2011: 79; Varela, 2019: 103; Estévez, 2014) y la consecuente privatización del poder y los medios de coacción. Juvenicidio, feminicidio, violencia

patriarcal y de pandillas que jalonan la salida y el tránsito de los migrantes son así las consecuencias de una gubernamentalización del poder de la que son protagonistas no sólo los agentes delictivos sino también todo ese entramado de actores que gestionan las crisis migratorias contemporáneas.

32

Cuestionadora del marco institucional de las grandes organizaciones internacionales en el que se desarrollan los debates sobre la gobernanza migratoria, otra de las perspectivas reseñables de este enfoque crítico es la que se centra en las disputas ideológicas en torno a las causas de la migración, las políticas de frontera y los derechos humanos de los migrantes (Delgado-Wise, 2018; Boucher, 2008; Geiger y Pécout, 2010). Este acercamiento destaca que, desde la creación del Foro Global de Migración y Desarrollo en 2006, han estado allí presentes dos posturas encontradas en torno al asunto. Por un lado, una oficial y dominante centrada en la defensa de la gestión de la migración o *migration management* (Ghosh, 2008) que asume de manera incuestionada la globalización neoliberal y entiende a la migración en los términos de los intercambios más o menos equilibrados de los mercados globales, con sus compensaciones en remesas para los países de origen y con la debida responsabilidad de éstos o de los países de tránsito en el control y limitación de la migración irregular. Se trata, claro está, de una posición que favorece a los países receptores y las grandes corporaciones multinacionales. Por otro lado, una postura alternativa, encarnada en los actores de la sociedad civil y focalizada en una perspectiva comprensiva de los derechos humanos, atenta a las causas de una migración forzada por las condiciones de un desarrollo desigual y sensible a las múltiples dimensiones (económicas, políticas, sociales, ambientales, culturales, étnicas, etc.) que están presentes en el fenómeno migratorio contemporáneo. Pero el ámbito de la llamada sociedad civil es denso y diverso, y en su seno coexisten organizaciones más afines a las posturas dominantes y oficiales diferenciadas de otras de base, más críticas y contrahegemónicas. Frente a esa participación civil por “invitación” de las grandes instituciones globales, la propuesta gramsciana de Delgado-Wise (2018) es proclive a la “invención” de un nuevo espacio que concentre al activismo de base con el propósito de generar una fuerza

contrahegemónica, capaz de combatir la pretendida neutralidad de la gobernanza migratoria para construir un régimen migratorio fundado en la libre circulación y el trabajo digno para todos los seres humanos.

En el cruce del marxismo autonomista y la gubernamentalidad foucaultiana (Cordero, Mezzadra y Varela, 2019), más preciso e incisivo en la crítica a la gobernanza de la migración es el trabajo de Mezzadra y Neilson (2013). Los autores entienden que este modo de gestionar los asuntos de la migración traduce de manera normativa lo que críticamente había formulado Foucault, en sus clases de 1978, como gubernamentalidad. Esa forma desconcentrada y desoberanizada de gobierno que tiene por objeto a la población, a la economía política como saber y a los dispositivos de seguridad como recursos técnicos de control de la misma (Foucault, 1980) es, en esencia, el modo en el que esta perspectiva entiende a la gobernanza contemporánea de la migración y la administración del régimen de fronteras en la globalización neoliberal: una gestión flexible de la migración que persigue propiciar los flujos de mano de obra requeridos económicamente y que resulten beneficiosos a una forma de reproducción del capital (Mezzadra y Neilson, 2013: 176-177). Producto del trabajo de las comunidades epistémicas que van delineando técnicas de control, estándares técnicos y programas de desarrollo de capacidades para dar forma a las políticas migratorias, la gobernanza de la migración se presenta como “un proceso simple de persuasión sin coerción, según los patrones neutrales del cálculo y la gestión del riesgo, destacando a menudo la ‘libertad de movimiento de los migrantes’” (Mezzadra y Neilson, 2013: 211). Para esta visión de la gobernanza, que la emparenta además a los modos corporativos de la gestión empresarial, los Estados, depositarios tradicionales de la soberanía, siguen siendo los actores principales en la conformación de las políticas migratorias, pero su acción se ve crecientemente confrontada por una multiplicidad heterogénea de actores que juegan un rol crucial y, a veces, impredecible. El acento es puesto sobre el efecto de desoberanización, privatización y multiplicación del poder (Chignola, 2010; Negri, 2010) que propicia que la gobernanza ordenada favorezca, en el mundo del trabajo, los modos flexibles, múltiples y heterogéneos de inserción laboral y, en lo que concierne a las fronteras, más

allá de la representación de las mismas como muros, formas igualmente flexibles y desconcentradas que se extienden más allá de la línea geopolítica hasta alcanzar la acción de cada agente de la gobernanza y la vida de los propios migrantes.

Perspectiva sociológica

Nosotros proponemos abordar el estudio de la gobernanza migratoria a partir de una perspectiva sociológica, es decir, asumiendo la gobernanza como dato, como el ejercicio de hecho de una forma de gobierno que, en este caso, tiene como objeto la migración. Siguiendo este sentido sociológico y derivando de una perspectiva institucionalista, la cual concibe a la realidad social como el producto del accionar de múltiples instituciones (Powel y DiMaggio, 1991; Torpey, 1998), definimos la gobernanza como una práctica de gobierno desarrollada por un conjunto de actores institucionales, público-estatales; privado-sociales (ONGs, asociaciones civiles y religiosas), internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que producen el fenómeno migratorio, en términos colectivos y también individuales; producen a la migración y producen al migrante a través de su acción. Lo hacen realizando actividades de control (o dejando de realizarlas); asignando categorías administrativas (migrante legal, irregular, refugiado, solicitante de asilo, etc.); prestando asistencia y cuidado (de refugio; de defensa de sus derechos); produciendo datos (a través de las comunidades epistémicas que participan en la caracterización del fenómeno y contribuyendo en la ideación de políticas públicas); inscribiendo a los migrantes en un orden de reconocimiento anómalo (ACNUR), etc.

Así, el fenómeno de la migración resulta de esa amplia gama de acciones que realizan los actores de esta forma de gobierno, y que se instituye a partir de la capacidad de los Estados modernos para aprehender poblaciones y por tanto excluir a otras, determinando quién es ciudadano y quién no (Torpey, 1998). En el caso que analizamos, la gobernanza migratoria en México, aunque los actores en principio actúan bajo este precepto, es frecuente que operen más bien bajo la falla de este principio. Es decir,

actúan mayoritariamente sobre personas migrantes que, por los motivos que fuere, ajenos o propios de su voluntad, pero siempre justificados en la propia racionalización táctica del agente migrante (De Certeau, 2000: 40-44), son esquivos respecto a esa capacidad performativa del Estado de aprehender poblaciones. Son, por lo menos en principio, y casi siempre en su ingreso al territorio nacional, “migrantes sin papeles”, “irregulares”, “ilegales” (De Genova, 2002) a partir de las propias condiciones que genera la política migratoria y gestiona gobernanza de la migración. Sobre esos sujetos operan estos agentes y su acción consiste en apresurarse para dotar de papeles e identificar a los migrantes, aunque sea de una manera inestable, precaria, heterogénea y multiplicada (Irazuzta, 2020). En tanto que fenómeno típico de la globalización, la gobernanza se constituye como uno de los fenómenos de desnacionalización de determinadas capacidades estatales que “desensamblan” las estructuras de autoridad, derecho y territorio de la era de los estados-nación (Sassen, 2006).

La gobernanza es, entonces, todo ese aparato institucional en la periferia del Estado y en el Estado mismo, que produce esas poblaciones, en términos colectivos y, paralelamente, en términos individuales, forjando frecuentemente la imagen y el actuar del migrante como subjetividad sufriente o víctima (Gatti, 2017; Gatti, Irazuzta, y Martínez, 2021), concebido a partir de su condición de vulnerabilidad (Irazuzta y Martínez, 2014). En ese sentido nos interesa la gobernanza, desde ese efecto constructivista de la perspectiva institucionalista (Powell y DiMaggio, 1991; Torpey, 1998), aunque luego podamos ubicar dentro de esa etiqueta dura, grandes aportes de la perspectiva crítica y decir que la gobernanza es gubernamentalidad foucaultiana (Foucault, 1980; Mezzadra y Neilson, 2013), es decir, un conjunto de dispositivos, de poderes vivos y actuanes, que producen regímenes de verdad en torno a aquello que gobiernan (burocracias, discursos, disposiciones morales, edificios, sujetos). La gubernamentalidad, entendida aquí como gobernanza, es poder “positivo”, construye aquello que pretende gobernar y le da forma al fenómeno. Todos los agentes de la gobernanza participan de una biopolítica que gestiona poblaciones (Foucault, 1980; Negri, 2010; Fassin, 2018) y en la que está en juego la vida (y la muerte) de los individuos de esas poblaciones

en su condición *nuda*, en puro estado de *bios* (Agamben, 1998) o, en términos más generales, bajo la forma en la que Didier Fassin entiende la “biolegitimidad”, es decir, el significado y el valor de la vida (Fassin, 2018: 36). En efecto, en la gobernanza de la migración se dirimen esos parámetros entre los diversos actores que la componen y son determinantes de las racionalidades de su acción.

36

Lo que en este trabajo nos proponemos, desarrollando el marco teórico que ha guiado la investigación de la que dan cuenta las diferentes contribuciones a este volumen, es analizar los actores que componen la gobernanza de la migración en México para explorar primero en sus racionalidades de acción, en los modos en que esos actores conciben a la población que gobiernan después y, posteriormente, lo que es propio de estos modos de gestión: la crisis, la emergencia.

La producción de los actores de la gobernanza migratoria

La gobernanza es una forma de gobierno de y por actores. Este concepto, el de actor, perteneciente hoy al lenguaje cotidiano de las instituciones, los analistas y los propios actores de la gobernanza, tiene una larga tradición de debate teórico en la ciencia social, especialmente en la sociología. Desde allí, se relaciona con la noción de agente (*agent*) y agencia (*agency*) para indicar la capacidad de actuar, sobre todo de un individuo (Giddens, 2011). Esa capacidad de acción, especialmente relevante en la primera versión del individualismo metodológico, el de la sociología de la acción de Max Weber, abre en la disciplina lo que será uno de sus debates centrales: el de las relaciones “individuo-sociedad” y el juego de fuerzas de determinación entre esos dos polos. El debate se dirime entre quienes se inclinan por el lado del individuo (como por ejemplo las corrientes del otro individualismo metodológico, el de la teoría de la elección racional) y quienes, más apegados a una tradición durkheimiana o marxista, se decantan por ver en el individuo el resultado del constreñimiento y la coerción que la sociedad ejerce sobre éste, o el peso de las estructuras sociales sobre su capacidad de acción. Pero en una u otra tradición, el

individuo no puede ser pensado como totalmente autónomo, sino como un actor o agente que es un portador, productor o reproductor de estructuras sociales.

Frente a este debate clásico y central de la sociología en torno al actor, un analista de la gobernanza diría lo que Magritte frente a una pipa: esto no es un actor. Destacaría en primer lugar que cuando en la gobernanza se habla de actores, se entiende que éstos tienen un carácter colectivo o corporativo en el seno de los cuales opera una estructura jerárquica (Scharpf, 1997) y con capacidad de decisión (Sibeon, 2003), es decir, se trata de un agente que actúa en función de una decisión y, por lo tanto, estratégicamente, esto es, asumiéndose como “propietario” del lugar en el que actúa (De Certeau, 2000: 40-44); es un agente con poder. Un actor es, entonces, un componente de una estructura de poder compuesta por otros actores.

Más afín a la gobernanza es, en este sentido, la perspectiva del institucionalismo. Retomando este enfoque, García Sánchez (2007: 204-206) define a los actores a partir de dos características centrales: por un lado, sus orientaciones, que pueden estar dadas en función del rol que un individuo desempeña en un entorno social determinado (como integrante de una familia, una empresa, un partido político, etc.), de las preferencias de ese actor, relativas al interés en conservar una determinada posición; a las normas que delinean sus patrones de conducta; a su identidad dada por las normas e intereses con los cuales un individuo se identifica; o a las orientaciones cognitivas que construyen la realidad y los cursos de acción en los cuales inscribe la suya. Por otro, a estas orientaciones, o sobre ellas, se agregan las capacidades estratégicas de los actores, mediante las cuales desarrollan una acción con la intención de alcanzar objetivos específicos comunes a un colectivo. Así, las capacidades están insertas en aquel entramado de orientaciones que construyen “mapas cognitivos” sobre los que se despliegan intereses convergentes y negociaciones estratégicas en virtud de posibles posiciones enfrentadas.

Desde esta perspectiva, siguiendo a García Sánchez, los actores colectivos pueden ser entendidos como aquellas entidades integradas por miembros con intereses, percepciones y creencias similares en torno a un

problema, que poseen cierto grado de organización y recursos para resolver conflictos internos, que actúan de manera intencionada y estratégica en función de un objetivo común y que se diferencian de otros actores a partir de la atribución de algún grado de responsabilidad sobre sus decisiones. En este entramado de características, para la autora, un actor es “*una unidad de decisión-acción responsable*” (2007: 206).

38

La gobernanza parece así más cercana al proceso decisional de las corporaciones económicas que a lo que tradicionalmente se ha entendido por gobierno en la ciencia política. De hecho, mucho de su lenguaje procede del mundo de las corporaciones. Palabras como *shareholder* y *stakeholder* son reveladoras de la concepción de lo que es un actor para esta forma de entender y gestionar los asuntos públicos y, como lo destacan Mezzadra y Neilson (2013: 208), además de intentar con ello difundir el modelo y la racionalidad de la empresa capitalista en todo el tejido social, tienden a borrar las fronteras entre lo público y lo privado y, con ello, a hacer flexibles los criterios para la incorporación de nuevos actores en los procesos de gobernanza. Incluso, agregaríamos nosotros, es también especialmente borroso el límite entre lo interior y lo exterior en asuntos de política pública, como lo demuestra la profusa intervención de los organismos internacionales en la construcción del marco normativo de la gobernanza de la migración, según lo hemos expuesto en la sección correspondiente.

Esta forma disruptiva en la gestión de los asuntos públicos de la gobernanza, vista desde la perspectiva de una sociología de la dominación, invierte el orden de la legitimidad según es este entendido desde los patrones de la modernidad política. Chignola subraya en este sentido el desplazamiento desde una “legitimidad orientada al *input*”, como es la fundada en la representación política como base del proceso de autorización para la toma de decisiones, hacia otra “orientada al *output*” constituida, dice Chignola citando a Scharpf (1997), por la capacidad *performativa* de las instituciones. Esta *performatividad* se concreta en: la capacidad de los actores para optimizar su elección y actuar en términos de regulación global; para aplicar políticas en función de intereses y al margen de la voluntad colectiva, y para actuar “en nombre y por cuenta del gobernado”. El resultado de todo ello, expresa el autor, “es despoli-

tizar integralmente los terminales de la acción de gobierno” (Chignola, 2010: 404). Es también a partir de esta capacidad *performativa*, decimos nosotros, que el entramado de actores que componen la gobernanza de la migración produce el fenómeno de la migración, en términos colectivos y también individuales; como poblaciones migrantes y como sujeto migrante.

Cuando decimos “producen” no estamos desconociendo la agencia de los gobernados; no negamos el carácter de actor de quien migra; ni en términos colectivos, ni individuales. No desconocemos tampoco los grandes aportes del “enfoque de la autonomía de las migraciones” (Mezzadra, 2005; Cordero, Mezzadra y Varela, 2019), centrado en la subjetividad migrante y en la concepción de la migración como movimiento social. Cuando asignamos ese lugar productivo de la gobernanza estamos entendiendo una forma de gobierno productora de un poder positivo en sentido foucaultiano, es decir, esa orientación hacia el *output* de la política de la gobernanza que da como resultado una serie de dispositivos de gobierno para una población en tránsito no reconocida en los términos de los derechos que constituyen a los individuos-ciudadanos, como lo veremos a detalle en la siguiente sección.

Nos interesa explorar en lo que sigue en el lado estratégico del poder; conscientes que frente a ello se despliegan replicadamente tácticas por parte de los propios migrantes. Queremos dar cuenta de una racionalidad de gobierno conformada por el conjunto de los actores de la gobernanza, sin con ello pretender generar la imagen de un todo coherente y homogéneo. Más bien al contrario, lo que en la propia consideración de los actores de la gobernanza migratoria en México se observa, como lo subrayan casi todos los capítulos de este volumen, son los desencuentros, la descoordinación y las muchas diferencias entre ellos. La caracterización y categorización de los actores que haremos a continuación se corresponde con el modo de construir el campo (Bourdieu, 1991) en términos metodológicos en un intento de trazar las líneas principales del espacio social sobre el que se despliegan los actores de la gobernanza. El proyecto de investigación del que partimos agrupó a estos actores en tres categorías principales:

Por un lado, lo que entendemos como actores de la *sociedad civil* comprende a ese cuerpo heterogéneo de organizaciones que se ubica entre el Estado y el mercado. En el marco interpretativo de la acción colectiva que adquiere especial protagonismo durante los años 90, inscrito además en una teoría política de las transiciones de las dictaduras a las democracias que va haciendo a un lado al Estado como centro de la reflexión social y política, la sociedad civil comienza entonces a ser entendida como aquella arena de mediación entre el Estado y el mercado, identificada en ocasiones como “tercer sector”, hecha de la comunicación entre seres humanos y sustentada en la universalidad de derechos sociales, civiles y políticos (Cohen y Arato, 2000; Olvera, 2001). La relativamente amplia difusión de este “paradigma” ha calado en la sociedad y hoy, con independencia ya del *telos* de construcción democrática en el que se fundaban aquellas primeras formulaciones, forma parte de un lenguaje más o menos corriente e incluso institucional que denota una posición de formulación de demandas, intervención y gestión intermedia entre el Estado y el mercado. Como criterio de identificación sociológico, los actores de la sociedad civil son, entonces, organizaciones relativamente al margen de las instituciones de gobierno que se desenvuelven por canales de participación alternativos a los institucionalmente previstos y que actúan sobre los principios de una ciudadanía activa en problemas sociales puntuales y diversos. Como componente de la gobernanza de la migración, el de la sociedad civil es un gran espacio de intervención en el que ubicamos a actores diversos en sus funciones y propósitos.

En el marco de la investigación en la que se inscribe este texto, decimos que este ámbito de la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de actores, puesto que en él puede inscribirse la acción de una serie de organizaciones cuya acción es la denuncia o la formulación de demandas a las instituciones de gobierno sobre la política migratoria o la violación de derechos humanos de las personas migrantes. Un lugar sobresaliente dentro de esta categoría de actores lo ocupan las llamadas “casas de migrantes” que se distribuyen a lo largo del territorio mexicano, de sur a norte y de este a oeste, acompasando el tránsito de la migración. Las casas de migrantes son albergues dispuestos para el refugio y la recuperación

de quienes transitan por México, en su gran mayoría, de sur a norte, hacia los Estados Unidos, pero también en dirección opuesta, cuando son utilizados por personas deportadas por el gobierno estadounidense, como puede verse en el siguiente capítulo, dedicado al análisis de los flujos migratorios. Su presencia y su acción está prevista en la ley migratoria del país. En su artículo 76, como se menciona y analiza en el capítulo 5, la ley prevé que, en el perímetro de acción de estas casas, la autoridad migratoria se inhibe en el entendido de que su actuación se inscribe en el marco de “actos humanitarios”. El capítulo 4 de este volumen da extenso detalle de este tipo de actores, pero, en términos generales, podría decirse que se trata de organizaciones dependientes de la Iglesia católica constituidas sobre un principio asistencial basado en la larga tradición de santuario de esta religión (Washington, 2020; Shoemaker, 2013; Lippert y Rehaag, 2013; Doering-White, 2018; Gatti, Irazuzta y Martínez, 2021), remozada en la actualidad en la extendida cultura de los derechos humanos y el humanitarismo (Fassin, 2012). En el desempeño de esta función de asistencia y provisión de refugio, por su distribución por el territorio y por su disposición temporal de las estancias (que en su mayoría oscila de 3 a 5 días) podría decirse que las casas de migrantes materializan el tránsito por el territorio y definen así la esencia de un tipo de migración llamada precisamente “de tránsito”. Si acaso por este carácter realizativo de su intervención, podríamos también afirmar que, en el conjunto de los actores de la gobernanza migratoria, estos de la sociedad civil conforman la base social de la acción de los otros agentes. Los organismos gubernamentales disponen sus oficinas de registro y sus lugares de detención de migrantes en las inmediaciones de estas casas, y las organizaciones internacionales comienzan tejer alianzas con las casas de migrantes y localizar sus intervenciones en ellas conforme se va desarrollando en el país la política de refugio.

Por otro lado, la categoría actores *de gobierno* agrupa a organismos de la administración pública que enfocan principalmente sus actividades al control migratorio, aunque en ocasiones y en otros niveles de la administración, también desarrollan acciones de diseño e implementación de políticas públicas o, incluso, de política social o de salud, las cuales

se han vuelto especialmente relevantes durante la pandemia, tal como puede observarse en este aspecto en el capítulo 6. Estos actores, los más directamente relacionados con la política migratoria, se constituyen fundamentalmente sobre el principio del monopolio de los medios legítimos de movimiento (Torpey, 1998) que, al menos desde una perspectiva típico ideal, es propio de los estados nacionales. Este principio monopólico es determinante de las actividades de control y registro que realizan estos agentes, constituidas por el principio de diferenciación básico entre aquellas personas que son consideradas nacionales, es decir, ciudadanos de pleno derecho, frente a las extranjeras, carentes de estos derechos. Sin embargo, en el marco de la actual gobernanza migratoria, estos actores operan sobre las fallas de dicho monopolio. Entendemos que son al menos dos esas fallas: por un lado, la dada por la pérdida del control soberano del registro de las poblaciones extranjeras debido a la predominancia del carácter irregular de la migración que transita por el territorio; incluso en ocasiones sobre la que se asienta en el mismo territorio, como puede observarse en los análisis del capítulo 3; por otro lado, porque su papel, aunque sigue siendo central, en el conjunto de los actores de la gobernanza pierde protagonismo; es el tipo típico de actores sobre el que se cierne, como lo hemos visto más arriba, el efecto de desoberanización propio de la gobernanza (Chignola, 2010; Negri, 2010). La materialización de estas fallas es especialmente notoria frente al siguiente grupo de actores, los internacionales.

Finalmente, bajo la etiqueta *organismos internacionales* comprendemos a actores que son parte de las grandes agencias intergubernamentales, como la OIM, UNICEF y el ACNUR, además de organismos de la sociedad civil internacional, como Médicos Sin Fronteras (MSF), son actores que encarnan la versión normativa de la gobernanza, que guían su acción por valores de un deber ser de la migración, dados en la actualidad por los principios de la migración “segura, ordenada, regular y responsable” (OIM, 2015), pero que actúan sobre una realidad que los contradice. En todo caso, su actuación práctica consiste en la gestión y documentación de la población migrante y en la incidencia y atención humanitaria a la misma. En su gestión diaria, sobre todo a partir de la implementación de

la política de refugio en el país y en lo que concierne al actor principal de este grupo, el ACNUR, las decisiones de este tipo de actores influyen sobre manera entre los de las otras dos categorías.

En esa intervención cotidiana y conforme van expandiendo los registros para el refugio, la acción de estos actores se va desplegando por el territorio a través de las llamadas “oficinas de terreno”, con especial celeridad y fuerza a partir de las caravanas migrantes de 2018. Es decir, el hacer de estos organismos internacionales se ve incrementado en cuando a la intervención directa en la atención hacia la población migrante, pero su acción es también indirecta en cuanto a la influencia normativa sobre los otros actores en lo que se refiere a los modos de intervención. Lo hace, por ejemplo, el ACNUR a través de mandatos de capacitación hacia socios formadores de la sociedad civil. A través de alianzas con estas organizaciones, como algunas casas de migrantes y organizaciones defensoras de derechos humanos, los organismos internacionales encuentran la posibilidad de habilitar espacios de intervención en lugares donde no cuentan con una presencia operativa. Es así como el ACNUR, MSF, la OIM y UNICEF tienen presencia en algunas casas de migrantes, ya sea a través de oficinas y albergues en sus propias instalaciones o mediante visitas periódicas (MSF, 2020).

Es este denso, abigarrado y heterogéneo conjunto de actores el que compone la gobernanza de la migración. Entre todos, con sus intervenciones, con sus políticas de control, con sus discursos, con los espacios de atención, registro e identificación hacia los migrantes que transitan por el territorio dan forma al fenómeno migratorio. Es una estructura de gobierno dispersa y desigual en la que cada actor participa desde su propia racionalidad de acción: la sociedad civil, principalmente a través de la distribución de las casas de migrantes, contribuye a darle forma al tránsito de la migración; sus organizaciones son también la base social de la gobernanza puesto que a ellas concurren las organizaciones internacionales para desplegar su acción y también los organismos gubernamentales que erigen su presencia física de control y detención en las ciudades o regiones donde estas casas se ubican. El resultado es una población migrante que, aunque no reconocida por su carácter irregular, termina

siendo una población sobre la que se despliega un frondoso y copioso ejercicio de gobierno.

La gobernanza y los gobernados: poblaciones y sujetos

44

“Gobierno sin comando”, “persuasión sin coerción”, “desoberanización”, “legitimidad de *output*”..., la gobernanza desestabiliza las formas modernas de constitución de la autoridad con capacidades decisorias, des-concentrando y privatizando la gestión de los asuntos públicos entre un conjunto de actores heterogéneos. La novedad que introduce la gobernanza en las artes de gobierno es importante en este sentido, como lo venimos poniendo de manifiesto. No es gobierno en el sentido moderno, como gobierno asociado a un Estado, pero eso no significa que desaparezca, ni aun que disminuya la acción de gobernar, pues la gobernanza gobierna en el sentido de que es una práctica que produce sujetos gobernados.

Dedicaremos este apartado a las formas de producir gobernados de la gobernanza. Abordamos en este sentido su capacidad productora del fenómeno migratorio, en términos colectivos e individuales, tal como venimos insistiendo. No desde la propia perspectiva de los sujetos gobernados, sino, como se lo ha propuesto la investigación de la que partimos, desde la de los actores de la gobernanza. Queremos analizar las representaciones de la población a la que la gobernanza dirige sus acciones de gobierno y los sujetos que componen esas poblaciones teniendo como tipo ideal del mismo, en sentido jurídico y a la vez weberiano, el individuo que es sujeto de gobierno en la modernidad, es decir, el constituido por la ciudadanía.

Vista desde su efecto de producción de sujetos gobernados, la gobernanza migratoria es gubernamentalidad foucaultiana. Para Foucault (1980), que acuña este concepto con el advenimiento de la modernidad política en Europa desde el siglo XVIII, la gubernamentalidad es esa forma replicada de gobierno de poblaciones que se manifiesta en múltiples dispositivos que se abren a la mirada cuando la teoría política es capaz de “cortar la cabeza del rey”; es decir, de hacer a un lado al Estado para ver

sociológicamente al poder en su microfísica y actuando sobre individuos concretos. El concepto de dispositivo dibuja bien la materialidad de esta forma de gobierno. Se dice de él que es 1) es una red de elementos heterogéneos: discursos, instituciones, leyes, medidas policíacas, saberes y proposiciones filosóficas, etc.; 2) que tiene una función estratégica y, por tanto, se inscribe en redes de poder; 3) y que resulta del cruce de relación de poder y de saber (Agamben, 2011: 250). El dispositivo conecta cada una de estas cosas “a un conjunto de *praxis*, de saberes, de medidas y de instituciones cuya meta es gestionar, gobernar, controlar y orientar –en un sentido que se quiere útil– los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres” (2011: 256). Materializada en estos dispositivos, la gubernamentalidad es gobierno dirigido a poblaciones y orientado a conducir las conductas de los individuos (Dean, 1999).

¿Qué población gobierna la gobernanza de la migración? ¿Cómo la podemos caracterizar en sus líneas generales? Lo fundamental viene dicho en el nombre: se trata de migración; pero es mayoritariamente migración en tránsito, incluso si es de retorno. El concepto de migración en tránsito es problemático en términos jurídico-políticos puesto que lo propio del Estado moderno y territorial es abrazar poblaciones y controlar el movimiento de quien entra y quien sale de esas poblaciones comprendidas en sus confines territoriales (Torpey, 1998); incluso es inasible para la sociología, hecha a poblaciones estables, a la medida de esos estados-nación (Giddens, 2011). Apenas si se atisba sociológicamente en una caracterización que de la misma hace la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de las personas apátridas, de su Estado de nacimiento o residencia habitual” (OACDH, 2018: 8).

El grueso de los dispositivos de la gobernanza de la migración en México se constituye alrededor de esta migración en tránsito: de ello da cuenta la disposición de las casas de migrantes a lo largo del territorio; también los diversos dispositivos administrativos y de operación en el terreno que implementan las organizaciones internacionales; a ese tipo de población va dirigida la mayor parte de las acciones de las instituciones de gobierno,

orientadas al control de entradas y salidas y operando mayoritariamente cuando ese control falla. La gobernanza en su conjunto, en todas sus categorías de actores, gobierna una población en tránsito por el territorio que transcurre al margen de los canales institucionales de reconocimiento de los sujetos que la componen. Una población que está por ello excluida de las acciones del gobierno asociado al Estado, constitucionalmente establecido y constituido con base en una “legitimidad orientada al *input*” (Chignola, 2010). Pero esta exclusión no significa ausencia de gobierno, al contrario, la sujeción a los dispositivos de la gobernanza da como resultado una *población sobregobernada*. El amplio despliegue de actores que toman parte en la construcción del campo que hicimos en esta investigación es revelador de una copiosa actividad de gobierno que se cierne una y otra vez sobre la migración en tránsito. Es población sobregobernada porque sobre ella opera la multiplicidad heterogénea de actores de la gobernanza, cada uno desde su rol y su propia racionalidad de actuación; es también sobregobernada porque sobre ella se ciernen muchas instancias de registro, todas las que se disponen cuando falla el registro oficial de entradas y salidas. Cuando no funciona ese registro oficial al que se le presume la capacidad de identificación de personas, lo que resulta es una copiosa actividad de identificación por cada una de las instancias que hacen a la gobernanza de la migración: registran e identifican cada una de las casas de migrantes de manera replicada en cada una de las entradas que se producen en el tránsito; registran e identifican las organizaciones internacionales que operan sobre una política del refugio; registran e identifican las propias instancias de gobierno procesando aquellas solicitudes de refugio o encerrando a los migrantes en las estaciones migratorias. Sobregobernada y sobreidentificada, a pesar de que se trate de una población de sujetos no reconocidos.

Analizando las poblaciones de barrios marginales en Calcuta, Chatterjee desvela la doble constitución de este tipo de dispositivos de gobierno que operan relativamente al margen de lo constitucionalmente establecido. En “La política de los gobernados” (2008), el autor define la situación de aquellos grupos de población que, como los refugiados, los trabajadores eventuales, los campesinos sin tierra, (o los inmigrantes irregulares para lo

que aquí concierne) se constituyen en categorías de la gubernamentalidad (2008: 133): son comunidades asumidas como “categoría(s) empírica(s) funcional(es) para definir e implementar políticas públicas” (2008:132). Pero el autor descubre en ello a la vez la existencia de un espacio de negociación y contestación abundantemente poblado por agencias gubernamentales que despliegan procesos administrativos “paralegales” y demandas colectivas que recurren a “solidaridades morales” para hacer valer sus reivindicaciones (2008: 153). Se trata de políticas y programas de gobierno que operan más o menos al margen del “ejercicio igualitario y uniforme de los derechos derivados de la noción de ciudadanía” (2008: 134).

Los sujetos de la gobernanza migratoria son sujetos de poblaciones sobregobernadas, pero no por ello sujetos de derecho en el sentido típico ideal del individuo-ciudadano (Marsahall y Bottomore, 1998). Son varios los autores que subrayan de múltiples maneras las excepciones a, y las mutaciones en, la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. En el marco de la globalización neoliberal, Aiwá Ong dice que una de sus consecuencias es la producción de “tecnologías de subjetividad”, que llaman al gobierno de sí mismo en orden a optimizar las capacidades individuales para el desempeño dentro de una sociedad de mercado, y de “tecnologías de sujeción”, consistentes en estrategias políticas tendientes a regular poblaciones para obtener de estas una máxima productividad. Estas circunstancias, según Ong, surten especial efecto sobre la ciudadanía creando situaciones de excepción jurídica, en la medida en que se trata de poblaciones que desbordan la territorialidad estatal y provocan la aparición de nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, poder y saber y soberanía y territorio (2006: 6). En referencia a los movimientos migratorios y a las restricciones políticas a la inmigración, Ngai aborda el tema de los inmigrantes indocumentados como “*un nuevo sujeto político*” cuya inclusión en la sociedad nacional es a la vez “una realidad social y una imposibilidad legal”: un sujeto apartado de la ciudadanía y sin derechos; un “sujeto imposible” (2005: 4) que, sin embargo es legalmente producido como “ilegal” (De Genova, 2002), creando así las condiciones para la vulnerabilidad y la estigmatización racista de los individuos, cuestiones que, en circunstancias de ciudadanía normalizada, comportarían

sanción y protección jurídica. Las categorías para retratar estas formas de sujetos cada vez más extendidas abundan: “expulsados” (Sassen, 2015), “desaparecidos sociales” (Gatti, 2020; Irazuzta, 2020); “no contados” (Gatti, Irazuzta y Sáez, 2020) son conceptos que podrían ser válidos para describir los sujetos de la gobernanza migratoria contemporánea.

Las poblaciones y los sujetos que la gobernanza de la migración produce, aunque no reconocidos en términos de lo que constituye a un individuo en ciudadano, no son excluidos. Parecen más bien sujetos y población de una “inclusión diferencial” (Mezzadra y Neilson, 2013), al margen del reconocimiento oficial, pero integrados a los modos de la peculiar forma de gobierno de la gobernanza de la migración. Se trata de una situación que es esencialmente política. Isin (2002) observa que, a lo largo de la historia, estas excepciones a la ciudadanía constituyen al propio “ser político”. Todos aquellos grupos o figuras que en determinados momentos históricos se han situado como el Otro del ciudadano “normal” (inmigrantes, *homeless*, forasteros, refugiados), puesto que ponen en cuestión la “naturalidad” y arbitrariedad de las virtudes dominantes que se expresan en la ciudadanía constituida, señalan justamente ese “deseo de ser”, esa actitud inconformista fundada en situaciones de marginalidad con respecto a lo instituido que, en la apreciación de Samaddar (2010), hace a la “emergencia del sujeto político”. Quizá esa emergencia sea el preludio de nuevas formas de ciudadanía, como lo atisba Sassen (2006: 349-406), pero en sus manifestaciones actuales son poblaciones y sujetos que son gobernados y construidos desde la crisis de la ciudadanía y las instituciones políticas que la sostienen.

La gobernanza migratoria como gobierno de crisis

La crisis es el ámbito y el ánimo en el que se desenvuelve la gobernanza de la migración. Congregando a una multiplicidad de agentes –gubernamentales, civiles, nacionales e internacionales– que gestionan ese tránsito de poblaciones y que, en esa acción van dando forma al fenómeno de la migración, la gobernanza atendiendo una emergencia que se entiende

como “crisis”. Esta constitución de crisis, y su relación con este tipo de gobierno es lo que concierne a este apartado.

La definición de *crisis* y, por ende, el propio raciocinio detrás de su estudio, varía dependiendo de la perspectiva desde donde se aborde el fenómeno. Para los estudios del manejo de crisis, los cuales derivan de una corriente positivista, las crisis se presentan como amenazas objetivas, como eventos que se deben afrontar. De acuerdo con estas premisas, Pearson y Clair (1998) establecen que una crisis es un *evento* de alto impacto que se caracteriza por la ambigüedad de su causa, sus efectos y los recursos para su resolución, así como la creencia de que las decisiones sobre este evento deben ser hechas con cierto sentido de urgencia.

Si bien estas ópticas permiten analizar las acciones que surgen en respuesta a la crisis, carecen de argumentos para entender la propia concepción del fenómeno. En contraposición a estas perspectivas positivistas, existen otras propuestas teóricas que posicionan a las crisis como variables dependientes de los actores que en ellas convergen, presentándolas como construcciones intersubjetivas. Una de estas propuestas surge a partir de la ola de teorías modernas de los Estudios de Seguridad Internacional, la teoría de la securitización, propuesta por Buzan, Wæver y Wilde (1998). Esta teoría define la *securitización* como una forma de representación lingüística en la que un asunto particular se posiciona como una amenaza - por lo general haciendo referencia al Estado-Nación (Buzan, Wæver y Wilde, 1998). De acuerdo a McDonald (2008) la representación lingüística se convierte en un movimiento securitizador a través del consentimiento de la audiencia receptora, el acto no produce la seguridad, sino que lo construye intersubjetivamente (p. 566). En el debate sobre si las amenazas son objetivas o subjetivas, la Escuela de Copenhague propone entender la seguridad como lo que socialmente se construye como amenaza (van Munster, 2014).

Bajo esta perspectiva, se rechaza la noción positivista de la crisis y se cuestiona no sólo la legitimidad de la construcción de un asunto como amenaza, sino también las intenciones y los intereses de los actores para construirlo como tal (Kalkman, 2019). Un asunto se convierte en un asunto de seguridad no porque constituya objetivamente una amenaza

para el Estado u otro objeto de referencia, sino porque un actor lo define como una amenaza existencial para la supervivencia de tal objeto. Haciendo esto, el actor reclama el derecho de manejar el asunto a través de métodos extraordinarios (Wæver, 2004). La constitución de un asunto como una crisis o emergencia representa una técnica política que justifica los dispositivos de su gestión.

50

Así, la securitización de la migración se manifiesta en el uso ubicuo de *crisis migratoria* como recurso para describir el contexto actual bajo el cual operan los actores de la gobernanza de este fenómeno (Ignatieff *et al.*, 2016; Kihato, 2018; Metcalfe-Hough, 2015; Parlamento Europeo, 2017; ONU, 2021; OIM, 2012a; OIM, 2012b). La “gestión de la migración” –dicen Mezzadra y Neilson (2013:210)– “se ha vuelto una suerte de sinónimo de la gestión de la crisis”.

Si bien la construcción de la migración como crisis se encuentra de manera generalizada en la literatura de la gobernanza, esta postura es desafiada por distintas investigaciones críticas que sugieren que esta perspectiva es deficiente como una aproximación para asumir la migración contemporánea, tanto para su definición y comprensión como fenómeno, como para su propia gestión (Bhabha, 2018; Tsianos y Papadopoulos, 2012). En el contexto de la Unión Europea (UE), autores como Fröhlich y Müller-Funk (2020) critican esta categorización de la migración como crisis, caracterizándola como una medida política por parte de actores de la UE, más que una propuesta para comprender y atender al fenómeno de la movilidad humana en sus fronteras y las subjetividades que ésta abarca. Sin embargo, debido a que las definiciones normativas rara vez están exentas de motivaciones políticas, estas categorizaciones responden a estrategias de los agentes de la gobernanza y por tanto cumplen un rol en la construcción discursiva de esta forma de gobierno.

Luz Tantaruna, asesora regional de emergencia y post crisis para las Américas de la OIM, describe en el portal de esta organización a las crisis migratorias como crisis *con dimensiones de migración*:

La crisis migratoria es un término que describe los flujos migratorios complejos y generalmente a gran escala, así como los patrones

de movilidad ocasionados por una crisis que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas, y plantear serios retos de gestión de la migración a más largo plazo. (Tantaruna, s.f.)

En su propia acepción normativa, esta *crisis migratoria* representa una crisis de gestión sobre la movilidad de poblaciones, crisis que se distingue por una proliferación de técnicas de control y de organismos que las implementan, lo cual da como resultado el sobregobierno del que hablamos en el apartado precedente.

Partiendo de las observaciones de la OIM y la respuesta sistematizada que propone en el Marco Operacional para Situaciones de Crisis Migratoria (2012a), podemos aseverar que desde los actores que les gestionan, las crisis migratorias se conciben como crisis humanitarias. Tomando algunos elementos de la definición de Väyrynen (1996), podemos decir que una crisis humanitaria es una situación de emergencia que afecta a un grupo de personas, puede involucrar altos niveles de mortalidad, malnutrición, la difusión de enfermedades, la falta de acceso a agua limpia, seguridad alimentaria, instalaciones sanitarias y refugio. De acuerdo a Anderson y Gerber (2018) cualquier desastre, ya sea natural o provocado por el hombre, puede convertirse en una emergencia humanitaria si se requiere de la asistencia internacional para proveer auxilio a la población afectada. Una crisis humanitaria es, por tanto, una crisis de gobierno, cuya característica esencial es la incapacidad del Estado para dar respuesta y atender a su población.

A nivel operativo, es justo a partir de la concepción de crisis migratoria como crisis *humanitaria* que se legitima el involucramiento de actores externos al Estado. La emergencia en este caso funciona como una oportunidad para consolidar la estructura de la gobernanza de la migración como una forma más de gobierno neoliberal (Anderson *et al*, 2020). En América Latina fue justamente la ‘crisis’ en la gobernabilidad migratoria en la década de los 90 –manifestada como la inhabilidad de los Estados en la región para atender el aumento en los flujos migratorios, la xenofobia y discriminación, así como las políticas migratorias incongruentes– lo que

motivó los acuerdos regionales que comenzaron a dar forma a la gobernanza migratoria contemporánea (Domenech, 2018:117). El desarrollo de la estructura de esta forma de gestión ha sido paralelo a la interpretación de la realidad migratoria como “crisis”.

Esta concepción de la migración como *crisis* no sólo legitima la estructura de la gobernanza, sino que justifica los dispositivos con los que ésta circunscribe, define y gestiona la migración. Entendiendo por dispositivo lo que Foucault describe como una red de prácticas y mecanismos, cuya función principal es responder a una urgencia (Agamben, 2011: 254), los dispositivos de la gobernanza responden a la urgencia que el constructo de su objeto de gobierno propone, atendiéndola como una cuestión de seguridad. El modelo de gubernamentalidad securitizante que de ello deriva, basa sus dispositivos en el control de sus fronteras y la restricción de los derechos de los migrantes, dotando a la condición de irregularidad migratoria de calidad delictiva (Mármora, 2010:76). Esto conlleva a que su gestión tenga un carácter punitivo, caracterizado por operaciones de detención y deportación de los migrantes.

En este contexto, las fronteras contemporáneas cobran cada vez más importancia en la escena de la política internacional, ocupando un lugar sustancial en la construcción discursiva de la soberanía estatal en una época donde el nacionalismo parece dominar el sentimiento de las poblaciones, tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina. La securitización migratoria y sus dispositivos han constituido a las fronteras y los nuevos corredores migratorios en zonas de muerte (Cuttitta y Last, 2020; Kovras y Robins, 2017; Slack *et al.*, 2016). El abandono de los migrantes a su suerte en estos espacios de desierto, mar o concreto, así como las políticas restrictivas para acceder a las figuras de protección internacional, como el asilo, constituyen una cara de la gobernanza muy distinta a la que se presenta en su acepción normativa como humanitaria; es un gobierno de la migración a través de la muerte (Squire, 2017). La crisis migratoria como amenaza a la seguridad estatal pone en relieve el carácter necropolítico de sus dispositivos (Mbembe, 2011; Estévez, 2014), a partir de los cuales los aparatos de control del Estado se articulan sistémicamente para impedir la migración a cualquier costo.

Si bien el llamado a implementar dispositivos de control fronterizos cada vez más sofisticados ha ido al alza, poco han logrado en su tarea por contener los flujos migratorios. Los efectos han sido más bien contrarios, inspirando nuevas dinámicas en el tránsito: forzando la adopción de nuevas rutas migratorias y produciendo nuevas formas de organización en la movilidad humana.

Las caravanas migrantes, que en años recientes se vienen observando en México durante su trayecto a E.E.U.U., constituyen una manifestación de estas nuevas dinámicas en la migración. En estas caravanas, caracterizadas por su organización y su formación colectiva, los migrantes encuentran una forma más segura de migrar, hallan refugio en la visibilidad y en los números de sus integrantes. Se conforman no sólo como estrategias para sortear la compleja red de dispositivos que pretende gobernarles, sino como una lucha de fronteras (Mezzadra y Neilson, 2013) que permite crear espacios sociales de resistencia en su recorrido por el territorio.

La llegada de 7 mil migrantes en octubre de 2018 precedió a lo que sería una constante en los años subsecuentes, una forma colectiva de tránsito que siguió presentándose a lo largo de 2019 y en 2020 (si bien en este último se percibió un detrimento debido a las restricciones de movilidad por la pandemia). Aunque en sí mismas las caravanas representan ocurrencias similares, las respuestas institucionales han sido muy variadas. Gandini (2020) les caracteriza como diferenciadas, y destaca estos cambios en la respuesta por parte del gobierno mexicano a partir de la observación de tres momentos u 'oleadas' en las caravanas: la primera en octubre 2018, la segunda en enero 2019 y la tercera en marzo 2019. La primera caravana se encontró con una respuesta represiva con un enfoque de control de fronteras, mientras que el cambio de gobierno en la administración federal mexicana en diciembre del 2018 presentó a la segunda caravana con un escenario distinto. La caravana que llegó en enero del 2019 se encontró con una respuesta que le caracterizaba como crisis humanitaria. Sin embargo, la que le siguió se gestionó con una serie de medidas inestables y contradictorias (Gandini, 2020: 61).

Si analizamos solamente el presente periodo de administración federal para observar los cambios en las políticas de recepción migratoria, pode-

mos decir que, en una primera instancia, en enero del 2019 las caravanas migrantes fueron constituidas como crisis humanitarias y su respuesta iba acorde a ello. La recepción en la frontera sur del país vio un despliegue de organismos de gobierno, organizaciones internacionales y asociaciones civiles con un enfoque en la atención humanitaria hacia los migrantes. Esta recepción seguía, además, una lógica gubernamental de regularización migratoria a través de la entrega de una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias con vigencia de un año. Sin embargo, la consideración de crisis humanitaria no duró mucho. La construcción discursiva del presidente Donald Trump de las caravanas como amenaza a la soberanía estadounidense en todos los medios de comunicación, aunado a las amenazas que este presidente hizo a México sobre los aranceles comerciales, contribuyeron a que las caravanas pasaran de ser designadas como crisis humanitarias a crisis de seguridad. Esto significó un fin para la recepción humanitaria de las caravanas migrantes por parte del gobierno mexicano, desplegando al ejército en las zonas fronterizas para responder a funciones de control migratorio.

La saturación en las operaciones de los órganos estatales mexicanos puso de relieve las limitadas capacidades institucionales de México para atender la situación como una crisis humanitaria: la población migrante rebasó los sistemas gubernamentales (COMAR, INM, SIBISO), los programas de asistencia de organismos internacionales (ACNUR, OIM), así como las capacidades de asociaciones civiles y casas de migrantes en el país. La propia inconsistencia del gobierno mexicano en la atención de la crisis, así como la incongruencia entre los discursos del gobierno y los mecanismos de protección, pronunciaron las fallas en la gestión de la migración. Las caravanas migrantes como momentos de emergencia en México significaron un señalamiento importante para la gobernanza, enfatizando la insuficiencia de su modelo para atender a estas nuevas dinámicas en los flujos migratorios regionales.

La constitución de esta forma de migración, como una crisis humanitaria, permitió el accionar de las distintas agencias internacionales, sociedad civil y organismos de gobierno dentro de un corredor humanitario, en el que las acciones se encaminaban a proporcionar ayuda humanitaria

a las personas migrantes que lo recorrían. Mientras que, de la misma manera, la securitización de la crisis justificó el involucramiento de fuerzas armadas del gobierno, modificó las rutas migratorias convirtiéndolas en rutas clandestinas, a la vez que instaló como objetivo la detención y el ‘cuidado’ de las fronteras.

Ya sea frente a las caravanas, ya sea frente a la pandemia, como se verá en los capítulos sucesivos, la acepción de una crisis determina la configuración de la gobernanza frente a la emergencia en varios aspectos: modifica la estructura de la gobernanza al incorporar a nuevos actores y desplazar a otros, y da forma a los dispositivos de su gestión constituyéndolos en función del valor de la urgencia a la que atienden, a la vez que construye los espacios de la gobernanza por medio de la creación de rutas diferenciadas de atención, correspondientes a los dispositivos de gestión.

Comentarios finales

Para la gobernanza de la migración, las crisis representan cambios en la operación de estructuras estables, introduciendo retos importantes para la atención de su población de interés. Sin embargo, es sólo dentro del contexto de crisis que éstas operan. Por ello es que se construye la misma migración como un problema, siempre en situación de emergencia. La gobernanza de la migración funciona como una forma desoberanizada de gobierno que, operando dentro de las fallas estructurales de un sistema de control, produce sujetos al margen del derecho que constituye a esos sujetos en ciudadanos. De esta manera, la gobernanza migratoria produce poblaciones, y en esa medida produce también al fenómeno al que pretende gobernar.

A partir del análisis expuesto en este capítulo, podemos distinguir varios niveles de crisis en el contexto de la gobernanza migratoria. En primer lugar, un nivel estructural en el sentido de que la gobernanza opera en una crisis del monopolio de los medios legítimos de movimiento del Estado, tal como se ha expuesto anteriormente siguiendo a Torpey (1998). Este nivel estructural se refleja en una crisis de identificación que produce

un tipo de sujeto excluido de los derechos de ciudadanía y que, por lo tanto, como observamos con anterioridad, se traduce en la condición de irregularidad migratoria. En segundo lugar, un nivel sistémico donde se advierte una crisis de gobernabilidad que se manifiesta en la inestabilidad de los dispositivos securitizados de la gobernanza. Por último, un nivel coyuntural que, derivado de aquel estructural, se presenta en una serie de circunstancias que se constituyen como momentos de emergencia. En el nivel coyuntural encontramos las situaciones que afectan el contexto en el que opera la gobernanza, así como al fenómeno que gobierna. El impacto de estas crisis permea en sus dispositivos, modificando las formas de gestión y su misma estructura. En este nivel de crisis es en el que se insertan las caravanas migrantes y, como lo analizarán los capítulos que siguen a este, la emergencia de la pandemia del COVID-19.

Como en su momento las caravanas, la pandemia ha venido a significar un hito revulsivo para la gobernanza de la migración en el país. Representa una crisis sobre otra crisis, exacerbando vulnerabilidades en lo que de por sí se reconoce ya como una situación delicada, acentuando una de las propiedades esenciales de la gobernanza: la concepción de la realidad migratoria como crisis. Dentro de este papel revulsivo, la pandemia presenta una especial condición de visibilidad, puesto que a partir de su efecto paralizante ha permitido observar las dinámicas de la gestión de la migración, inspirando, además, un análisis de los actores sobre su misma gestión. En el marco de la investigación sobre la crisis que presenta la pandemia de COVID-19 para las estructuras de gestión de la migración en México, proponemos estudiar la gobernanza desde una perspectiva sociológica: construyendo el análisis de los componentes de la gobernanza desde su observación empírica.

CAPÍTULO 6. SALUD DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS EN TIEMPO DE PANDEMIA

María Elena Ramos Tovar
Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano
Universidad Autónoma de Nuevo León

Francisco González Salazar
Centro de Investigación Biomédica del Noreste
Universidad de Monterrey

Phillippe Stoesslé
Departamento de Ciencias Sociales
Universidad de Monterrey

Introducción

Para los migrantes en tránsito por México, la pandemia teóricamente democratizó el acceso a la salud; el gobierno federal puso en marcha el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante COVID-19¹ que, de alguna manera, cumple con el mandato de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de “no dejar nadie atrás”. Sin embargo, lo que develó la pandemia es lo que operaba antes de la propia pandemia, un sistema de salud que apenas obtiene el 2.5% del PIB en contraste a países como los Estados Unidos que llega hasta 12% o Alemania que destina 9.91%, o Japón con 9.32% e incluso por debajo de Costa Rica (5.5%), Chile (5.4%), Colombia (5.3%) y Brasil (3.9%)².

Frente a esto, los actores de la sociedad civil -incluso organismos gubernamentales- que atienden a migrantes acuden a sus redes de apoyo, a su capacidad de gestión para atender afecciones cotidianas (embarazos, partos, accidentes y enfermedades que experimentan en su tránsito por nuestro país) y dar respuesta a los protocolos de atención impuestos durante la pandemia. El COVID-19 nos permitió observar la forma de gestión, las relaciones entre los diversos actores diversos (gubernamentales, sociales), nacionales e internacionales y las racionalidades que los mueven.

¹ https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Plan_Operativo_Atencion_Poblacion_Migrante_COVID-19.pdf

² <https://www.forbes.com.mx/revista-impresa-mexico-invierte-2-5-del-pib-en-salud-cuando-lo-ideal-seria-6-o-mas-ops/>

En sí mismo, el registro y atención de las condiciones de salud-enfermedad de personas en movilidad se vuelve complejo; con la pandemia COVID-19 esta complejidad se multiplicó, de tal forma que emergen preguntas difíciles de responder: ¿cómo y quién atiende la salud de migrantes?, ¿cuáles son los dilemas de salud que enfrentan los diversos actores que gestionan el acceso a la salud de los migrantes?, ¿de qué manera se vinculan los diversos actores para atender la salud de los migrantes en el contexto de pandemia?, ¿cuáles son los principales problemas de salud vinculados al confinamiento que experimentan los migrantes en tránsito? Resulta igualmente complicado poder dar respuesta a todas estas interrogantes, sin embargo, en este capítulo intentaremos abonar algo en este terreno.

Este capítulo aborda el acceso a la salud de los migrantes en tránsito por México durante la pandemia de COVID-19 bajo la teoría que presentan Ibarra e Irazuzta (en dictamen) sobre “excepción de la excepción”, que definen como aquella “situación excepcional (que) pone en condición de especial visibilidad el complejo entramado de la gobernanza migratoria”. Observamos, sin duda, que la atención a la salud hacia este grupo social es compleja, contradictoria y frágil lo cual discutiremos en el siguiente apartado.

Como se mencionó al inicio de la obra, este trabajo se basó en un total de 44 entrevistas con actores involucrados en la gestión de la migración: 28 entrevistas con organizaciones de la sociedad civil, 10 entrevistas con instituciones gubernamentales, 4 entrevistas con organismos internacionales y 2 con los que hemos denominado “académicos-activistas”. En primera instancia, se presentan algunos elementos conceptuales necesarios para entender la diada migración-salud (gobernanza, excepción, movilidades). Después examinamos las condiciones de salud/enfermedad de los países del triángulo norte centroamericano y México. Continuamos presentando los datos empíricos de la salud en contexto de pandemia con los cuales observaremos las formas de gestión, las relaciones sociales entre actores y las principales problemáticas de salud que experimentaron los migrantes durante la pandemia. Finalizamos con algunas consideraciones generales.

Elementos conceptuales: gobernanza, excepción, movilidades.

El movimiento de centroamericanos por territorio nacional no puede ser analizado bajo la tipología clásica de la migración: origen-destino. La movilidad en tránsito como un flujo que no acaba de asentarse en un territorio fijo es aún más compleja y diversa. No hay aun un destino, solo el origen puede ser trazado, el trayecto se convierte en un movimiento sin fin. Niños sin posibilidad de acceso a centros educativos, hombres y mujeres en trabajos temporales para poder seguir adelante, familias sin hogar definido salvo los albergues que de manera generosa y temporal les da un domicilio. Y en el caso de la salud, a ésta solo se accede en situaciones de afecciones accidentales o graves; o en caso de embarazo solo — en el mejor de los casos — el parto es atendido, pues debido a su condición de movimiento permanente el cuidado pre-natal o pos-natal es prácticamente imposible.

Afortunadamente, los migrantes en tránsito suelen ser cuerpos “sanos”, la mayor parte de ellos adultos(as) jóvenes en edad productiva o niños(as) y adolescentes quienes en apariencia no sufren enfermedades. Su salud se pone en riesgo cuando se accidentan o sufren alguna violencia. Sin embargo, sus cuerpos no delatan enfermedades como diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares o gastrointestinales o mucho menos afecciones a su salud mental que, dicho sea de paso, pueden aquejar su sistema inmunológico. Y cuando el COVID-19 enfrentó a los sistemas de salud alrededor del mundo, se dejó entrever que los cuerpos sanos enferman, que los migrantes no están exentos de contraer virus y que en casos de emergencias de salud no se debe/puede distinguir entre una persona “legal” o “ilegal”.

Sin duda, el COVID-19 tuvo en cierta manera un efecto repentino y urgente de atender la salud de las personas en movilidad sin distingo de su condición migratoria. Al menos en el discurso, se aplicaría la Declaración Política de las Naciones Unidas (ONU) de 2019 sobre la Cobertura Universal de Salud: acceso universal de salud, no dejar a nadie atrás, en pro de una sociedad más inclusiva. Sin embargo, para Irazuzta e Ibarra (en dictamen), “decir migración en la realidad contemporánea de México es decir excepción, es dar cuenta de una situación en la que el hecho se sobrepone al derecho...”. Estos autores retoman de Giorgio Agamben el concepto de excepción “forma legal de lo que no puede tener forma legal”, como ese “vacío de derecho” que genera reglas fuera del orden.

Partiendo de una perspectiva institucionalista y sociológica de la gobernanza, Irazuzta e Ibarra (capítulo en esta obra) sostienen que “la gobernanza es una práctica de

gobierno desarrollada por el conjunto de actores institucionales, público-estatales, privado-sociales, internacionales, gubernamental y no gubernamentales que producen el fenómeno migratorio, en términos colectivos y también individuales, producen a la migración y al migrante a través de su acción”.

Es importante anotar que para estos autores la excepción en la migración no delata la falta de normas, esas “abundan” pues “la propia excepción es la norma... la propia gobernanza se desenvuelve sobre la excepción”. Sin embargo, al abordar la migración desde la perspectiva normativa el “derecho a migrar” no abona mucho para explicar las prácticas de gestión que se llevan más allá o a pesar de los lineamientos de ley. Como tampoco es suficiente, aunque sí necesaria, observar la gobernanza exclusivamente desde la perspectiva crítica, misma que tiene su objetivo puesto en el análisis de la desconcentrada y desoberanizada acción del gobierno o de los dispositivos de seguridad o recursos técnicos de control sobre la población. Por tanto, examinar la gobernanza a partir de la excepción contribuye a observar su modo de operación a dos niveles: el macro, en donde la erosión del control monopólico de los medios de violencia por parte del Estado da paso prácticas y racionalidades de múltiples actores que atienen el fenómeno migratorio; el nivel micro, donde la gobernanza se edifica sobre las fallas de “los mecanismos y estrategias de identificación de los sujetos que se mueven” (Irazuzta e Ibarra, en dictamen)

La pandemia ha dejado en suspenso las múltiples y copiosas prácticas de identificación; bien porque la quietud inhibe nuevos ingresos a los albergues o porque estos mismos priorizan otro tipo de actividades justificadas en nuevas necesidades; bien porque se paralizan las actividades administrativas o se cortan o reducen los flujos migratorios. (Irazuzta e Ibarra, en dictamen)

El otro elemento conceptual necesario es el de movilidades. Según Darlington-Pollock y Peters (2020), el paradigma de las movilidades refiere a la necesidad de ver movimiento como continuo, dinámico, y ubicado históricamente. Es decir, analizar el carácter del movimiento, la experiencia del movimiento y los impulsores políticos que lo forman y que lo nutren. Esta perspectiva “identifica conexiones, flujos y relaciones

en movimiento, para revelar las poderosas subjetividades encapsuladas en esos movimientos (o falta de movimientos).” (Darlington-Pollock y Peters, 2020:4).

Darlington-Pollock y Peters, (2020) sostienen que la migración es selectiva. Basados en el nexos entre salud-migración-privación de Boyle y Norman (2009, citados en Darlington-Pollock y Peters, 2020), los autores argumentan que la mayoría de los migrantes son jóvenes y relativamente saludables. Sin embargo, las condiciones de privación/escasez del país de origen pueden también precipitar la migración; como también es cierto que estas características positivas respecto a los migrantes (edad y salud) cambian con el tiempo y, por supuesto, por las limitaciones con respecto al acceso a la salud y las condiciones socio-económicas del lugar en donde se sitúan los migrantes (o, en el caso de los migrantes en tránsito centroamericanos “donde se han quedado *atrapados*” en su paso por México).

El espacio y lugar afecta la salud de las personas, y refleja la relación entre migración y salud, pero también refleja las inequidades sociales. Efectivamente la pandemia dibujó al sistema de salud en México: sus inequidades existentes, la desigualdad socio-económica, segregación espacial, la provisión de servicios de salud y las políticas de salud prevaleciente. Es en este sentido, exponer las características socio-económicas y de salud de los países de la región donde se gesta esta movilidad transnacional (México, El Salvador, Guatemala, Honduras) permite conocer las inequidades existentes.

Finalmente, el enfoque de movilidades permite, metodológicamente, el uso de métodos cualitativos para “comprender las complejidades o dinámicas de la relación y mecanismos que contribuyen a desigualdades (de salud) más amplias” (Darlington-Pollock y Peters 2020:5). Para Darlington-Pollock y Peters, (2020) esta llamada es tanto filosófica como metodológica, para ir más allá de lo que enfoques cuantitativos ofrecen al mapear, medir y describir la migración y sus patrones, tendencias y rasgos. El abordaje cualitativo del “nuevo paradigma de la movilidad”, se centra en las experiencias subjetivas, la política y los relatos ideográficos de la migración. Ahora bien, en el siguiente apartado ofreceremos ese mapeo, esa descripción relativa a las condiciones macro sobre los sistemas de salud de los países en donde los migrantes se mueven, para luego dar paso al abordaje cualitativo de la gestión de la salud en contexto de pandemia.

Orígenes y destino forzado. La salud en los países del triángulo norte de Centroamérica y México³

Revisar estadísticas de salud de países de origen y destino invisibilizan a las poblaciones en movilidad, pues los migrantes en tránsito aún no alcanzan su destino; en el peor de los casos surgen “territorios «inesperados» de la espera” (Lara, en esta obra), atrapados en un tercer país. “Tanto la migración como la salud son procesos dinámicos que ocurren en el continuo tiempo-espacio” (Frenk et al., 1987: 277). Sin embargo, esos elementos sirven para ubicar la distribución geográfica diferencial de las enfermedades, las condiciones socio-económicas y producción de servicios de salud que constituyen factores macro-ambientales de un sistema de salud. Por supuesto, reconocemos que este tipo de datos se enfrentan a problemas de la continuidad y responsabilidad (equipo de salud que suma compromisos por un grupo de personas) en la atención a la salud de personas en movilidad, pues el sistema de salud y sus estadísticas son un sistema estático de un fenómeno que es móvil (Frenk et al., 1987: 283).

De los datos obtenidos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se desprenden características de salud de los países del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras) para poder comparar esos indicadores con México como país, históricamente, expulsor y no receptor de migrantes. Una rápida caracterización de las características de salud de estos países permite establecer elementos interesantes.

Por ejemplo, aunque México se ubica en el mejor nivel de ingreso (medio-alto) en comparación con los países del triángulo centroamericano, éste ocupa el segundo lugar en índice de suicidio (5.1), solo por debajo de El Salvador, que tiene un índice de 13.7 suicidios por cada 10 mil habitantes. Solo Honduras reporta el gasto en salud mental por persona, pero México es el único país que reporta programas de promoción y prevención de salud mental (Atención Hospitalaria y el Hospital Psiquiátrico). Honduras presenta el mayor número de años perdidos debido a discapacidad o muerte prematura (3,706.42 por cada 10 mil habitantes), seguido de

³ Parte de la información de este apartado aparece en extenso en Ramos Tovar (2019).

El Salvador (3,256.26); Guatemala (2,887.96) y México, con el nivel más bajo (2,367.73) (ver Tabla 1).

La enorme desproporción en población total entre estos países implica, sin duda, serios retos en materia de acceso de salud. Se observa que México tiene el más alto gasto corriente en salud per cápita (1,008.7 dólares), en tanto que Honduras solo gasta 353.4 dólares per cápita, seguido por Guatemala (467.2) y El Salvador (578.5). En lo relativo al gasto de bolsillo⁴ en salud como porcentaje de gasto total en salud, las cifras son similares entre casi todos los países (entre el 40% y 51%); con la excepción de El Salvador, donde las personas solo gastan el 27.9% de sus ingresos en salud. Las cifras expuestas abonan la discusión de lo asentado por Starfield (2000, en Saforcada y De Lellis, 2006): que las sociedades con mayores niveles de inequidad social reflejan las características de los sistemas sanitarios de un país.

Tabla 1. Características generales de países seleccionados 2017

	Guatemala (2018)	El Salvador (2018)	Honduras (2018)	México (2018)
<i>Población</i>	16,252,429	6,312,478	8,960,829	125,890,949
<i>Ingreso</i>	Bajo-medio	Bajo-medio	Bajo-medio	Medio-alto
<i>Gasto en salud mental por persona</i>	No reportado	No reportado	9.01 Lempiras	No reportado
<i>Años de vida ajustados por discapacidad (por cada 10, mil habitantes)</i>	2,887.96	3,356.20	3,706.42	2,367.73
<i>Suicidio</i>	2.7	13.7	2.9	5.1
<i>Programas preventivos operando</i>	No reportado	No reportado	No reportado	H. Psiquiatrico/ Atn. Hospitalaria
<i>Financiamiento en salud</i>				
<i>Gasto corriente en salud per capita en dólares*</i>	467.2 (2014)	578.5 (2015)	353.4 (2015)	1,008.7 (2015)
<i>Gasto de bolsillo en salud como % de gasto total*</i>	51.7 (2014)	27.9 (2015)	49 .1 (2015)	40.8 (2015)

Fuente: Elaboración propia con datos de Mental Health ATLAS 2017 *Member State Profile* (World Health Organization, 2018). (* Datos corresponde al año citado en paréntesis).

⁴ El gasto de bolsillo se define como la proporción del gasto que las familias destinan a través de gastos directos, a solventar los distintos requerimientos de la atención de la salud, una vez satisfechas sus necesidades alimentarias.

Si bien es cierto que a nivel global los indicadores sociodemográficos y de salud han mejorado en términos generales, aún hay brechas importantes entre los países de la región de norte centroamericana y México. Por ejemplo, relativo a defunciones, esperanza de vida, tasa de natalidad y fecundidad, México presenta mejores indicadores, pues tiene la esperanza de vida más alta (77.5 años), la menor tasa de natalidad (17.5) y fecundidad (60.3) y el menor número de defunciones (41.7 miles). En tanto que Guatemala exhibe el más alto número de defunciones (82.7 miles), la menor esperanza de vida, la más alta tasa de natalidad y fecundidad, así como la más baja edad media (22.2 años). Sin embargo, El Salvador tiene la más alta tasa cruda de mortalidad (18.2 por cada mil habitantes) y la más baja esperanza de vida, particularmente en el caso de los hombres (ver Tabla 2).

En relación con las condiciones socio-económicas, aunque México en general presenta mejores condiciones en materia educativa (8.8 años de escolaridad), ingreso (8,610 dólares per cápita), desempleo (3.5%) y alfabetización (94.5 por cada mil habitantes), su índice GINI (43.4) y tasa de pobreza (43.6) no es el mejor en comparación con los países del triángulo centroamericano. En este sentido El Salvador presenta menor nivel de desigualdad (40.0) y menor proporción de pobres (38.2 por cada mil habitantes). Honduras exhibe los peores indicadores en condiciones de vida social, menor número de años de escolaridad, más alta desigualdad social, menor ingreso bruto, más alta tasa de pobreza y comparte con El Salvador el mayor porcentaje de desempleo.

En tanto a indicadores de violencia, mortalidad y factores de riesgo, las diferencias entre los países son particularmente interesantes. La morbilidad por causa de homicidio El Salvador exhibe la tasa más alta (65.2 homicidios por cada 10 mil habitantes), le sigue Guatemala (con 23.3) y Honduras, junto con México, con la tasa más baja (20 homicidios por cada 10 mil habitantes). En cuanto a la tasa de mortalidad por suicidio, nuevamente El Salvador presenta la tasa más alta con 7.61 y Guatemala la más baja con 3.2 (por cada 10 mil habitantes). No obstante, en relación con los denominados factores de riesgo, como el consumo de alcohol *per cápita* y el consumo actual de tabaco en jóvenes, México ocupa el primer lugar en ambos rubros. Estas prácticas de consumo se vinculan a formas de vida moderna y están condicionadas por el contexto socioeconómico de las personas.

Tabla 2. Indicadores de Salud en Guatemala, El Salvador, Honduras y México

	Guatemala (2018)	El Salvador (2018)	Honduras (2018)	México (2018)
<u>GENERALES</u>				
<i>Defunciones (miles)</i>	82.7	43.6	45.3	41.7
<i>Edad media (años)</i>	22.2	26.9	24.2	28.6
<i>Esperanza de vida hombres</i>	70.7	69.3	71.4	75.1
<i>Esperanza de vida mujeres</i>	77.1	78.3	76.5	79.9
<i>Esperanza de vida al nacer</i>	73.9	74	74	77.5
<i>Tasa cruda de mortalidad</i>	4.8	6.8	4.8	4.9
<i>Tasa cruda de natalidad (1000 hab)</i>	24.6	18.2	21.1	17.5
<i>Tasa fecundidad (nac./1000 mujeres 15-19 años)</i>	70.9	69.5	70.8	60.3
<u>SOCIO-ECONÓMICO</u>				
<i>Años de escolaridad</i>	7.1 (2014)	6.5 (2013)	6.3 (2015)	8.8 (2015)
<i>Coficiente. GINI</i>	48.3	40 (2016)	50 (2016)	43.4 (2016)
<i>Ingreso bruto (US dólares per cápita)</i>	4,060 (2017)	3,560 (2017)	2,250 (2017)	8,610 (2017)
<i>Tasa de alfabetización adulto</i>	81.3	88 (2015)	89 (2016)	94.5
<i>Desempleo total</i>	2.7 (2017)	4.5 (2017)	4.5 (2017)	3.5 (2017)
<i>Tasa de incidencia de pobreza (considerando la línea de pobreza)</i>	59.3	38.2 (2016)	60.9 (2016)	43.6 (2016)
<u>EDO. DE SALUD</u>				
<i>Tasa de cáncer (ajustado por edad por 100 mil hab.)</i>	130.4 (2012)	153.4 (2012)	131.2 (2012)	131.5 (2012)
<i>Diagnóstico nuevo de VIH, tasa (100 mil hab.)</i>	3.5 (2017)	20.2 (2017)	6.4 (2017)	5.7 (2016)

Fuente: Elaboración propia con datos de OPS PLISA (2018). Plataforma de Información en Salud para las Américas encontrados en: <http://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores/visualizacion.html>

Tabla 2. Indicadores Seleccionados de Salud en Guatemala, El Salvador, Honduras y México (Cont.)

	Guatemala (2018)	El Salvador (2018)	Honduras (2018)	México (2018)
<i>Prevalencia de desnutrición poblacional (% poblacional)</i>	16.2 (2014)	12.1 (2014)	14.8 (2015)	4.2 (2015)
<u>MORBILIDAD</u>				
<u>(LESIONES-VIOLENCIA)</u>				
<i>Tasa de mortalidad por homicidio (100 mil hab.)</i>	23.3 (2016)	65.2 (2014)	20.0 (2016)	20.00 (2016)
<i>Tasa de mortalidad por suicidio (100 mil. Hab.)</i>	3.3 (2016)	7.61 (2014)	5.2 (2016)	5.2 (2016)
<u>MORTALIDAD</u>				
<u>(MADRE/NIÑO)</u>				
<i>Número estimado de defunciones de menores de 5 años</i>	11,532(2017)	1,699 (2017)	3,605 (2017)	26,618 (2017)
<i>Tasa de mortalidad general (100 mil hab.)</i>	4.9 (2016)	6.6 (2013)	5.3 (2016)	5.3 (2016)
<i>Tasa mortalidad por VIH (100 mil hab.)</i>	2.4 (2016)	6.3 (2014)	3.6 (2016)	3.8 (2015)
<u>FACTORES DE RIESGO</u>				
<i>Consumo de alcohol per capita (en lts.) en personas >15 años</i>	2.4 (2016)	3.7 (2016)	5.0 (2016)	6.5 (2016)
<i>Prevalencia de consumo actual de tabaco en jóvenes (13-15 años %)</i>	17.1 (2015)	13.1 (2015)	7.9 (2016)	19.8 (2011)

Elaboración propia con datos de OPS PLISA (2018) Plataforma de Información en Salud para las América encontrados en: <http://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores/visualizacion.html>

Desde 1974 Marc Ladonde estableció que los principales determinantes de la salud son sociales y ambientales: el ingreso económico, el estatus, la educación, las redes de apoyo social, el empleo, las condiciones de trabajo y el entorno físico, los estilos de vida saludable y los servicios de atención de la salud (De Lellis, 2006). Por tanto,

toda reflexión en materia de política pública que se plasme con relación a la diada salud y migración tiene que considerar estos contextos socioambientales.

Elementos empíricos de la salud en contexto de excepción

Para dar respuesta a las preguntas inicialmente planteadas (recordemos: ¿cómo y quién atiende la salud de migrantes?, ¿cuáles son los dilemas de salud que enfrentan los diversos actores que gestionan acceso a la salud de los migrantes?, ¿de qué manera se vinculan los diversos actores para atender la salud de los migrantes en el contexto de pandemia?, ¿cuáles son los principales problemas de salud vinculados al confinamiento?) utilizaremos tres grandes elementos: a) los dilemas de la salud y los derechos humanos vulnerados; b) las relaciones entre los actores que atienden a los migrantes y; c) las afecciones a la salud vinculados al confinamiento. El primer apartado responde a las formas (cómo, qué) de la gobernanza de la migración. El segundo elemento responde a la pregunta sobre la manera en que los actores de la gobernanza se relacionan en su objetivo de atender a la población migrante. El tercer elemento nos permite conocer cuáles son las enfermedades detectadas por los actores aquí se dibuja el panorama complejo que ha significado el confinamiento para los migrantes.

Los dilemas de salud ante el COVID-19: acceso y recursos humanos y financieros

1) La epidemia “evidenció el colapso de sistema de salud”:

Desde la fiebre española, el mundo no había vivido una situación de pandemia como el que ha significado el coronavirus. El coronavirus actualmente descubierto, llamado síndrome respiratorio agudo severo coronavirus 2 (SARS-CoV-2), ha causado una infección respiratoria conocida como COVID-19 en millones de personas en todo el mundo, mostrando una gran contagiosidad, causando enfermedad grave y una mortalidad entre el 2 y el 10% (Zhu et al., 2020). Desde diciembre de 2019 un nuevo coronavirus empezó a afectar a la población de *Wuhan*, en la provincia de *Hubei* en China (WHO, 2020) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró una pandemia el 11 de marzo de 2020 (WHO, 2019). De acuerdo con los datos de la OMS, hasta el 27 de diciembre del 2020 más de 79 millones de personas han sido infectadas y más de 1.750.000 han muerto por COVID-19 (WHO, 2020a).

La llegada del COVID al escenario mundial trajo sin duda impactos que difícilmente eran previsibles. La salud se ubicó en el centro de la discusión para todos los gobiernos y se convirtió en la preocupación cotidiana de toda la población; sin embargo, este tema solo visibilizó y recrudesció lo que era una realidad antes del COVID: falta de acceso a las instituciones de salud, limitados recursos humanos, de infraestructura y financieros.

Para diferentes actores entrevistados, el COVID evidenció que el sistema de salud está “hiper colapsado”, “sobrepasado” o “rebasado y comprometido”, no solo para los migrantes, sino para la atención de la población en general (25, 22, 43).

Lo que nos hemos dado cuenta en este momento de pandemia es que no existe un rechazo específico a la atención de las personas migrantes en el marco del COVID, sino que en general tenemos servicios que en este momento están saturados y que no importa si eres extranjero o eres nacional, simplemente no hay forma (de que te atiendan). (casa de migrantes, 22)

Otro entrevistado simplemente sostiene que,

yo creo que ya ni existe sistema de salud, o sea, no existía la capacidad de atender a nuestras poblaciones ¿no? Ahora (es) peor y creo que a futuro... a lo mejor ahorita no tanto, porque nuestras poblaciones van al Simi y van a las Farmacias del Ahorro, ahí es donde se atienden en realidad. (casa de migrantes, 25)

En el caso de población migrante, el fin del Seguro Popular⁵ es para algunos de los actores entrevistados la ampliación de la vulnerabilidad en atención. El Programa de Seguro Popular, que dejó de existir desde el último relevo en la administración del gobierno federal, otorgaba a la población migrante la posibilidad de atención hasta

⁵ El Seguro Popular nació en el 2003 con la idea de garantizar el acceso integral a los servicios públicos de salud para todos aquellos que no estuvieran bajo un esquema de aseguramiento, en el caso de migrantes se otorgaba hasta por 90 días de acceso a salud.

por tres meses en el sistema de salud. Por tanto, la entrada del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)⁶ es visto por algunos como un retroceso en la atención a este grupo.

Desde que llegó el INSABI, el nuevo modelo de atención en salud. Desde ahí empezó la desatención, porque ellos estaban de alguna manera amparados por el Seguro Popular cuando se los otorgaban por tres meses, y cualquier situación podían acudir ahí. Pero ya desde antes, la desatención la vimos desde antes, entonces...También por otras experiencias más cercanas de comunidades, pues ellos se las tienen que arreglar solos. (organización de la sociedad civil, 3)

El COVID-19 resultó en que otro tipo de afecciones, como atención a embarazadas, problemas crónicos como hipertensión o diabetes no sean atendidos...

porque todo es COVID, o sea, todo lo que se atiende en los hospitales, en las clínicas, es COVID. Si no llevas un síntoma de COVID no te van a atender. Hemos tenido problemas con mujeres embarazadas porque no les están dando el seguimiento mensual, que es el que se les tiene que dar en el embarazo; entonces, cuando llega el momento del parto, algunas han tenido que irse a hospitales privados o a clínicas privadas o han tenido que acudir a parteras porque no están atendiendo. (organización de la sociedad civil, 5)

2) Sin recursos humanos, financieros y de información:

Las instituciones de salud a nivel nacional e internacional impusieron protocolos para evitar el contagio de esta enfermedad. Por parte de la Organización Mundial de la Salud, se estableció el Protocolo de vigilancia de la enfermedad por el coronavirus de

⁶ Éste inicia funciones en enero de 2020 y su función es dar servicios de salud gratuitos a todas las personas que se encuentren en el país y no cuenten con seguridad social. Aunque con el INSABI las personas no necesitan afiliarse ni pagar cuotas para recibir atención médica y medicamentos, el requisito de contar con CURP o acta de nacimiento es un problema para migrantes quienes en muchos casos no cuentan con documentos identificatorios.

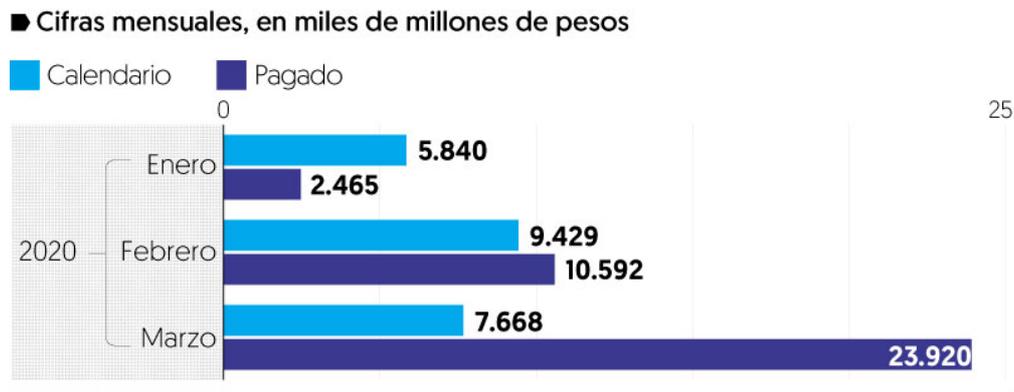
2019 COVID-19⁷; y por parte de la Secretaría de Salud el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 COVID-19. Algunas de las medidas implementadas fueron: a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella; b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles; c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas; d) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; e) saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19); f) evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas⁸.

Estas regulaciones atrajeron a organizaciones, empresas y espacios de esparcimiento la inversión de recursos y reacondicionamiento de los espacios físicos y de reorganización de labores. Por ejemplo, solo en el mes de marzo del 2020 la Secretaría de Salud superó en más de 3 veces el gasto programado originalmente ante el crecimiento de los casos por coronavirus (ver Ilustración 1).

⁷ https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332994/WHO-2019-nCoV-HCW_Surveillance_Protocol-2020.1-spa.pdf

⁸ https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Lineamiento_uso_manejo_EPP_COVID-19.pdf

Ilustración 1. Gastos de Salud por COVID-19



Fuente: Tomado de El Financiero (2020) <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/gobierno-triplica-gasto-en-salud-para-atender-COVID-19>

Sin embargo, para algunos organismos como la Cruz Roja y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el COVID-19 implicó hacer ajustes a su ya limitado presupuesto:

Si contamos con una aportación específica para dar respuesta no... Además de que pues hemos hecho algunos reajustes a los presupuestos existentes para poder dar respuesta a esa emergencia sanitaria ¿no? (...) para poder redireccionar ciertos recursos para atender la situación actual (organismo internacional, 43).

Aunque muchas organizaciones han recibido de manera continua apoyo en especie (alimentos, ropa, gel, mascarillas...), algunos mencionan que lo que se necesita es dinero en efectivo para cubrir gastos de operación. Médicos Sin Fronteras mencionó el apoyo extraordinario que recibió para canalizarlo a nivel mundial (130 millones de euros) o algunas organizaciones locales han recibido apoyos de gobiernos municipales como Monterrey o San Pedro (organización de la sociedad civil, 14), pero estos no son suficientes, agravado por la falta de ingreso que proviene de actividades directas con población como colectas, rifas, visitas a escuelas, etc. Incluso personal de instituciones gubernamentales mencionaron que han tenido que cubrir con recursos personales compra de materiales para cumplir con los protocolos.

Mis jefes y nosotros en conjunto, pues sí, desembolsamos dinero para poder proporcionar un cubrebocas, a lo mejor más, y poder rellenar o abastecer lo que es el gel antibacterial y las sanitizaciones. Sinceramente, eh... hemos tenido que poner dinero nosotros, de nuestra bolsa, sobre todo nuestros jefes este... que han tratado de estar buscando insumos, sobre todo cubrebocas que es lo que más se necesita, este... y... medicamentos, medicamentos sobre todo pues para los... para los niños. Y sí, pues sí nos ha tocado desembolsar para cubrir eso... (órgano de gobierno, 33)

Tal y como venimos señalando a lo largo de esta obra, en el caso de los albergues, estaciones migratorias o centros de atención a migrantes esta situación significó el cierre temporal, la reducción y/o adecuación de espacios para atender a migrantes "ya sea que tuvieran que cerrar o ponerse en cuarentena, el caso es que dejaron de poder prestar sus servicios de alojamiento" (Doncel, en esta obra). Específicamente, el Instituto Nacional de Migración puso en marcha el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante Ante COVID-19, con el que, teóricamente, se pretendía realizar un inventario de los servicios brindados en casas, albergues y refugios para migrantes. Por otro lado, también se planteaba identificar la situación de hacinamiento y otras condiciones de riesgo para COVID-19, particularmente en las zonas fronterizas del norte y sur de México.

Los mayores retos son los recursos, son la... ahora sí que las instalaciones adecuadas, instalaciones, tener los recursos para adecuar las instalaciones... Entonces, este... creo que... que esto pues nos da una pauta para decir bueno... Debemos contar con un fondo de emergencia inmediatamente para las instalaciones de acuerdo a lo que se ha presentado, ese fondo pues no se tenía. (órgano de gobierno, 39)

No obstante, a partir de las entrevistas realizadas observamos que en muchos de los albergues se vieron en la necesidad de adquirir los implementos mínimos para cumplir con las regulaciones de salud usando recursos de las organizaciones e incluso algunos aportaron a título personal. Aunque se menciona que "hubo ciertos apoyos

gubernamentales”, éstos siempre fueron insuficientes para cubrir las necesidades de los albergues. Veamos un par de ejemplos de esto: “el Centro de Salud, con mucha honestidad, la directora nos dijo ‘no hay insumos’. Nos regaló dos botellitas de gel y ya” (casa de migrantes, 29).

No tenemos ningún fondo especial para el COVID, o sea, realmente lo que es el comprar los cubrebocas y los gel, pues van a ser de los recursos que cuenta la asociación, no tenemos esa partida ... Pues los geles que se otorgan son geles... ¿qué te gusta?, ¿(de) 10 miligramos? Son botecitos muy pequeños que pues les va a durar dos días este... Sí, pero no... no hay ese tipo de ayuda (organización de la sociedad civil, 9).

Estas carencias se ven agravadas cuando es prácticamente imposible contar con apoyo de personal médico o bien capacitaciones sobre los protocolos de atención, como fue expresado por varios albergues.

‘No cuenten ni con médico, ni con enfermera, ni con nada’, entonces nosotros tuvimos que poner un protocolo, un protocolo sanitario. Entonces dijimos, ‘bueno, en principio, nadie puede entrar si no se lava las manos, si no le ponemos gel’, etcétera, y para que no vaya a haber mucho riesgo de contaminación, en vez de lo que hacíamos, revisarlos, darles ropa, pasen a registro, entren a bañarse... ahora hacemos: los revisamos, les damos algo de ropa, váyanse a bañar, laven toda su ropa, y después vienen al registro (casa de migrantes, 29).

Como fue mencionado por Ríos y Gabarrot la “crisis sanitaria vino a modificar la cotidianidad de estos espacios fronterizos”, al inicio las casas cerraron con las personas que estaban dentro de ella no permitiendo la salida ni entrada de gente a los albergues para evitar contagios (organización de la sociedad civil, 13). Luego, poco a poco, fueron permitiendo la salida y entrada de las personas para atender situaciones urgentes, como la salida al banco, por situaciones legales o de salud (24,

27). Al cerrarse los albergues, también se terminaron o disminuyeron las fuentes de recursos y alimentos para ellos mismos. El personal que los atiende también se vio reducido, muchos de ellos ya no pudieron recibir más personas para dormir en sus instalaciones por la falta de personal pues muchos de los que atienden son voluntarios.

Al ya no tener voluntarios y entonces ¿cómo los dejamos a quedarse a dormir? Porque los dormitorios implican una enorme higienización... simplemente de acostarse en el suelo, en el suelo, con una colchoneta, dejan la colchoneta empapada de sudor, si la persona viene enferma ¿cómo le prestamos esa colchoneta al día siguiente? Entonces no podíamos dejarlos dormir, porque ni teníamos los medios, ni teníamos la gente para estar higienizando. Aunque quisiéramos lavar las colchonetas, no se nos iban a secar de un día para otro ni teníamos espacio para ponerlas. Entonces tuvimos que tomar la decisión muy dolorosa de decir, 'pues, aunque nos pidan dormir durante el día en el dormitorio, no hay dormida en el dormitorio'. Entonces más bien entraban, salían y se iban a estar afuera del albergue. (organización de la sociedad civil, 29)

La logística para la recepción de nuevos residentes y el tiempo de permanencia dentro de los albergues cambió de forma drástica. Por ejemplo: muchas de las casas permitían la entrada a cualquier persona en tránsito sin problemas de alcohol y/o drogas para quedarse a comer y dormir en sus instalaciones durante tres días; temprano en la mañana las personas desayunaban e iban a buscar trabajo y regresaban por las tardes a cenar y dormir. Durante la pandemia las personas se han quedado por más tiempo en las casas y el acceso para nuevos ingresos fue restringido (25, 28).

Algunos de los residentes de las casas, no han soportado el encierro y han decidido voluntariamente irse a vivir a casas de renta; los mismos administradores de las casas les han ayudado a conseguir casas y algunos de ellos mantienen el contacto para asegurar su bienestar (18, 25). Por ejemplo, en la Ciudad de México, los hoteles que habían servido de espacios para albergar a migrantes fueron cerrados y esto implicó

el tener que recurrir a gestiones extraordinarias para permitir el acceso a migrantes, pues de otra manera esto hubiese implicado que éstos tendrían muy probablemente que quedarse en la calle.

1. La salud: derecho humano vulnerado.

En el artículo 4 de la Constitución Política Mexicana se decreta la salud como un derecho independientemente del origen nacional. Si bien es cierto que el tema del acceso a la salud representa un reto para cualquier país, en el caso de México existe un gran número de personas que no tienen acceso a servicios de salud oficiales, pues éstos se dirigen a población económicamente activa, quienes son atendidos por instituciones como el Instituto Mexicano de Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros. Por otra parte, se encuentran los auto-empleados, los trabajadores del sector informal de la economía, los desempleados y las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo. Estos cuentan con atención muy heterogénea y generalmente limitada. Datos más o menos recientes estiman que 33.2% de la población no tenía acceso a servicios de salud⁹. Ahora bien, en el caso de población migrante, aunque existen instrumentos que estipulan el derecho a la atención de la salud. Según Espino y Rodríguez (véase capítulo en esta obra) “el derecho a la salud se encuentra reconocido en el art. 25 de la DUDH, art. 12 del PIDESC, art. 26 de la CADH y el art.10 del Protocolo Adicional de la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [así como] en la Convención de los Derechos del Niño y la CEDAW. En el caso específico de protección internacional de personas migrantes, el derecho a la salud se encuentra garantizado en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias de 1990 en los art. 25, 28, 43 y 45.”

la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, etc.), regionales, nacionales (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Migración, Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria) y leyes locales (la Ley de Interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana

⁹ [Acceso a los servicios de salud \(coneval.org.mx\)](http://coneval.org.mx)

en el Distrito Federal), frecuentemente este derecho fundamental es violentado¹⁰.

Y cuando se logra el servicio de salud, éste es producto de una larga gestión, “pues se tiene que presionar” (casa de migrantes, 27) para admitir al extranjero. Las gestiones en materia de atención a la salud son tortuosas y largas. Llámese en caso de embarazo, de atención por accidentes, pero en el caso del COVID-19, como situación de emergencia, pareciera que al menos tuvo otro peso. El acceso a la salud muestra que incluso antes de la pandemia “ellos se la tienen que arreglar solos” (organización de la sociedad civil,3) y que los mecanismos para su atención con la pandemia no es que se restrinja o se niegue, sino que simplemente “no los había” (académico-activista, 1).

Cuando hablamos de pandemia hablamos de médicos, hablamos de medicamento... o hablamos de hospital o hablamos de concientización, de orientación... vea... y de estar preparados. Entonces, cuando hablamos de eso, pues, para mí, en México, ni a nivel federal, ni a nivel estatal, ni a nivel municipal se hizo nada. Incluso, eh... incluso hablando de derechos humanos, este... nacional o de otras instancias de gobierno, por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración. (casa de migrantes, 27)

Como ya hemos señalado, el fin del Seguro Popular es para algunos de los actores entrevistados la ampliación de la vulnerabilidad en atención, pues otorgaba a la población migrante la posibilidad de atención en el sistema de salud¹¹. Entonces la entrada del INSABI del nuevo gobierno es visto como un retroceso en la atención a este grupo.

¹⁰

https://sinfronteras.org.mx/agendamigracioncdmx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf

¹¹ El Gobierno de México autorizó el 28 diciembre de 2014 la afiliación temporal de migrantes, independientemente de su estatus migratorio al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

Desde que llegó el INSABI, el nuevo modelo de atención en salud. Desde ahí empezó la desatención, porque ellos estaban de alguna manera amparados por el Seguro Popular cuando se los otorgaban por tres meses, y cualquier situación podían acudir ahí. Pero ya desde antes, la desatención la vimos desde antes, entonces...También por otras experiencias más cercanas de comunidades, pues ellos se las tienen que arreglar solos. (organización de la sociedad civil, 3)

Sin embargo, otro entrevistado mencionó como el INSABI da atención a migrantes con SIDA para poder recibir su atención.

Hoy les sirve mucho para el INSABI. A nosotros nos sirve bastante, porque hay un alto porcentaje de población con VIH, sobre todo las chicas trans, la mayoría tiene HIV y bueno, acceden a CAPASITS¹², que es por parte del gobierno federal para proveerles sus retrovirales. Estamos hablando, no sé si ustedes saben, pero un retroviral que se toma mensualmente está entre 8,000 a 14,000 pesos. (casa de migrantes, 24)

A pesar de ello, muchos otros refugios mencionaron la falta de apoyo de personal médico, la falta de insumos para establecer protocolos de prevención en los refugios. Por ejemplo, mencionan que no cuentan con servicio médico y los centros de salud no los apoyan con las consultas, falta también adquirir desinfectantes y batas, cubrebocas, gel desinfectante, jabón, tapetes sanitizantes y guantes, principalmente (casa de migrantes, 27).

Frente a problemas relacionados con salud, no existe claridad sobre los protocolos de los lugares que atienden a los migrantes y el personal de salud parece no conocer tampoco la obligatoriedad de atención a la salud. Es interesante observar que incluso los organismos que tendrían que responder ante la emergencia sanitaria, como el INM, se refieren a los albergues como esos espacios de apoyo.

¹² Centro de Atención para la Prevención y Atención del VIH/Sida y otras Infecciones de Transmisión Sexual.

Imagina, ellos (los migrantes) no tienen ningún sistema de salud que los respalde. Entonces se acercan a lo mejor a los centros de salud, este, o a... Sobre todo, los que no tienen alguna casa social que los esté... o alguna asociación que los esté ayudando. Los que tienen alguna asociación que los respalde, es un poquito más fácil, porque tienen alguien que los ayude, tienen asesoría, trabajadores sociales, eh... organizaciones que están trabajando con ellos. (órgano de gobierno, 33)

La gestión a la atención tiene muchos frentes, como lo expresa este entrevistado:

Cuando hablamos de migrantes, cuando hablamos de embarazadas, cuando hablamos de algo ginecol... de ginecólogo, cuando hablamos algo de los niños pediátrico, cuando hablamos de algo... vea, lo único que tiene que hacer uno es presionar al gobierno. Vea, presionarlo para decirle, 'aquí tengo un niño muy grave y si se me muere usted va a ser el culpable'. Aquí va a ser el culpable o tienes que hablar con un diputado o alguien del sector salud, 'tengo alguien muy grave aquí', vea, 'tengo un niño muy grave, vea, y si se me llega a morir, va a ser culpa de ustedes'. Entons... por favor, es la única manera en la que un momento dado se abre el hospital infantil o tendríamos que llevarlo nosotros a un... con un doctor particular para que pueda ayudar, o esperar, o comprar el tratamiento; o una mujer embarazada, o una mujer, por ejemplo, que tiene la... la azúcar alta, que de repente se le disparó a 500 o 400, vea; una personita que tiene alguna infección o que tiene... se tiene que presionar, se tiene que hacer. Porque es muy difícil que el migrante... de hecho es a nivel nacional, el migrante está desprotegido 100% en cuestión de salud. No hay ningún programa, no hay ningún plan, no hay ningún estra... estrategia para que el migrante pueda tener atención (casa de migrantes, 27)

Esta larga pero elocuente descripción de uno de los entrevistados resume el panorama de salud hacia los migrantes desde el sector institucional: indolencia, falta de recursos, gestiones personalizadas, desprotección... aunque eso sí, las normas

pululan. Los informantes dan cuenta de que ante un sistema vulnerable y frágil de salud, las formas de gestión se van desde las de tipo individual (uso de recursos personales, creación de propios protocolos de salud para proteger salud de migrantes y personal de albergues) a la de tipo institucional u organizacional (reducir acceso a migrantes por reducción de personal, cierre de espacios de atención a migrantes o confinamiento de personas que estaban en albergue en momento de entrada de emergencia, ajustes a presupuestos para dar respuesta a protocolos impuestos o buscar apoyo de organizaciones internacionales como OIM, Médicos Sin Fronteras, ACNUR y Cruz Roja, lo que en algunas ocasiones implica un largo proceso de gestión). Y en última instancia cuando todo lo demás falla, los migrantes buscan opciones de atención privadas y económicas (como Farmacias Similares o Farmacias del Ahorro) (ver Tabla 3).

En cuanto los procesos de gobernanza normativizada presentes en los múltiples decretos, leyes e instituciones gubernamentales vinculadas a la salud, los informantes solo dibujaron dos mecanismos claramente accesibles para los migrantes: el Seguro Popular y el INSABI, pues se reconoce que el sistema de salud en México está colapsado. Como escribimos más arriba, el COVID evidenció que el sistema de salud está “hiper colapsado”, “sobrepasado” o “rebasado y comprometido”, no solo para los migrantes sino para la atención de la población en general.

Tabla 3. Formas de gestión de la migración

¿Desde dónde se gestiona?	¿Cómo se gestiona?
<p>Sistema de salud colapsado</p> <p>Sin recursos humanos / financieros</p>	<p>INDIVIDUALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Uso de recursos personales “de nuestra bolsa”. ◆ Crear propios protocolos proteger salud de migrantes y personal de albergues. <p>INSTITUCIONALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Reducción de acceso a migrantes por reducción de personal. ◆ Cierre de espacios de atención a migrantes o confinamiento de personas que estaban en albergue en momento de entrada de emergencia. ◆ Ajustes a presupuestos para dar respuesta a protocolos impuestos. ◆ Acceso a organizaciones internacionales (OIM, Médicos Sin Fronteras, ACNUR, Cruz Roja). ◆ Largo y sinuoso proceso de gestión ◆ Búsqueda de opciones privadas y económicas de atención, SIMI, Farmacias del Ahorro.
<p>Derechos humanos a salud normativizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Declaración Universal de Derechos Humanos - Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Ley de Migración - Ley Sobre Refugiados - Ley de Interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seguro Popular → INSABI 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Múltiples normativas pero mínimas acciones. ◆ Seguro Popular, antes amparados por 3 meses ahora “están solos”. Aunque con INSABI hay acceso a enfermedades complejas y costosas como el SIDA. ◆ Asistencia solo casos COVID-19.

Fuente: Trabajo de campo de proyecto “Transformaciones de la globalización y gestión de la migración. Diagnóstico multidimensional de la situación frente a la pandemia del COVID-19”. Convocatoria CONACYT Apoyo para proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en salud ante la contingencia por COVID-19, convocatoria 2020-1.

Relación entre actores ante la pandemia

Para el acceso a la salud u otros servicios sociales, las relaciones entre instituciones son vitales. La mayoría de los actores entrevistados expone las experiencias vividas durante la pandemia como acciones individuales tomadas en base a sus necesidades económicas, la capacidad de personal, instalaciones y de flujo de migrantes. Para los albergues el motivo principal de ser de los refugios es el de poder tener suficientes recursos para brindar la atención humanitaria a las personas en tránsito (5, 18, 23, 26, 27). A pesar de que la epidemia por coronavirus inició en la provincia china de Wuhan en diciembre de 2019 y fue declarada pandemia en febrero de 2020, la mayoría de los refugios para personas migrantes empezaron a cerrar sus puertas cerca de marzo de 2020, cuando los primeros casos aparecieron en México y ante la amenaza de brotes hacia el interior de los refugios situados en diversas localidades del país. De ese modo, muchos refugios tomaron decisiones de hacer una cuarentena por tiempos variables, prolongándose algunos por días y otros por meses (organización de la sociedad civil, 8). La mayoría de ellos siguieron las recomendaciones de las autoridades sanitarias locales (17, 18, 23).

En esta nueva situación, los refugios necesitaron cambiar las estrategias para la obtención de recursos y su logística, pero siempre con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de alimentación y hospedaje (órgano de gobierno, 35), siguiendo los protocolos sanitarios. Sin embargo, también se ofrecía asesoría legal, acompañamiento y apoyo psicológico a las personas migrantes sin importar las circunstancias e incluso hasta la posibilidad de ayudar a otras poblaciones vulnerables (5,17, 18, 23, 26, 27).

Para cumplir con estos objetivos los refugios se han apoyado en organizaciones locales, nacionales, internacionales, instituciones privadas y académicas "... no nos ha faltado ayuda, algunas de las ayudas han sido económicas directas, con pago de sueldo de personal, con materiales, medicamentos, despensas, etc." (casa de migrantes, 23)

Después de la fase inicial de confinamiento, los albergues requirieron de la búsqueda de apoyos por otras instituciones. Algunas de estas solicitudes fueron atendidas por las instituciones internacionales, siendo la ACNUR, OIM, Médicos Sin Fronteras o

COMAR las que tuvieron mayor número de menciones por los informantes entrevistados de los albergues.

Por ejemplo, algunas casas de migrantes han reconocido que ACNUR les ha financiado hasta el 70-80% de su operación, aunque ellos mismos señalan que esto no podrá ser posible en esa misma proporción para el próximo año (casa de migrantes, 25). También ACNUR paga el sueldo de abogados para que atiendan los problemas legales de las casas de migrantes (17, 18, 25, 23). ACNUR cubre los traslados de migrantes repatriados y les otorga un apoyo económico a los migrantes con solicitud de refugio (casa de migrantes, 25); además, envían despensas y alimentos suficientes para las personas que se encuentran dentro y fuera de los albergues (casa de migrantes, 23). La mayoría de los administradores de los refugios se sienten agradecidos del apoyo que reciben de ACNUR, pero algunos mencionan que les agobia el papeleo que se tiene que hacer para conseguir esos recursos, se sienten agobiados por las solicitudes de la institución o invadidos en su privacidad cuando son visitados por esta organización: “a veces son un poquito invasivos, porque por ejemplo, la última visita, sin haber preguntado nada trajeron a una gente de la COMAR, ellos, y yo dije ‘¿y con qué derecho quieren que yo lo deje entrar al albergue si yo no lo invité?’, ¿verdad?”. (casa de migrantes, 29)

LA OIM es otra de las organizaciones citadas por los entrevistados. Esta organización internacional fue creada con el fin de: a) ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; b) fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; c) alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y d) velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes¹³. Por ese motivo ellos, también promueven la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias y ayudan a encontrar soluciones prácticas a estas cuestiones. Ofrecen también asistencia humanitaria a las personas e inmigrantes que lo necesiten, esto con independencia de la dinámica migratoria en la que se encuentren o de su situación jurídica. Todas estas actividades están encaminadas a buscar el máximo bienestar del migrante (organismo internacional, 43).

La mayoría de los administradores de los refugios entrevistados reconocen que la OIM ha colaborado con la aportación de despensas, insumos médicos y albergues

¹³ <https://www.iom.int/es/enunciado-de-mision>

temporales para ubicar a las personas infectadas dentro de los refugios (carpas); inclusive mencionan que contrataron hoteles para que las personas mantuvieran una cuarentena de 15 días antes de entrar a un albergue. También han facilitado la realización de pruebas de COVID a las personas que lo necesitan y brindan apoyo psicológico (4, 24, 25, 3, 35). Cuando a las necesidades sanitarias se superponen los problemas legales y de inseguridad, entonces la parte de la alimentación y el hospedaje pasan a segundo término, sintiéndose especialmente apoyados en este sentido por OIM quienes dan apoyo legal y ayudan a movilizar a las personas migrantes a sitios más seguros para ellos y/o sus familias (organización de la sociedad civil, 8).

La Cruz Roja Internacional también fue mencionada por varios de los entrevistados como una organización con la cual contaron con el apoyo durante estos meses que ha durado la contingencia. Ellos mencionan que ha sido una gran proveedora de insumos de higiene personal, despensas, medicamentos y apoyo con personal sanitario (23, 26, 18, 14, 13, 27). Solamente una organización señaló que en algún momento durante la contingencia se sintieron desprotegidos, pues antes de la pandemia contaban con mucho apoyo y durante la pandemia dejaron de enviar personal médico y paramédico (casa de migrantes, 17). De cualquier forma, muchos de los actores entrevistados refirieron a la Cruz Roja Internacional como una de las principales organizaciones que ofrecen explicación clara sobre la pandemia y la importancia de las medidas de higiene. Esta institución brinda capacitación sobre COVID en línea y también ofrece servicio médico y apoyo psicológico (23, 18, 5, 12, 29, 43).

“Hemos podido seguir los webinars de diferentes organizaciones, de Médicos Sin Fronteras, de ACNUR, de CICR, de la DPMH, pues con la idea de formarnos más” (casa de migrates, 29). También mencionan, como ya señalamos en el capítulo 4, que a veces tenían tantas videollamadas de capacitación que ya no les alcanzaba el tiempo. En este sentido comentan: “y es que ¿atendemos a las personas migrantes o a las conferencias? Y pues para nosotros lo primero es la atención de las personas” (casa de migrantes, 27). A continuación, nos narran un ejemplo de cómo se generaron los primeros protocolos:

Por ejemplo, los muchachos antes de ingresar aquí tienen que traer su cubre bocas sí o sí. Nosotras, cuando vienen por primera vez, se les da un cubre bocas. O sea, lo sentimos como obligación de nosotras. 'Si te estamos exigiendo un cubre bocas, ok, nosotros te lo damos, ya si tú ese cubre bocas lo pierdes, lo extravías o le pasa algo ya es tú responsabilidad'. 'Tú tienes que venir con cubre bocas aquí a la casa, porque nosotros ya te lo dimos'. Entonces, es sí o sí entrar con cubre bocas, irse a lavar las manos, luego ponerse gel y mantener una sana distancia en el cuarto de televisión, que tienen que estar aproximadamente unas 10 personas, 15 personas cuando mucho, y las demás las podemos pasar al comedor, en una esquinita porque hace mucho calor como para que también estén afuera. Entonces separamos las mesas, eh... pensábamos que en algún momento iba a venir Salubridad a cerrarnos o... no, nunca vinieron a visitarnos de hecho, ni gobierno, ni nada. Entonces todo bien, seguimos atendiendo igual. (casa de migrantes, 28)

Otra institución citada fue Médicos Sin Fronteras, quienes ofrecieron a las casas personal médico, medicamentos y artículos para desinfección a algunos refugios que solicitaron el apoyo (casa de migrantes, 17). Otra organización proveedora de apoyo durante la pandemia fue "No Más Muertes... Es nuestro salvador de siempre" (casa de migrantes, 28)¹⁴. Ellos proporcionan, sueldos, alimentos, medicinas y enseres para limpieza de instalaciones e higiene personal.

Ellos son los que nos donan, nos pagan el sueldo a mí y a la empleada de limpieza y, a parte, cada mes están mandando una cantidad de dinero, porque ellos ya no han podido venir, para que nosotros podamos seguir comprando los alimentos (casa de migrantes, 28)

En los entornos del área de Nuevo León (donde se realizó el mayor porcentaje de entrevistas), muchos actores mencionan a la Secretaría de Salud estatal como fuente de apoyo. Sin embargo, los comentarios referidos a esta Secretaría son muy diversos yendo desde los que se sienten apoyados y respaldados (5, 17, 18) hasta los que se

¹⁴ "No más muertes" tiene su sede en Arivaca (Arizona), donde tiene un campamento y envían ayuda para otros refugios que están cerca de la frontera con Arizona.

sienten completamente abandonados (8, 23, 24, 31). La misma Secretaría de Salud expresó que al principio fue más fácil poder apoyar a todas las personas sin distinción, pero que al irse agotando los recursos fueron derivando al IMSS, al ISSSTE o al ISSSTE LEON a aquellos derechohabientes de estos institutos. También afirmaron que tratan a las personas migrantes “como a cualquier otra persona”; pero que, en su función, ellos priorizan la atención a mexicanos repatriados porque existen programas específicos para atender a repatriados.

Algunos albergues de Nuevo León mencionaron el apoyo que recibieron de la Secretaría de Salud para establecer los protocolos al inicio del confinamiento y tomar decisiones con las personas que estaban en esos momentos en los refugios. A pesar de las medidas tomadas, varios refugios tuvieron brotes de COVID que debieron de ser atendidos. Se señala que abrieron refugios temporales fuera de los establecidos previamente.

En otros lugares, organizaciones como Médicos sin Fronteras, Cruz Roja, Cáritas u Hospital Universitario (UANL) y aun la Secretaría de Salud Nacional otorgaron algunos apoyos a las casas (casa de migrantes, 17). Algunos albergues refirieron que cuando pidieron ayuda a los centros de salud locales, ellos recomendaron no permitir la salida y la entrada a los refugios. Además, se mencionó la escasez de recursos para equipos de protección personal y protocolos de ingreso a las instalaciones. De cualquier forma, les proporcionaron algunas botellas de gel anti-bacterial. Al no contar con el apoyo de recursos humanos para capacitar al personal, los mismos refugios establecieron protocolos de bioseguridad, apoyándose en videos y las recomendaciones encontradas en las páginas de internet (casa de migrantes, 29).

En resumen, los albergues recibieron apoyos de organismos internacionales como ACNUR, OIM, Cruz Roja y Médicos Sin Fronteras (en pocos casos COMAR fue citado) (ver Tabla 4). Aunque la mayoría de los albergues tuvo experiencias positivas con esos organismos es también importante mencionar que algunos se atrevieron a señalar desencuentros (17, 25, 29) o exceso de papeleos para conseguir apoyos (casa de migrantes, 17). No obstante, lo más sobresaliente de este mapeo fue la ausencia de menciones de instituciones gubernamentales como la Secretaría de Salud Nacional, el Instituto Nacional de Migración o algún organismo gubernamental como Centro de Atención a Migrantes estatales.

De esta manera, podemos afirmar que los apoyos que los albergues o casas de migrantes reciben tiene que ser bajo una gestión personal, de trabajo directo con algún secretario o presidente municipal. Los mecanismos institucionalizados, particularmente de instancias de gobierno, quedan como protocolos en el papel, como letra muerta en la acción. Se tienen que tocar muchas puertas, se tiene que acceder a relaciones personales para que se concreten apoyos, incluso a las mismas instancias gubernamentales, como los acuerdos que se logran con las instancias de secretaria de salud locales.

Tabla 4. Principales apoyos recibidos por albergues durante la pandemia

Actores proveedores	Tipo de apoyos	Actores receptores	Mecanismos
ACNUR	- Gastos de operación - Pago de sueldos a abogados Traslado a repatriados - Apoyo económicos a refugiados	Albergues Tabasco Matamoros	Solicitudes formales: inscripción/lleñado de formatos/
OIM	- Despensas - Insumos - Medicinas - Albergue temporal/hoteles - Apoyo psicológico	Ciudad Juárez Chiapas	Gestión individual Apoyos sujetos a tomar capacitación
Médicos Fronteras sin	- Personal médico - Medicamentos - Artículos p/ desinfectar	Cd. de México Nuevo León	
Cruz Roja	- Insumos de higiene - Despensas - Medicamentos - Personal sanitario - Apoyo médico y psicológico	San Luis Potosí Sonora	

Fuente: Trabajo de campo de proyecto “Transformaciones de la globalización y gestión de la migración. Diagnóstico multidimensional de la situación frente a la pandemia del COVID-19”. Convocatoria CONACYT Apoyo para proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en salud ante la contingencia por COVID-19, convocatoria 2020-1.

Algunos problemas de salud vinculados al confinamiento

Además de los recurrentes servicios de salud hacia los migrantes, relacionados con embarazos, accidentes, problemas respiratorios y diarrea, el COVID y sus medidas preventivas fueron los principales retos mencionados por los entrevistados. Al principio la desinformación y la falta de protocolos de prevención y atención obligó a los administradores de los refugios a establecer sus propios protocolos, a veces solos

y en ocasiones supervisados por las instituciones sanitarias. Se menciona frecuentemente a la Secretaría de Salud de Nuevo León como uno de los principales actores, promoviendo la capacitación del personal, la implementación de protocolos de entrada y salida de los refugios, de prevención de la enfermedad y el manejo de ésta. De hecho, en un refugio de Nuevo León se reportó un brote de COVID que fue contenido por el personal de la misma Secretaria de Salud. Básicamente este albergue cerró por un tiempo, se hicieron pruebas a todos los residentes del refugio, se trataron los casos positivos y a los negativos se enviaron a otro refugio. Lo mismo ocurrió en Coahuila y Tamaulipas, cuando se presentaron conatos de brotes (organización de la sociedad civil, 12). En otros casos se trató al positivo y se pusieron en cuarentena a todos los demás residentes que resultaron negativos.

Por esta situación del COVID, porque montamos una especie de auditorio que teníamos dentro. Entonces a esta gente empezábamos a darle albergue, hasta que se nos presentó un caso positivo en el mes de mayo, un caso positivo de COVID; entonces ya la jurisdicción sanitaria tomó cartas en el asunto y nos pidieron que la casa no recibiera más gente. Hasta a los que estábamos dentro nos hicimos sospechosos de COVID y a todos nos hicieron la prueba. Y después de 15 días de estudio, todos los demás resultamos negativos (casa de migrantes, 23).

Para detectar y aislar a casos de personas sospechosas de COVID han recibido capacitaciones en línea por diferentes instancias, OIM, Cruz Roja Internacional, Médicos Sin Fronteras. También se han capacitado en línea para hacer protocolos de ingreso y egreso a las instalaciones de los refugios (casa de migrantes, 26). Algunas herramientas tecnológicas están disponibles para cualquier persona que quiera conocer sobre la enfermedad o recibir consultoría por vía del internet o teléfono (en el caso de Nuevo León puede recibir asesoría gratuita en línea COVID o video COVID -órgano de gobierno, 38-).

Sin embargo, al principio de la pandemia había desinformación, temores y no se contaban con protocolos claros sobre qué hacer en caso de contagio.

A principios de mayo nos resulta una persona sospechosa, ¿verdad? [...] Nos arroja una crisis ahí de... '¿ahora qué va a pasar?, ¿ya me contagié?, ¿no me contagié?, o...' ¿verdad?... teníamos una población de unas 70 personas, eh... je je... y cuando les aviso yo ¿verdad? que va a ir, eh... 'van a volver los de Secretaría de Salud para hacernos pruebas a todos [...] No, en... yo creo que en 20 minutos salieron como unas 25, 30 personas de la población de la casa, pero salieron así disparados ¿no? de que... Entonces, digo afortunadamente, salió negativo la persona, que era sospechoso salió negativo. Pero sí, esa fue la reacción inmediata ¿no? del resto de la población (casa de migrantes, 26).

Entre las dificultades para establecer los protocolos, derivaba del hecho de que hacer pruebas de COVID-19 a personas que llegaban a los albergues era prácticamente imposible, así que la única manera que podían dar acceso era mantenerlos aislados por 15 días. Sin embargo, el aislamiento no siempre podía ser total, pues en ocasiones se tenían que compartir espacios como el comedor o los baños (casa de migrantes, 27). Algunas instituciones como OIM y algunas instituciones religiosas dedicaron recursos para colocar carpas dentro de los refugios e, inclusive, enviaron a personas a hoteles habilitados como refugios por 15 días mientras cumplían con el aislamiento antes de entrar a los albergues (casa de migrantes, 27).

Se vio la necesidad también de hacer más estrictos los controles de entradas y salidas y las medidas de higiene dentro de las instalaciones..

... se les hace la prueba COVID, tiene que estar 5 días en lo que están los resultados al interior del hostel (con el cual tienen colaboración) y luego reingresan al albergue, pero con la condición de no poder salir... sí hay salidas, pero son así como que muy específicas, por ejemplo, tienen que ir al Centro de Salud, tienen que ir por sus documentos al Instituto Nacional de Migración. Cosas así, muy, muy puntuales. (casa de migrantes, 31)

También se habilitaron espacios dentro de los albergues que se encontraban completamente aislados del resto de las instalaciones. En estos sitios las personas que van de paso tienen un lugar para bañarse y pasar la noche (casa de migrantes, 26). Como se mencionó en otro capítulo del libro, en el contexto de la contingencia sanitaria, organismos internacionales han proporcionado infraestructura importante,

tales como carpas de aislamiento (Casa Arcoiris en Tijuana) o túneles sanitizantes (Casa del Migrante de SLP).

Aunque, según las versiones oficiales, las personas migrantes reciben la misma atención que cualquier individuo, “todo paciente que encontraba, o sea que tenía el perfil, este se... se enviaba a todos parejos. A quien llegara, se le daba el servicio...este, si requería otro tipo de atención, o sea porque se identificaba que era positivo y que los síntomas de alarma.. se le daba atención” (órgano de gobierno, 38). También se reconoce que los recursos escasean inclusive para cualquier persona con sospecha de COVID y no se puede garantizar la atención sanitaria de diagnóstico, ni el tratamiento en caso de requerir internamiento o terapia intensiva. Y muchas organizaciones sobreviven con recursos obtenidos de eventos que con la pandemia no pueden realizar “Lo que tuvimos fue una crisis económica, que tuvimos que desatorar, porque gran parte de nuestros financiamientos era por colectivos que organizaban por ejemplo kermeses, fiestas” (casa migrante, 24).

El desgaste físico y el estrés del personal que atiende a los migrantes son algunos de los problemas de salud asociados. Algunos de ellos tienen un alto nivel de estrés:

La incertidumbre, el miedo... sí ha habido un desgaste. Hemos identificado también que no sólo es desgaste físico, es emocional también, sobre todo, y ahorita con lo de la pandemia pues también miedo ¿no? Al final deciden quedarse, pero también el miedo y no sólo el miedo, la exposición real ¿no? Ha habido ya varios albergues que han tenido ya... personal que han tenido COVID. (organización de la sociedad civil, 8)

Con los que he podido hablar, sí, hay un desgaste. Por ejemplo, uno de mis compañeros del área vive en el albergue. Él tomó la decisión... cuando vio que esto iba a estar así dijo ‘me voy a vivir al albergue porque mis papás son mayores’. Él vive con sus padres, entonces, ‘mis papás son de la tercera edad, son población de riesgo, si yo estoy entrando y saliendo los estoy exponiendo a ellos’. Entonces él tomó la decisión de vivir en el albergue, pero yo creo que nunca se imaginó que iba a ser cinco meses, y ya vive ahí (casa de migrantes, 31).

Yo ya estaba harta, harta de recibir invitaciones a webinars, ya no soportaba uno más, porque llegaban de ACNUR, porque llegaban de UNESCO, porque llegaban de Derechos Humanos, porque el estatal, porque el nacional, porque la CICR, porque Médicos Sin Fronteras, porque *Catholics Relief Services*, yo decía, bueno, yo no tengo tiempo para estar escuchando a tanta gente sabia, que me encantaría pero ni siquiera tengo tiempo” (8).

Algunos de los que trabajan o colaboran en los albergues efectivamente se han infectado, entre los que se cuenta el director de una institución, aunque fue asintomático (órgano de gobierno, 39).

Entre los migrantes, la pandemia agudizó los problemas de salud mental, pues se reportaron casos de ansiedad y depresión (8, 24, 43). “Te puedo decir también que hay personas que se han desesperado, que han caído en la tristeza, o en la depresión ¿no?” (casa de migrantes, 23). Algunos de ellos mencionan que reciben alguna clase de apoyo psicológico por las instituciones internacionales que apoyan, como Médicos Sin Fronteras y OIM.

Hay manifestaciones de estrés por parte de las personas... pero hay hasta intentos de suicidio. He llegado a ver este ... (intentos) leves... tampoco algo grave o sustancial, lo que ha implicado que se movilice obviamente Migración, COMAR, el gobierno local, nosotros para salvaguardar la integridad de la persona. (organización de la sociedad civil, 6)

La violencia física, emocional y sexual permanece como un problema que afecta a la población de migrantes en tránsito por México. La mayoría de las denuncias por estos tipos de violencia proceden de mujeres, niñas y migrantes trans. “Hay muchísimas violaciones sexuales... Las mujeres... están sufriendo de muchísima violencia sexual y violencia basada en género en sus hogares” (casa de migrantes, 22). En este sentido, el mismo confinamiento es mencionado como un factor de riesgo (26, 34).

El confinamiento; el calor; la desesperación de no poder salir; los niños que se desesperan... entonces alteran a los padres; esta frustración de no conseguir un empleo... Todo esto también se va haciendo y todos sabemos la violencia siempre es... se desquita con el más débil. Entonces esa es otra de las cosas que también nos vamos viendo que está existiendo, en términos del COVID y

esta desesperación para los psicólogos también se ha incrementado, pues la atención psicológica ¿no? Muchísimo pero muchísimo. (casa de migrantes, 20)

El embarazo en adolescentes es un tema que permanece en las migrantes mujeres durante la pandemia y obliga a tomar medidas en los refugios para su atención, pues requieren soporte alimentario, legal y sanitario.

Hemos tenido problemas con mujeres embarazadas porque no les están dando el seguimiento mensual... Entonces cuando llega el momento del parto algunas han tenido que irse a hospitales privados o a clínicas privadas o han tenido que acudir a parteras porque no están atendiendo. (organización de la sociedad civil, 5)

En resumen, la atención a la salud de afecciones a la población migrante (accidentes, atención de embarazadas, enfermedades. Aunque La atención a la salud de personas en movilidad de manera clara permite asentar la “excepción de la excepción” migrante. Los problemas de salud típicos de la población en movilidad (violencia, agresiones, problemas gastrointestinales o respiratorios) siguen siendo atendidos bajo el principio de excepción; esta gobernanza normativa que asigna programas especiales como INSABI, antes Seguro Popular, como la única estrategia más o menos efectivas para la atención a la salud a los migrantes. Sin embargo, “ahora todo es pandemia”; la atención a la salud ha quedado suspendida y los operadores de albergues o de espacios de atención a migrantes hacen uso de sus gestiones, de sus redes para encontrar atención. Esta excepción de la excepción, que impuso la entrada del COVID, generó nuevos mecanismos de emergencia ante esta crisis de salud. Como Izaruzta y Ibarra (en dictamen) señalan, es “una realidad gobernada por otras reglas, carga con un especial potencial de visibilidad que exhibe a lo que le preexiste con inusitada elocuencia explicativa”. Es decir, las nuevas reglas demandadas por esta crisis a los albergues o instituciones de atención a migrantes dieron paso a estrategias auto-elaboradas, redefiniendo su actuar, pero visibilizando con cruda realidad lo que preexiste en el sistema de salud hacia las personas en movilidad: fragilidad, vulnerabilidad y limitada (sino nula) capacidad de atención.

Reflexiones finales

El COVID-19 visibilizó los retos que enfrentan los migrantes en nuestro país. En materia de política de estado un frágil y limitado acceso a los servicios de salud; la importancia del tejido de redes entre organizaciones de la sociedad civil para atender necesidades básicas como alimentación y albergue, pero también de otros servicios como defensa de derechos humanos, entre los que se destacan la salud; por último, la significativa contribución de organismos internacionales como OIM, ACNUR, o Médicos Sin Fronteras para el sostenimiento de albergues, atención de migrantes, defensa de derechos, entre otras actividades. Por lo tanto, se propone promover las siguientes líneas de acción:

En el sector Salud:

- Fomentar una política de salud migratoria en México.
- Contar con una perspectiva de salud basada en la noción de derechos humanos y psicosocial.
- Celebrar acuerdos binacionales o multinacionales que promuevan la salud de la población migrante.
- En situaciones de emergencia sanitaria, la oportuna puesta en marcha de protocolos emitidos por los diferentes niveles de gobierno.

Entre las organizaciones de la sociedad civil:

- Diseñar programas de intervención en salud en organizaciones públicas y/o sociales que emerjan de la interrelación entre la academia y los diversos actores que participan en la atención de población migrante.
- Participar en estudios sistemáticos sobre la salud de migrantes para el desarrollo de programas de intervención y propuestas de políticas de salud basadas en evidencias.

El abordaje cualitativo de este trabajo nos permitió centrarnos en las experiencias subjetivas de los que atiende a la población migrante (albergues, organismos internacionales, sociales), pero también nos permitió observar la gobernanza política hacia esta población y los relatos ideográficos de la migración (Darlington-Pollock y Peters, 2020). La fotografía rápida de los sistemas de salud nos develó las

inequidades que existen en los países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras) y coincidir que los determinantes de la salud sociales y ambientales son pieza clave para mejorar el acceso y la calidad de servicios de salud. Sin embargo, la salud para personas en movimiento en tiempos de pandemia se está siempre bajo la mirada de “excepción de la excepción”.

Referencias

- Frenk J, Garnica ME, Zambrana M. Migración y salud: notas sobre un campo interdisciplinario de investigación. *Salud Publica Mex* [Internet]. 30 de julio de 1987 [citado 19 de enero de 2021];29(4):276 a 287. Disponible en: <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/243>
- Ibarra, Idalia; Irazuzta, Ignacio (en prensa). “La excepción de la excepción. La gobernanza de la migración en tiempos de pandemia”.
- Darlington-Pollock, F., & Peters, K. (2020). Progress in the study of health inequalities and selective migration: Mobilising the new mobilities paradigm. *Progress in Human Geography*. <https://doi.org/10.1177/0309132520968151>
- De Lellis, M. (2006). “La Psicología ante algunas problemáticas sanitarias emergentes en la Argentina”, en Martin de Lellis y col. (editores), *Psicología y Políticas de Salud*, Argentina: Paidós.
- Ramos Tovar, María Elena (2019). “Lo mental de la salud. Salud de migrantes centroamericanos en su tránsito por México”. En Selene Céspedes Del Fierro; Erika Briones Vozmediano, Mocerrat Arango Morales (coords.), *Las relaciones públicas como herramienta de promoción de la salud*, México: UANL.
- Saforcada, E., De Lellis, M. (2006). “Políticas de salud mental o lo mental en las políticas de salud”, en Martin de Lellis y col. (editores): *Psicología y Políticas de Salud*, Paidós: Argentina.
- World Health Organization. Novel coronavirus—China (2020). <https://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/en/> [Accessed November 16, 2020]
- World Health Organization. Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report—51 (2020). <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-COVID-19.pdf> [Accessed November 16, 2020].

World Health Organization. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard (2020a). <https://COVID19.who.int/> [Accessed december 28, 2020].

Zhu, N., Zhang, D., Wang, W., Li, X., Yang, B., Song, J., Zhao, X., Huang, B., Shi, W., Lu, R., Niu, P., Zhan, F., Ma, X., Wang, D., Xu, W., Wu, G., Gao, G. F., Tan, W., & China Novel Coronavirus Investigating and Research Team (2020). A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019. *The New England journal of medicine*, 382(8), 727–733. <https://doi.org/10.1056/NEJMoa2001017>