

## **Prácticas administrativas y cooperación multilateral en los municipios fronterizos de Chiapas\***

### **Administrative practices and multilateral cooperation in the frontier municipalities of Chiapas**

Aki Kuromiya\*\*

El Colegio de la Frontera Sur, México

#### **Resumen**

El presente trabajo examina la cooperación multilateral entre gobiernos locales y organismos internacionales relacionada con el apoyo a las personas migrantes en proceso de regularización, desde la mirada de actores político-administrativos en los municipios fronterizos de Chiapas, México. En particular, se enfoca en cómo las cooperaciones y sus objetivos se materializan y en qué forma inciden en el diseño, la organización y la operación de programas de apoyo, con un énfasis en las prácticas administrativas de los burócratas locales. La metodología empleada se sostiene en, principalmente, entrevistas con personas clave, conversaciones personales y observación participante. El argumento central es que esas cooperaciones multilaterales y programas, conforme descienden a las prácticas, se desarrollan a un nivel personal distintivo, derivando más en acuerdos contextualizados por las dinámicas locales y subjetividades de los actores involucrados que en ámbitos ajustados a estrategias institucionales. La reflexión del presente trabajo no resulta de un análisis deductivo de legislaciones migratorias, sino de una mirada de la práctica burocrática como producto cultural, que analiza la forma en que se traslapan estructuras de poder instrumentalizadas e ideas globales sobre la migración por intereses y subjetividades en el escenario local.

---

\* Parte de este artículo es el resultado de la investigación desarrollada durante estancia posdoctoral en CIESAS Sureste (2020-2021) con el financiamiento de Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías, México.

\*\* Doctora en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana (México). Investigadora de El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR). Correo electrónico: aki.kuromiya@ecosur.mx ORCID: 0000-0002-3500-8868

*Palabras clave:* políticas locales; movilidad humana; frontera Chiapas-Guatemala; organismos internacionales; antropología política.

### **Abstract**

This paper examines multilateral cooperation between local governments and international organisations related to the support given to migrants in the process of regularisation, from the perspective of political-administrative actors in the frontier municipalities of Chiapas in Mexico. In particular, it focuses on how partnerships and their objectives materialise and how they influence the design, organisation and implementation of support programmes, with the emphasis placed on the administrative practices of local officials. The methodology adopted is mainly based on interviews with key protagonists, private conversations and the observations of participants. The central argument is that these multilateral partnerships and programmes, as they are put into practice, develop at a distinctive personal level, resulting more in agreements contextualised by local dynamics and the subjectivities of the actors involved, rather than in situations adjusted to institutional strategies. The reflection of this article does not result from a deductive analysis of migration legislation, but rather from the perspective of bureaucratic practices as a cultural product, analysing the way in which instrumentalised power structures and global ideas about migration are overlapped by interests and subjectivities at the local level.

*Keywords:* local policies, human mobility, Chiapas-Guatemala frontier, international organisations, political anthropology.

### **Introducción**

Este trabajo describe cómo se construyen y practican –a nivel local– los programas diseñados para apoyar a personas migrantes que realizan una estancia temporal en las ciudades fronterizas de la costa de Chiapas, en la frontera de México con Guatemala. En específico, se enfoca en los municipios de Tapachula y Suchiate, en razón de las intensas actividades políticas, económicas y sociales relacionadas con la movilidad humana desplegadas ahí y en función de la cercanía a la frontera internacional. Muchas de las personas migrantes que cruzan la línea divisora entre México y Guatemala hacen una estancia provisional en este espacio para realizar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado u obtener visa. Su objetivo final no es quedarse en México, sino transitar el territorio mexicano para ingresar a los Estados Unidos. La obtención de la condición de refugiado es, actualmente, una de las pocas opciones para aquellos que quieren desplazarse en forma segura, en el sentido de no ser detenidos ni devueltos a sus países de origen, ni ser víctimas de extorsiones, ya sea por autoridades migratorias o por grupos del crimen organizado (Torre, Paris y Gutiérrez, 2021). Esto muestra el resultado de una política migratoria aplicada por el gobierno de México, en la que prevalece, a modo de premisa, una lógica de control. Mientras

están obligadas a permanecer en espacios limitados, estas personas tienen que buscar la forma de sostener su vida. Algunas recurren a los apoyos institucionales o familiares de los Estados Unidos, otras al autoempleo.

En este panorama, el objetivo de este artículo es examinar los programas de apoyo a estas personas migrantes inmobilizadas en la mitad de su camino. Cabe aclarar que no se aborda su contenido normativo ni su impacto específico, sino las prácticas administrativas de los actores locales y la cooperación multilateral, entre gobiernos locales y organismos internacionales, que incide en el diseño y organización de estos programas. Este artículo no consiste en un análisis deductivo de las legislaciones migratorias mexicanas ni internacionales, sino que busca examinar cómo se gestiona el programa diseñado a nivel federal y/o por los organismos internacionales. Por ello, se centra en las prácticas y las narrativas del personal del ayuntamiento respectivo. Son ellos quienes plasman los programas bajo los reglamentos establecidos, ejerciendo una interacción continua y directa, por una parte, con los organismos internacionales, y, por otra, con las personas migrantes. Además, varios aspectos de la vida diaria y la necesidad de las personas migrantes durante su estancia están vinculados a las competencias de la administración municipal (Nicolao, 2020).

Un eje analítico principal es retomar las prácticas administrativas locales como *productos culturales*, siguiendo los estudios anteriores de la antropología política (por ejemplo, Lipsky, 1969; Long, 2007; Mosse, 2005; Rodríguez, 2014, entre otros). Para este artículo, se propone utilizar la cultura en su sentido amplio: un sistema de valores naturalizado que rige las decisiones de una persona, sus prácticas y sus pensamientos. Es una norma no escrita pero compartida en un contexto determinado. Incluye el conocimiento, creencias, intereses, aprendizajes y las pautas de conducta (Geertz, 1987). Pero también incluye las organizaciones sociales y la estructura de poder que permiten y/o condicionan la materialización, la reproducción y la reconstrucción constante de dicho sistema. Incluso, las condiciones materiales son elementos culturales importantes mediante las que se concreta el sistema de valores, además de suponer condicionantes de las prácticas.

Para el presente trabajo, las prácticas que operan *in situ* y el detalle de los programas no son analizados como manifestaciones de un manual de operaciones ni de marcos normativos establecidos. Más bien, son productos de lógicas locales cultivadas en cada persona y permiten ver las interacciones de distintos niveles del poder. En estas se reflejan, junto a su sentido de pertenencia a la institución e ideas de deber ser y hacer, el sistema de valores socialmente construido y compartido localmente. Se trata de mostrar y evidenciar que las prácticas cotidianas son resultados de las negociaciones y que llegan a ser permeadas por las subjetividades de los actores administrativos, su voluntad y otras lógicas burocráticas intrínsecas.

Es en este sentido que la política –entendida como una práctica y no como diseño o estrategia– la hacen posible las personas y no las instituciones. No es algo que derive sin más

de los instrumentos normativos globales. Así ocurre, en paralelo, con la fuerte influencia de los organismos internacionales a nivel local, sobre todo la Organización Internacional para la Migración (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estas entidades intervienen en las políticas nacionales y prácticas locales, bajo la modalidad de lo que se denomina “cooperación”.

Existe varios tipos de cooperación: apoyo administrativo, financiamiento, capacitación, diseño conjunto de programas, entre otros. A partir de estas actividades mediadas de cooperación, los actores internacionales promueven discursos ideológicos del tema migratorio (Estupiñán, 2013; Kron, 2011) con el objetivo de instalar –desde su perspectiva– la lógica de gestión, control y “protección de derechos humanos de la población migrante”. Se sugiere aquí nombrar este discurso como ideológico, ya que subyace una estructura de poder creada a nivel global y según los intereses de algunos países particulares: en este caso, los países identificados como destino de las personas migrantes (Ramírez y Alfaro, 2010). Su presencia, sus apoyos brindados y la idea de “gestión de la migración” son elementos cuya penetración en la política local es evidente: especialmente en el diseño de los programas de apoyo.

Si bien el objetivo de este texto es describir las prácticas del personal político-administrativo como producto de sus esfuerzos, intereses, subjetividades y relaciones personales, ello no implica que no haya influencia alguna por parte de los actores globales y sus discursos. Las prácticas a nivel personal no son productos mediados por la libre decisión de cada persona, sino, reitero, que son el resultado de cálculos, negociaciones y diálogos hechos por los sujetos que se encuentran asentados en las redes de sentidos y valores asociados al deber ser, discursos globales y, en este caso, en las políticas migratorias nacionales. Además, las narrativas demuestran que la cooperación multilateral es una dinámica concretada a nivel personal, con base en relaciones cultivadas a lo largo del tiempo. Así, por un lado, hay una influencia significativa de organismos internacionales, particularmente a partir de los lineamientos globales acerca de la gestión de la migración en la construcción de las políticas locales; pero, por otro, en su práctica local aflora la importancia de los intereses y voluntades de los hacedores, incluso relaciones personales que ahí establecen.

En los estudios recientes sobre la política migratoria y su aplicación se privilegia el análisis de las experiencias de la población migrante y de los organismos nacionales e internacionales que los atienden (International Crisis Group, 2018; Martínez, 2019; Paris, 2020). Otros reportan problemas de ineficiencia burocrática migratoria de México (Meyer e Isacson, 2019), la condición precaria durante su estancia por la falta de servicios básicos y necesarios (Paris, 2020), y la xenofobia generalizada de la sociedad local (CMDHSE et al., 2019).

No obstante, no han abordado con la misma profundidad la importancia del gobierno local, mucho menos las experiencias de las personas hacedoras que enfrentan en terreno las demandas y exigencias de personas migrantes, con algunas excepciones notables reportadas por los estudios de Nicolao (2020) y Carte (2013). Este estudio coincide con el estudio de

Nicolao (2020), que afirma: “el proceso de movilidad e inmovilidad de las personas migrantes está muy vinculado a las competencias de la administración municipal y existen varios aspectos burocráticos que deben ser atendidos desde su contexto particular” (p. 168). Visto así, este planteamiento ofrece una explicación de por qué los operadores se comportan de cierta manera ante las situaciones y los entornos institucionales que los circundan; esto, a su vez, permite identificar los procesos políticos como prácticas desde un enfoque antropológico (Auyero y Joseph, 2007).

Las acciones y las narrativas de las personas hacedoras locales demuestran que tanto la cooperación multilateral como los programas asumen una práctica concreta con base en las relaciones personales, en las que los elementos clave son los esfuerzos y voluntades atribuibles a “quien dirige” la forma de hacer. De tal manera, se evidencia la incertidumbre y la insuficiencia del mismo sistema político-administrativo de México, junto a las respuestas que los actores administrativos a nivel local, en el curso de sus prácticas, intentan subsanar dicho déficit. En este proceso influyen subjetividades ya sea positivas o negativas sobre las personas migrantes y su trabajo, las relaciones que lograron cultivar, además de abrazar ese ejercicio como un compromiso de carácter personal.

### **Notas metodológicas**

La presente investigación fue iniciada en noviembre de 2020, en plena contingencia provocada por el Covid-19. Las medidas sanitarias durante dicha pandemia obligaron a diseñar una metodología basada en entrevistas estructuradas solo con personas clave, en este caso, con los funcionarios locales y el personal de las instituciones nacionales e internacionales, realizadas, en algunas ocasiones, en línea. Las entrevistas fueron hechas a un total de 14 representantes de instituciones públicas de diferentes niveles, cuyas oficinas están en Tapachula y/o Suchiate: tres organismos internacionales, tres instituciones federales, dos instituciones estatales y seis instituciones municipales. Cuando se menciona a “hacedores y/o gestores locales”, se alude a aquellas personas que pertenecen a algunas de estas instituciones y que trabajan directamente con las personas migrantes en el marco de programas de apoyo. Para cada entrevista se preparó una guía elaborada con un previo sondeo sobre el funcionamiento y las características particulares de cada institución. El objetivo general de las entrevistas fue identificar las situaciones de cooperación con distintas instancias y recabar las opiniones de representantes sobre las dificultades o vicisitudes que habrían tenido o surgido durante dichas cooperaciones.

En las entrevistas con las instituciones públicas, reiteradamente las personas interlocutoras aludieron a las prácticas administrativas a partir de un deber ser o misiones y visiones institucionales establecidas. Sus discursos, desde el primer instante, se habían construido para convencerme de cuántos programas han hecho y cómo han servido, o qué tan beneficiosa es o fue la cooperación con otras instancias. No obstante, al profundizar en las entrevistas sobre las prácticas diarias que deben enfrentar y sus dificultades, las respuestas se dirigieron con

puntualidad a abordar los esfuerzos personales que tienen que hacer, desde su cargo, para afrontar las vicisitudes que se les presentan.

Posteriormente, en abril de 2021, realicé visitas frecuentes a tres oficinas administrativas y me quedé con las personas gestoras para observar y, en algunas ocasiones, participar en las actividades administrativas. Mediante ese ejercicio, registré cómo son las interacciones con la población migrante, cómo se construyen los discursos informativos para estas personas, además de las dificultades administrativas que pude observar. Durante esta actividad, establecí conversaciones personales, sin guías de preguntas, con hacedores locales para indagar más sobre dificultades sentidas, formas de superarlas y sobre cómo se asume la labor asignada a nivel personal. Todos los datos de observación y de conversación fueron registrados en notas de campo.

En la investigación del método inductivo, como este, los mismos datos recolectados señalan los conceptos clave para su análisis. La construcción de categoría de análisis se hace al paralelo de la marcha de investigación, de acuerdo con lo que los actores involucrados expresan y muestran. De esta forma, para este estudio, se fue aclarando la importancia de la cooperación multilateral, la idea de “gestión” migratoria a nivel discursivo, y las voluntades de hacedores a nivel operativo. Son estos conceptos los que dirigen el argumento a lo largo del presente artículo.

### **Frontera sur de México y fenómeno migratorio**

El fenómeno migratorio de la frontera sur de México, especialmente de la costa de Chiapas, es un tema complejo y dinámico. Se trata de una región donde han existido diferentes flujos migratorios. En este apartado, en forma breve, se presenta las características de la sociedad fronteriza en tanto trasfondo cultural que influye en las prácticas administrativas de los programas de apoyo. También se describe la actual situación de la movilidad humana en la zona fronteriza, incluyendo el proceso por el cual las personas migrantes tienen que pasar para transitar el territorio mexicano.

La ciudad de Tapachula es el centro del espacio transfronterizo entre México (Chiapas) y Guatemala, y aquí se concentran los servicios burocráticos para la población migrante. Según la cifra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Tapachula cuenta con 360 mil habitantes, de los cuales cerca del 70 % se encuentra en la cabecera municipal (INEGI, 2020). A pesar de ser la segunda ciudad más grande del estado de Chiapas, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Tapachula tiene más del 70 % de población clasificada en situación de pobreza en 2020 (CONEVAL, 2020). Este dato revela que las personas mexicanas, habitantes de esta ciudad, tienen algún grado de rezago en el acceso a educación, salud, servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado) y a viviendas adecuadas para habitar.

En esta ciudad y en los municipios de los alrededores, hay flujos migratorios históricos que se consideran tradicionales. Son hombres y mujeres provenientes de Guatemala que trabajan, principalmente, en el sector agrícola, comercio y doméstico. Estas personas acostumbran a cruzar la frontera entre México y Guatemala de manera frecuente, no solo para realizar sus actividades laborales, sino también para las compras, los servicios médicos o educativos y entretenimiento. Incluso hay relaciones familiares y de amistad extendidas en ambos lados de la frontera. Por otra parte, desde el siglo pasado, otros centroamericanos han cruzado esta frontera para llegar a los Estados Unidos o para residir en las ciudades mexicanas, dedicándose a la venta de comida regional, comercios al por menor, o empleos en restaurantes y bares (Arriola, 1995; Fernández, 2017). La convivencia con las personas extranjeras es una experiencia cotidiana para los habitantes de esta zona. Estudios similares han demostrado (Arriola, 1995; Kuromiya, 2023; Rojas, 2012) que esto no quiere decir que el encuentro cultural o la integración social de las personas extranjeras haya sido pacífica y sin sesgos negativos. Al contrario, a lo largo de la historia de encuentros se ha creado y reproducido un sistema de valores en torno a las nacionalidades de las personas extranjeras como justificante de jerarquización por nacionalidad o discriminación hacia unas nacionalidades particulares.

Es claro que Tapachula no es una ciudad que –por su infraestructura urbana o base económica y cultural– pueda soportar una gran cantidad de personas extranjeras con estancia temporal. Sin embargo, desde el segundo semestre de 2018 ha sido notoria la llegada de personas de diferentes nacionalidades, quienes hacen una estancia temporal que puede durar entre seis meses y dos años, en los casos extremos. Además de personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, también están las que llegan de Nicaragua, Cuba, Haití, de Sudamérica como Venezuela, e incluso de algunos países de África y Asia. Las personas extranjeras buscan cruzar el territorio mexicano para llegar, finalmente, a Estados Unidos. Ellas ingresan por la frontera sur en forma irregular y, llegando a Tapachula, optan por solicitar la condición de refugiado en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para regularizar su estancia y conseguir la manera de desplazarse en forma segura, es decir, sin detención ni devolución. De acuerdo con la norma de COMAR, el trámite de solicitud se debe culminar en el lugar donde se inició, por consiguiente, muchas personas migrantes se quedan varadas en las ciudades fronterizas, permaneciendo ahí para su trámite correspondiente.

El procedimiento para solicitar la condición de refugiado es el siguiente: primero la persona debe llegar a una oficina, donde se registran los datos de solicitantes, y agendar una cita de registro oficial de solicitud. Aquí se le otorga un “citeratorio” para presentarse a otra oficina de COMAR. El tiempo de espera entre el primer registro para la cita y el registro oficial puede tardar entre seis y ocho meses, incluso más tiempo en 2021 y 2022. Durante este periodo, las personas extranjeras pueden tramitar su Tarjeta de Visitantes por Razones Humanitarias ante el Instituto Nacional de Migración para regularizar su estancia en México, pero este trámite también puede prorrogar meses, debido al alza de demanda. Una vez que

termine el registro oficial de la solicitud ante COMAR, las personas extranjeras pueden obtener una Clave Única de Registro de Población (CURP) Temporal con el que pueden identificarse y acceder a diversos servicios, apoyos y conseguir trabajo remunerable formal.

Los procedimientos burocráticos ante la COMAR y el Instituto Nacional de la Migración (INM) sufren cambios imprevistos, por ejemplo, en las formas de sacar la cita, en el lugar para llevar a cabo cierto trámite, en las fechas de cita, en los requisitos, entre otros elementos (notas de campo, 2021 y 2022). Bajo esas condiciones de incertidumbre, las personas migrantes que optaron por esperar sus trámites son cada vez más numerosas. Según el informe de la COMAR, en 2022 hubo 75.555 casos de solicitudes de condición de refugiados a nivel nacional, de los cuales 46.123 solicitudes fueron entregadas en Tapachula; es decir, más del 60 % del número total. Este aumento de demanda en las solicitudes es el resultado de la aplicación de la política migratoria mexicana concentrada en el control del flujo no regularizado.

El trasfondo de esa política de control remite a la idea de concebir a las personas migrantes como un ente potencialmente peligroso y amenazante para el orden nacional. Desde luego, esta postura del gobierno nacional tiene que ver con la política migratoria de Estados Unidos (International Crisis Group, 2018; Meyer e Isacson, 2019; Vogt, 2020). De tal forma que a partir de 2019 se materializó, entre otras medidas, la instalación del cuerpo de la Guardia Nacional, la contención de las personas en la frontera a cargo de las fuerzas armadas y la revisión estricta de parte del Instituto Nacional de la Migración (INM) en los puntos estratégicos situados en ciudades transfronterizas y en carreteras federales.

Así, Tapachula actualmente es una ciudad con una alta concentración de personas migrantes, y por esta característica cuenta con instituciones de diferentes tipos que trabajan en el tema: el ACNUR, la OIM, el UNICEF, los consulados de países centroamericanos, instituciones gubernamentales que tienen su área especializada en la atención a la población migrante, Fiscalía, Asociaciones Civiles internacionales, nacionales y locales. Estos actores buscan atender la estancia de las personas migrantes y la integración de personas refugiadas en la sociedad local. Para este fin, se vinculan con los gestores locales para planteamientos, sugerencias, convenios y canalizaciones de información. Las cooperaciones multilaterales como objeto de este estudio se refieren, principalmente, a las relaciones y actividades que desarrollan instituciones internacionales y gubernamentales a nivel nacional junto con los gobiernos locales. Las instituciones internacionales inciden en asuntos político-administrativos en tópicos variados, pero principalmente en la atención a los procesos migratorios, buscando la forma de “gestionar” el flujo de extranjeros en tránsito.

De acuerdo con estudios que examinan las funciones de los organismos globales en el tema de migración (Estupiñán, 2013; Kron, 2011), y con base en las entrevistas realizadas para esta investigación, queda claro que sus objetivos y actividades se encaminan hacia la instalación de órdenes y control de las personas migrantes. Para ello, impulsan una “mejora de la capacidad institucional” del gobierno local (entrevista con representante de la OIM,

2020), con miras a concretar una “gestión” eficiente u óptima del fenómeno migratorio en este nivel. Bajo esta visión, en efecto, es posible decir que se instalan órdenes de gestión migratoria en esta pequeña urbe de un modo no solo acentuado, sino incluso dirigido, hasta convertirse en parte del paisaje urbano. No es casual que Tapachula devenga en una ciudad “cárcel” para la población migrante (Blanco, 29 de septiembre de 2021), pues una vez que las personas llegan, no tienen manera de salir sino logran obtener la condición de refugiado u otro formato migratorio. En línea con esto la Guardia Nacional cuenta con puntos de revisión en esa ciudad. Resultado de ello es que las movilidades e inmovilidades de los migrantes en vez de ser protegidas, se exponen a una mayor precariedad (Rojas y Winton, 2018).

Mientras esperan el proceso del trámite, las personas migrantes deben buscar algún medio de subsistencia. De ellas, solo algunas cuentan con la suficiente capacidad económica para su manutención, gracias al apoyo familiar o a los ahorros hechos anteriormente; en cambio, un segmento diferente busca recibir apoyo del ACNUR, de las organizaciones civiles y religiosas, y de los gobiernos de diferentes niveles; y, por último, está otro grupo que busca autoemplearse u ocuparse como empleados en los comercios, pero sin ninguna formalidad (nota de campo, 2021).

### **Cooperación y programas de apoyo para las personas migrantes**

El escenario arriba descrito representa una realidad compleja por los desafíos que afronta en materia de movilidad y contención; además de que sugiere valorar los estudios sobre cómo los gobiernos locales asumen o deben asumir su papel frente a esta población en condiciones de movilidad e inmovilidad. En este caso del estudio, sí existen varios programas de apoyo diseñados y realizados por los gobiernos de diferentes niveles. En estos, la cooperación multilateral es un elemento clave, porque los gobiernos no lograrían concretar programas de apoyo si no cuentan con las cooperaciones materiales y administrativas. A continuación, se describe qué tipo de cooperación existe y cuál es la aportación de esta en la política local.

En las entrevistas se hizo evidente que el objetivo de cooperación por parte de los organismos internacionales es transferir la idea y el mecanismo de control de la migración a nivel local. Particularmente, era relevante que buscaran impulsar una “migración segura, regular y ordenada”, en tanto derivan de un pacto elaborado bajo la dirección clara de la Organización de las Naciones Unidas (Klein y Sheldon, 2018). Bajo este objetivo, en el caso de Tapachula y Suchiate, la OIM implementa las actividades enfocadas en el fortalecimiento de capacidades de gobernanza ante el fenómeno migratorio mediante la organización de mesas de trabajo, apoyo administrativo a las oficinas locales y dotación de la infraestructura necesaria en ese rubro (entrevista, 2021). Según el representante local de la OIM, las capacitaciones del personal administrativo a nivel local son uno de los pilares en las actividades orientadas a fomentar las buenas conductas ante las personas migrantes y su gestión. El representante ilustró, además, que se buscan generar “cambios de comportamiento

en las prácticas relacionadas a la migración y que se hace de manera participativa y colaborativa con los actores que están involucrados en las migraciones” (entrevista con representante de la OIM, 2021).

Precisamente, bajo su iniciativa, en el ayuntamiento de Suchiate se creó en 2016 la Dirección de Atención a Personas Migrantes y Refugiados, una oficina especializada para orientar a la población migrante. En esa misma línea, en Tapachula también existe la Dirección de Migración y Política Internacional. Estas dos oficinas pertenecen al gobierno local de cada municipio, y a su vez conforman una red de ventanillas informativas a la que la OIM apoya desde Panamá hasta Tijuana, la ciudad del extremo norte del territorio mexicano. Este organismo internacional realiza convenios con los ayuntamientos para que se compartan los datos de las personas migrantes atendidas e información sobre las situaciones de la movilidad encontradas en su territorio. Al mismo tiempo, dicho organismo coopera con los materiales de oficina, como computadoras, impresoras, papelería, entre otros. Asimismo, realizan capacitaciones constantes al personal en el tema de los derechos humanos y de los pactos internacionales que se deben respetar, entre otros temas.

Las oficinas en Tapachula y Suchiate funcionan como una ventanilla de información y orientación para la población migrante con respecto a: los requisitos del trámite de regulación migratoria, contactos de instituciones que brindan algún apoyo y servicio, canalización de casos que requieren atención especial, por ejemplo, casos de niñas o niños sin acompañantes adultos. También son sedes operativas del programa de empleo temporal para las personas migrantes, tema que retomaremos más adelante. Aunando a todo esto, diseñan y organizan programas sociales y culturales que buscan la convivencia multicultural, como ferias de gastronomía, rehabilitación de espacio público, campañas de salud para toda la población, entre otros (notas de campo, 2021).

Por su parte, el ACNUR es un organismo internacional invitado por el gobierno federal, cuya contraparte directa en México es la COMAR. Su función principal es atender a las personas refugiadas y solicitantes, y para ello tienen diferentes líneas de acción. Dentro de estas, vincula con diferentes sectores de la sociedad receptora: gobiernos de diferentes niveles, sector empresarial y educativos, por mencionar algunos. A nivel local, el ACNUR y el gobierno de Tapachula firmaron un acuerdo global, cuyo contenido consiste en programas de cooperación con distintas secretarías que conforman el ayuntamiento, con el fin de diseñar, organizar y ejecutar los programas de apoyo. Por ejemplo, el ACNUR y el UNICEF mediante la Secretaría Municipal de Educación han realizado la entrega de útiles escolares a las escuelas públicas de educación básica; también han financiado actividades culturales que organiza la Secretaría Municipal de Juventud y Deporte, entre otros (notas de campo, 2020 y 2021).

El objetivo compartido es mejorar a la sociedad local en general para que así obtenga una condición óptima en la integración y logre la incorporación de las personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado (entrevista con representante de ACNUR, 2021).

Los ejemplos descritos ilustran que la cooperación multilateral se materializa en forma de apoyo financiero e infraestructura y de esta forma los organismos internacionales inciden en el diseño y las prácticas administrativas de los programas a nivel local. Tal como lo expresaron durante las entrevistas, lo que ellos buscan mediante esta relación es aumentar la capacidad de gobernanza a nivel local, de manera que impulse una mejor gestión de la migración. Esta medida finalmente se basa en, o encamina hacia, el reforzamiento de la contención, para que “las migraciones obedezcan a demandas y deseos específicos y se realicen dentro de marcos normativos claramente delineados y armonizados” (Estupiñán, 2013, p. 5). En conjunto, es un intento de instalar la idea de “gestión” y “control” de la migración a nivel local, en donde se reflejen las “demandas y deseos” de ciertos países y su poder geopolítico (Ramírez y Alfaro, 2010, pp. 8-9).

No debemos minimizar el papel que juega la OIM en este panorama. Es cierto que la política de la gestión de la migración impulsada por este organismo ha contribuido a establecer reglamentos claros de trámites migratorios, varios programas de apoyo, además de marcos institucionales que propicien políticas relacionadas con los derechos humanos de las personas migrantes (González, 2020). No obstante, bajo ese mismo tenor se ha avanzado hacia un endurecimiento del control del flujo migratorio y una contención de las personas en la región fronteriza, al invocar el lema de la “gestión” y la “gobernanza” (Ortega y Morales, 2021). La cooperación multilateral observada en este contexto local constituye precisamente una estrategia de instalación de las capacidades de “gestión” para los funcionarios a distintos niveles mediante mejora de infraestructura, capacitaciones y actividades culturales organizadas en forma conjunta. De manera que los múltiples apoyos y la cooperación son dispositivos del orden y la gobernanza, en el sentido de que hay direccionamientos a las conductas, tanto para la administración municipal como para la población migrante.

Los programas diseñados para apoyar a las personas migrantes, sobre todo a las y los solicitantes de la condición de refugiado, son los ejemplos que muestran cómo se materializan esta política de gestión migratoria y la cooperación multilateral a nivel local. El ejemplo de un programa conocido como de “empleos temporales” permite ilustrar este proceso. En el marco del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural (PESN), se ofrece un apoyo económico o en especie a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social y/o natural (Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2021; Rojas y Ángeles, 2023). En momentos actuales, en los municipios fronterizos, las personas beneficiadas pueden ser extranjeras solicitantes de la condición de refugiado. Aunque el programa está diseñado y realizado por la institución federal (Secretaría de Bienestar), la oficina operativa municipal funciona con el mismo personal de la ventanilla informativa que instaló la OIM en el municipio de Tapachula y de Suchiate. Las oficinas operativas estatales y federales también cuentan con el apoyo de la OIM en cuanto a su mueble de oficina e insumos de papelería, y también realizan capacitaciones de personal e incluso a las mismas personas beneficiarias (notas de campo, 2021).

En el PESN, se designa algún trabajo social o comunitario a las personas migrantes y se les otorga un apoyo monetario quincenal. En 2021, el apoyo fue de 2.550 pesos quincenales, es decir, 175 pesos mexicanos diarios, que equivalía al salario mínimo (10 dólares estadounidenses, aproximadamente). Los trabajos sociales o comunitarios son variados, y se asignan de acuerdo con los perfiles; ha habido casos en los que los médicos cubanos se dedicaron a la atención de la crisis epidemiológica del COVID-19; hay personas que atienden en las oficinas locales del gobierno siendo intérpretes de idiomas francés, creole, inglés y español; e incluso hubo quienes dieron clases de baile en las instalaciones públicas para la población local. Pero la mayoría trabaja limpiando las vías públicas, parques, viveros estatales o edificios municipales, mercados y oficinas del ayuntamiento, entre otros (notas de campo, 2021).

Inicialmente, la duración del apoyo era de 90 días, que correspondía al periodo aproximado de espera para recibir la resolución de la solicitud de refugiado. Sin embargo, no se ha respetado este límite temporal, debido a que el mismo trámite resulta más lento de lo esperado. Es decir, este apoyo fue planeado para que fuese un medio de subsistencia de la población migrante en esta región durante su estancia, además de aprovechar la mano de obra a favor de la sociedad. Incluso fue propuesto para que, según palabras de los funcionarios, la gente local observe que ellos (la población migrante) hacen “algo bueno” para su comunidad, y así intentar disminuir la xenofobia; además, con el dinero que ganen, sean un aporte a la economía de la ciudad (entrevista con el hacedor local, 2021). Al personal administrativo de las oficinas operativas locales le corresponde el registro de las personas extranjeras con su perfil y la distribución de las tareas, de acuerdo con la capacidad de la infraestructura del lugar y de la instalación, así como con el perfil de las personas migrantes. Durante el servicio, se registra la asistencia para proceder al pago correspondiente, y en caso de inasistencia repetida o por una actitud negativa durante su labor, puede suspenderse el otorgamiento del apoyo monetario.

En el marco normativo de este programa se puede observar una relación íntima con la lógica de la gestión de la migración; esto es, se enfoca en el apoyo a las personas con regularización migratoria en un tiempo definido por el proceso burocrático establecido, para ser “buenos trabajadores” que “merecen” ser atendidos (Wurtz, 2021). En esta mirada, el PESN también forma parte de la política del control y la gestión de las personas migrantes, pese a no haber una participación directa de parte de la OIM o el ACNUR en su diseño ni operación. Este programa sí contribuye a materializar la ideología y el mecanismo que buscan los organismos internacionales mediante su cooperación.

### **Las políticas y la cooperación multilateral en su dimensión práctica *in situ***

Hasta aquí se ha descrito la cooperación y los programas de apoyo en su dimensión del planteamiento y diseño, cuyo objetivo está dirigido a impulsar la gestión y la gobernanza de la migración. Pero si observamos las prácticas operativas, de las cooperaciones multilaterales

y de los programas, resalta predominantemente la importancia de los arreglos personales, la dedicación y la voluntad del personal involucrado por sobre el cumplir y seguir las normas establecidas para la gestión.

El punto de partida para sostener esta afirmación es entender la política desde su práctica. La dimensión práctica de la labor político-administrativa la han abordado estudios como los de Lipsky (1969), con el concepto de “burocracia a nivel de calle”, y los de Long (2007) con la propuesta metodológica del “actor-red”. Su planteamiento propone enfocarse en las prácticas del actor “intermediario” de la ejecución del programa de desarrollo social y además en quienes gestionan la política de acuerdo con las interacciones de varios actores dotados de intereses, capacidades específicas y distintos entendimientos de los instrumentos respectivos (Long, 2007). Se resalta así la importancia de las relaciones personales que se desarrollan no solamente al interior del personal burocrático, sino también con la población-objetivo de la misma política.

En el presente caso, los interlocutores locales y los actores de organismos internacionales manifestaron las buenas relaciones con el personal de contraparte mediante una comunicación fluida y horizontal. Esa comunicación fluida se basa, principalmente, en contactos personales más que en coordinaciones institucionales. Es decir, se trata de las relaciones cultivadas por cada persona y, por tanto, sin una estrategia comunicativa institucional o diseñada. La mayoría de los programas eventuales, como talleres o seminarios culturales, resulta que no son planeados bajo una agenda detallada y preparada, sino que son ideas materializadas a través de las comunicaciones personales y que se van diseñando sobre la marcha. El siguiente fragmento del testimonio de una funcionaria municipal ilustra cómo es la relación que se ha establecido a nivel personal entre ellos, y cómo se organizan los eventos:

...con Pedro [seudónimo del encargado del ACNUR] y Alejandra [seudónimo de la encargada de la OIM], ellos me dicen, por ejemplo: “Oye, queremos hacer una convocatoria de tal cosa, ¿nos pueden apoyar?”, y digo: “Claro, por supuesto”, ¿no? O también me dicen: “Fíjate que tenemos tal plan, ¿cómo se pueden sumar ustedes?”, y ahí les digo: “Pues nosotros tenemos esto, esto y esto para apoyar”. O sea, así tenemos una comunicación constante. Un plan propiamente, no lo tenemos. (Entrevista, 2021).

Desde luego, este tipo de comunicación y de relaciones personales ocurren así por haber compartido ideas básicas y un marco institucional que fue descrito en el apartado anterior. Pero la parte detallada de las actividades se define a partir de los contactos personales. Esto implica que cada vez que se cambia de personal y desaparece el contacto, las relaciones de cooperación también se tienen que construir nuevamente. En ese marco, la dificultad surge cuando hay un cambio de administración en los municipios o en los organismos internacionales. Así, es importante recordar que la administración municipal en México cambia cada tres años, lo cual implica un ciclo político corto, en el que casi la mitad del

tiempo de la administración se destina al cambio del procedimiento burocrático y a las actividades electorales.

Ciertamente, durante las entrevistas, cuando preguntaba sobre las dificultades, se destacó la temporalidad como uno de los principales obstáculos en lo que respecta a la cooperación y organización. Ello es así no solamente porque se tienen que construir las relaciones cercanas cada vez que se cambia el personal, sino porque se carece de un mecanismo de continuidad con el mismo proyecto, con el mismo presupuesto e ideas compartidas. Por lo tanto, se interrumpe abruptamente el ciclo del proyecto de cooperación y las actividades respectivas de los programas. Además, las capacitaciones tienen que aplicarse nuevamente y desde el principio. En la práctica, al cambiar “la cabeza que dirige” cada área, “sí se merma todo el proceso, porque cada uno trae una diferente forma de pensar y hacer las cosas” (entrevista con la asistente del funcionario local, 2021). Ello resulta en una interrupción de las actividades.

Estas vicisitudes mencionadas evidencian que las prácticas administrativas están basadas en las relaciones personales y en “la forma de pensar y hacer las cosas” de quienes están a cargo. Es decir, se construyen de acuerdo con las disposiciones de tiempo y esfuerzo de los actores, los conocimientos intrínsecos de la burocracia local, además, a partir de las condiciones materiales que se tienen disponibles.

Anudando a ello, como se ha reiterado en el caso del presente estudio, las relaciones personales no se refieren únicamente a las interacciones entre las personas de instituciones gubernamentales o internacionales, sino también a las personas migrantes que son beneficiarias de los programas, u objeto del apoyo, pero que conviven de cerca. Es un elemento importante, porque a partir de la experiencia de cercanía con la población-objetivo, en algunas narrativas de las personas funcionarias locales se destacó la satisfacción personal por apoyarlos a ellos y el compromiso por hacer los trabajos “bien”, bajo su percepción, en función de los necesitados. En el proyecto “Taller de capacitación y desarrollo de migrantes” realizado en el marco del PESN, la población migrante se ocupa de la producción de artículos artesanales, entre estos, carpintería, costuras, soldaduras y herrería. Es una forma de crear nuevos empleos para ellos y también de mejorar o capacitar la mano de obra. El responsable del taller<sup>1</sup> me explicó que fue un proyecto “creado por nosotros” para que las personas migrantes puedan tener claro el sentido de trabajar en su área de especialidad y contribuir así en algo concreto, además de aprender otras técnicas laborales. Incluso expresó que busca crear una comunidad laboral en donde puedan sentir pertenencia (entrevistas, 2021 y 2022). Durante la entrevista explicó que el problema y la dificultad son la falta de presupuesto y de las infraestructuras necesarias, y que ha tenido que recurrir a los esfuerzos personales para cubrir estas faltas:

---

<sup>1</sup> Quiero dar un especial agradecimiento a los dos responsables de este proyecto por el apoyo brindado.

Todo lo que vas a ver ahí [taller], el 80 % de las herramientas es mía, yo las proporciono. Son mías y en la parte económica, pues entre nosotros dos [él y su colega] hemos venido colaborando de nuestro dinero para comprar la materia prima, los insumos: clavos, lijas, soldaduras [...] para que ellos puedan realizar algo. [...] Nosotros creamos un logo para este proyecto. Ese es una creación de tu servidor, donde ya le pusimos una marca directamente [...] son manos con los colores olímpicos. Las manos son las que te ayudan, ¿no?

En su explicación también hace hincapié en la motivación propia de por qué hace el sacrificio de su tiempo e incluso el gasto de sus recursos económicos. Según él, la parte sentimental es el ámbito más gratificante, al ayudar a la gente que lo necesita:

Lo que nos motiva para hacer esto es la sensibilidad, es la sensibilidad para hacer este tipo de cosas, porque esto..., esto lo que está aquí adentro [se refiere al taller], lo creamos, ¿no? El programa tiene unos lineamientos para darle la ayuda a la gente y que la gente tenga una actividad, y ahí es todo, pero nosotros nos fuimos más allá. Para nosotros era muy importante ver el área cultural, o sea no simplemente vemos una cosa de mano de obra, sino vamos directamente a la cultura [...].

La encargada del programa en el municipio de Suchiate también contó que trataba de no crear vínculos sentimentales con las personas migrantes del programa, pero con el paso del tiempo al trabajar en forma conjunta, termina conociendo su historia personal y de su familia, compartiendo y apoyando sus dificultades en la vida diaria (entrevista, 2021). Es así como van creando lazos de amistad, sentimientos personales y, finalmente, relaciones personales y cercanas con las personas migrantes.

Algunas de las personas entrevistadas que se dedican a la administración de este programa advirtieron de la falta de recursos e infraestructura a nivel federal y municipal. Según ellas, es un escollo serio en sus desempeños, dificultad que tienen que afrontar para que el programa funcione. Por ejemplo, el taller arriba mencionado se creó sin el presupuesto suficiente, por lo que se tenía que “sacrificar el bolsillo” de las personas administrativas. También a nivel municipal, la encargada aclaró que hay personas disponibles para trabajar en limpieza, sin embargo, no hay herramientas para realizar esa labor: ni siquiera hay recursos para comprar una escoba (entrevista, 2021). Frente a esa escasez, pero junto a la necesidad de “dar el trabajo” (palabra de la funcionaria administrativa del PESN), los gestores buscan cómo poner en marcha el programa con sus propios recursos.

El sentimiento y la voluntad personal de los gestores locales son clave, y son factores que condicionan la operación del programa. No siempre se materializan en las actitudes positivas, como el apoyo a nivel personal, la creación de proyecto del taller de capacitación artesanal y la donación de recursos personales, sino que pueden provocar lo contrario. Por ejemplo, en la misma oficina del taller, a diario llegan decenas de personas para solicitar información sobre el programa y su registro. Sin embargo, el contenido de las informaciones y la agilidad del proceso, así como la calidad de la atención dependen de la disponibilidad de tiempo y

voluntad de parte de las personas encargadas. Algunas veces se ha suspendido todo el servicio cuando ha llegado una gran cantidad de personas migrantes que no pueden ser atendidas en esa oficina. Incluso dependiendo de cómo las personas migrantes se presenten y de cómo interactúen con las personas gestoras, pueden ser excluidas del programa, aunque cumplan con los requisitos y perfiles.

En esta oficina operativa, al igual que en otras de autoridad mexicana, las personas extranjeras esperan su turno de atención haciendo fila, algunas veces cercadas con vallas. Es una regla no escrita, pero está implícita en el espacio, como una manifestación clara del orden que se está introduciendo. La intención es evidente: hacer que las personas migrantes obedezcan las reglas y controlarlas para que no sean una “amenaza”. Se trata de una materialización de la idea de gestión del flujo migratorio. Es un proceso de implementación del orden que ha tenido sus momentos ilustrativos.

Por ejemplo, una de las entrevistadas narró que un día, recién abierta la oficina para el servicio, algunos hombres en la fila empezaron a quejarse de su tiempo de espera y a quitar el turno de otros, provocando conflictos y agresiones directas. Viendo esa situación, la encargada de la oficina decidió suspender el servicio de atención: “Mientras tengan esta actitud, no podré atender a nadie”, fue su justificación. Esto incluía no solo a las personas que estaban creando los conflictos en la fila, sino a todas las que estaban esperando. Al día siguiente, nuevamente las personas llegaron, pero según la persona entrevistada, las mismas otra vez empezaron a gritar y expresar su disconformidad con el servicio. La encargada decidió nuevamente cerrar su oficina. Así pasaron tres días consecutivos, y todo se reanudó en el cuarto día. Me explicó: “Abrí, porque vi que ya entendieron cómo deben esperar, y cómo tienen que respetar a los demás” (notas de campo, 2021).

Estas medidas consistentes tanto en abrir nuevos proyectos de apoyo o cubrir la falta presupuestal con los recursos personales, como en suspender el servicio de atención, no están normadas ni reglamentadas, sino que son medidas aplicadas de acuerdo con la circunstancia y bajo la decisión de la persona encargada. Por eso, estos actos aparecen como prácticas discrecionales, sujetas a lo contingente o incluso improvisadas. Es una “restricción arbitraria” que ya fue un mecanismo documentado por Carte (2013), en relación con la labor de los burócratas de nivel medio-bajo ante la población migrante. Según su estudio, las prácticas de restricción arbitraria son sumamente comunes en los quehaceres burocráticos de estos niveles. A veces los mismos burócratas no las ven como negativas, sino benéficas, además de que les parecen razonables y justificables. Los casos observados durante esta investigación son similares a los que reporta su estudio. Sobre todo, los funcionarios actúan de esta forma, pensando que así debiera ser para el “bien de todos”, ya que se trata de las personas migrantes potencialmente “peligrosas” a quienes tienen que adiestrar cómo comportarse (notas de campo, 2020). El estudio de Carte (2013) es muy sugerente para el presente. Además de que se trata del mismo contexto, su estudio da cuenta de la importancia de la voluntad y la obligación moral del personal para llevar a cabo los procesos burocráticos frente a las

personas migrantes, como clientes del servicio. También demuestra que las acciones arbitrarias de estas son resultado de la carencia institucional, la alta demanda del servicio, y, por ende, la presión y el estrés del personal.

Adicionalmente, no hay que omitir los valores locales más o menos generalizados y compartidos, incluso naturalizados, entre las personas residentes de los municipios fronterizos sobre la población migrante (Kuromiya, 2023; Rojas, 2012). Lo anterior alude a que la población migrante es considerada potencialmente “peligrosa”, además de “amenazante” para su sociedad. Existe una clasificación de “otredad” plagada de estereotipos estigmatizantes que, en forma muy amplia, se asocia a cada nacionalidad. Incluso, las personas locales buscan establecer una relación patriarcal bajo la cual las personas migrantes asuman su posición subalterna frente a las personas nacionales y autoridades (Kuromiya, 2023; Wurtz, 2021). Este trasfondo cultural que se ha venido naturalizando en la sociedad fronteriza por sus historias de ser centro de recepción y de tránsito de la migración también influye a las decisiones que se toman en sus prácticas administrativas.

## **Reflexiones finales**

Las acciones arbitrarias pueden ser positivas en cuanto brindan apoyo a la población migrante, pero también pueden ser negativas, al ser generadoras de rechazo en el acceso a los apoyos o algunos procesos burocráticos. Estas prácticas de los funcionarios locales bien podrían ser analizadas como la materialización del poder estatal o incluso de la gobernanza global mediante las restricciones arbitrarias ya referidas antes (Mountz, 2004). Desde una perspectiva analítica, son un fiel reflejo de la internalización de la idea de “gestión” de la migración. El nivel personal es el que decide cuáles son las personas que merecen el apoyo y cuáles no (Wurtz, 2021). Así, es posible concluir que lo analizado es un ejemplo *in situ* del poder del Estado y de la gestión local del flujo migratorio mediante la contención.

Aquí no se niega que si se analizan estos actos desde la perspectiva de las personas migrantes, es decir, de los usuarios del servicio administrativo, los actos arbitrarios constituyen una manifestación de la imposición del poder del Estado, pues imposibilitan o facilitan el acceso a los servicios necesarios, según criterios personales y contingentes. Sin embargo, en este trabajo no se profundiza la mirada de la población migrante sobre las prácticas administrativas, pues no fue el tema principal de la investigación. Analizar este aspecto requiere de un estudio en específico que sea capaz de captar las diversas opiniones emitidas desde las distintas condiciones y posiciones de las personas migrantes. Lo que sí es posible sugerir es que estas personas esperan ser atendidas en el menor tiempo posible, con una solución clara y ágil, y por eso aceptan, en la mayoría de los casos, las prácticas arbitrarias de las autoridades, y tratan de ser “obedientes”, porque es el camino más factible para poder conseguir lo deseado.

Sin embargo, analizando las prácticas administrativas desde la posición de las personas gestoras locales, no se considera adecuado categorizarlas como actos diseñados mediante los cuales se busca la eficiencia e instalación del orden esperado a nivel global y de la política nacional de contención. Bajo el contexto complejo de los diferentes niveles en el que están sumergidos los funcionarios locales, con las subjetividades en las que basan su moralidad y satisfacción para hacer las cosas “bien”, las prácticas *in situ* no son solo un aparato administrativo que representa el poder del Estado en forma directa y coherente, mucho menos la instalación plena de la idea de gestión de la migración. Más bien, siguiendo el estudio de Mountz (2004), la representación del Estado es múltiple, conflictivo y está en una negociación constante, en la que las personas gestoras (como el Estado encarnado) incluso llegan a sentirse sin poderes y vulnerables frente a la realidad heterogénea y cambiante, además de la incertidumbre que genera la falta de capacidad institucional.

Bajo esta perspectiva, en este artículo se estudiaron las prácticas administrativas como una de las tareas cotidianas a cargo de las personas hacedoras de ciertas políticas. Sus prácticas son –como se ha reiterado– heterogéneas y arbitrarias. Ello ocurre así porque las situaciones en las que se encuentran tales personas son cambiantes. Con esto se alude no solo a la política migratoria y su gestión, sino también, en conjunto, al manejo de los presupuestos federales y municipales en México, los apoyos institucionales, la cooperación multilateral y las relaciones con las personas de organismos internacionales y el personal disponible. Estos elementos y otros más, en forma directa e indirecta, influyen en la ejecución de los programas sociales. En resumen, son prácticas que reflejan las lógicas administrativas en un contexto local. Para el caso aquí analizado, son reacciones frente a la necesidad presente de un modo cada vez diferente y a veces imprevisto –por las características de la movilidad en sí y por la imposibilidad de hacer una planeación sistemática e institucional– y a la que no siempre puede aplicarse en forma mecánica o lineal las normas ni marcos institucionales formalmente vigentes.

Visto el asunto de esta forma, y tal como lo señalan los datos aquí presentados, los hacedores locales son quienes complementan las carencias institucionales y normativas, basándose en su lógica y en subjetividades como: solidaridad, sensibilidad, obligación moral y empatía. Pero también, estrés y presión. Si, en última instancia, lo que determina las prácticas administrativas es la subjetividad, entonces en sus actitudes también se asomarían, colateralmente, rasgos como: nacionalismo, xenofobia, paternalismo, entre otros valores y subjetividades que pudieran causar actos discriminatorios y autoritarios hacia las personas migrantes. En este punto es sustancial aclarar que Tapachula y Suchiate son centros urbanos que tienen una larga historia de los flujos de personas migrantes (sobre todo, procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador), y en ese ámbito se han creado clasificaciones culturales de las personas extranjeras y estereotipos, con una mirada patriarcal hacia las personas extranjeras (Rojas, 2012). Las personas locales consideran a la población migrante como objeto de educación y control; esto también tiene que ver con este trasfondo histórico y

sistema de valor que sí influyen en la actitud de las personas locales en sus prácticas administrativas.

Así, la política en su dimensión práctica, en el contexto local, presenta cierto grado de laxitud. En su práctica influye la lógica particular de políticas locales, como el tiempo electoral y la importancia de relaciones personales, además del sistema de valores locales y los compromisos personales. La práctica administrativa es un producto en el que intervienen la ideología institucional, pero también las clasificaciones culturales locales, las subjetividades de las personas, los cálculos de intereses, las relaciones personales y las condiciones materiales. Es en este sentido que se puede definir a la política como un “producto cultural”. La misma afirmación también se aplica a la cooperación multilateral, concepto bajo el cual se busca instalar la idea de gestión y control mediante el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza. Es decir, estas políticas globales sobre la movilidad entran en el proceso de materialización a nivel local donde prevalecen las relaciones personales cara a cara, no solamente entre las personas gestoras de diferentes niveles, sino también con las personas extranjeras, disposiciones de actores, y la temporalidad de la política municipal y sus condiciones de infraestructura. Así, la moralidad, la voluntad y las condiciones materiales en las que trabajan las personas que hacen la política constituyen el elemento medular para este escenario: algo sumamente contextual.

Con este hallazgo no se busca justificar las prácticas arbitrarias que, sin duda, afectan la movilidad de muchas personas migrantes y su vida cotidiana en un contexto de inmovilidad y precariedad. Más bien se intenta cuestionar el esquema analítico simplificado en el que la autoridad local es representada como el obstáculo perfecto para las personas migrantes, o una herramienta de poder estratégica y coherente con el Estado y la gobernanza global sobre la migración, sin tomar en cuenta la perspectiva de las personas administrativas y sus contextos culturales y sociopolíticos.

### Referencias bibliográficas

- Arriola, A. (1995). *Tapachula, "la perla del Soconusco", ciudad estratégica para la redefinición de las fronteras*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- Auyero, J. y Joseph, L. (2007). Introduction: Politics under the Ethnographic Microscope. En L. Joseph, M. Mahler y J. Auyero (eds.), *New Perspectives in Political Ethnography* (pp 1-13). Nueva York: Springer.
- Blanco, M. (29 de septiembre de 2021). Tapachula ya es una cárcel de migrantes, cancelan visas y convierten el estadio olímpico en oficina de la COMAR. *El Orbe*. Recuperado de <https://elorbe.com/portada/2021/09/29/tapachula-ya-es-una-carcel-de-migrantes-cancelan-visas-y-convierten-el-estadio-olimpico-en-oficina-de-la-comar.html>

- Carte, L. (2013). *Central American Immigrant Women and the Enactment of State Policy: Everyday Restriction on Mexico's Southern Border*. [Doctoral dissertation]. Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin. Recuperado de <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/26098/CARTE-DISSERTATION-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CMDHSE (Colectivo de Monitoreo de Derechos Humanos en el Sureste Mexicano), Red TDT, GTPM, Grupo Impulsor contra la Detención Migratoria y la Tortura, Alianza Américas, Red Jesuita con Migrantes Centroamérica y Norteamérica. (2019). *Impactos de la política migratoria de México en la Frontera Sur. Hallazgos de la misión de observación de derechos humanos en Tapachula, Chiapas* [Informe]. Recuperado de <https://prami.iberomexico.org/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-MISION-DE-OBSERVACION-2019.pdf>
- CONEVAL. (2020) *Informe de pobreza y evaluación 2020. Chiapas*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Chiapas\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Chiapas_2020.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (19 de enero de 2021). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, para el ejercicio fiscal 2021*. Segob [en línea]. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19/01/2021#gsc.tab=0)
- Estupiñán, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Clacso (Argentina), Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, núm. 33. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>
- Fernández-Casanueva, C. (2017). *La vida en una orilla del sur. Inmigración hondureña en dos ciudades de la frontera Chiapas-Guatemala*. México: Casa Chata-CIESAS.
- Geertz, C. (1987). *La interpretación de las culturas*. México: Gedisa.
- González, F. (2020). Multilateralismo, migración y derechos humanos: Antes y después del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular. *Revista REMHU*, 28(60), 187-204.
- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. INEGI [en línea]. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

- International Crisis Group. (9 de mayo de 2018). La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump. *Informe N° 66 sobre América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/66-mexicos-southern-border-security-violence-and-migration-trump-era>
- Klein, M. y Sheldon, S. (2018). The global compact for migration: From the sustainable development goals to a comprehensive agreement on safe, orderly and regular migration. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 584-590.
- Kron, S. (2011). Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, 37, 53-85.
- Kuromiya, A. (2023). Creación y clasificación de otredad: las miradas locales y las fronteras culturales en Tapachula, Chiapas. En H. Rojas, J. Cortés y J. Balderas (coords.), *Imaginario de fronteras norte y sur* (pp. 145-164). Chiapas: UNICACH.
- Lipsky, M. (1969). Toward a theory of Street Level Bureaucracy. [Presentation]. *1969 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Commodore Hotel, New York, September 2-6, United States. Recuperado de <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. San Luis Potosí: Editorial El Colegio de San Luis Potosí/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Martínez, M. R. (coord.) (2019). *Sistema de entidades relacionadas con la protección de los Derechos Humanos en la Región Transfronteriza México-Guatemala* [Documento]. CNDH, CIESAS y Región Transfronteriza México Guatemala. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/documento/sistema-de-entidades-relacionadas-con-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-en-la-region>
- Meyer, M. e Isacson, A. (2019). *The 'Wall' Before the Wall: Mexico's Crackdown on Migration at its Southern Border*. WOLA Research report. Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/mexico-southern-border-report/>
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs4st>
- Mountz, A. (2004). Embodying the nation-states: Canada's response to human smuggling. *Political Geography*, 23(3), 323-345.
- Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(1), 152-175. DOI: 10.4067/S0719-09482020000100152

- Ortega, A. y Morales, L. (2021). (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 15(47), 157-182.
- Paris, D. (coord.) (2020). *Vulnerabilidad y precariedad en la Frontera sur de México. La encuesta de derechos humanos de migrantes y solicitantes de refugio en Tapachula, Chiapas. 2018-2019* [Informe]. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDHFMC)-El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF). Recuperado de <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-CDHFMC-COLEF-17feb2020.pdf>
- Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración. *Andinamigrante FLACSO-Ecuador*, (9), 2-10. Recuperado de <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/21.pdf>
- Rodríguez, L. (2014). *Antropología y acción pública. Un estudio sobre políticas públicas y pluralismo cultural en el gobierno local chiapaneco*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojas, M. y Ángeles, H. (2023). *Diagnóstico de la dinámica económica, social y demográfica, con énfasis en la movilidad humana en la región del Soconusco, Chiapas (México), y en los municipios estrictamente fronterizos*. CEPAL/Secretaría de Bienestar.
- Rojas, M. y Winton, A. (2018). Precarious mobility in Central America and southern Mexico: crises and the struggle to survive. En C. Menjivar, M. Ruiz e I. Ness (eds), *The Oxford Handbook of Migration Crises* (pp. 245-260). Nueva York: Oxford University Press.
- Rojas, H. (2012). El itinerario de las verduras guatemaltecas a México: mercancías que definen las fronteras culturales. En Y. Castro (coord.), *La migración y sus efectos en la cultura* (pp. 156-180). México: CONACULTA.
- Torre, E., Paris, M. D. y Gutiérrez, E. (2021). El sistema de refugio mexicano: entre proteger y contener. *Revista Internacional de Fronteras, Territorios y Regiones*, 33, 1-26. DOI: 10.33679/rfn.v1i1.2103
- Vogt, W. (2020). Dirty work, dangerous others. The politics of outsourced Immigration enforcement in Mexico. *Migration and Society*, 3(1), 1-14.
- Wurtz, H. (2021). Las dimensiones afectivas en el proceso de la espera. Experiencias de las migrantes centroamericanas inmovilizadas en la frontera sur de México. En L. Arriola y E. De Los Santos (eds.), *Ráfagas y vientos de un sur global: movilidades recientes en estados fronterizos del sur-sureste de México* (pp. 77-105). San Cristóbal de las Casas: Peter Lang Publishing-ECOSUR.