

# (Trans) fronteriza

# #18

Octubre 2023

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

#### **PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

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

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

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

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

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-607-3

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

CDD 304.809

## PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

### CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

### Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

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

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

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

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

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

### CLACSO

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

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

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

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



### Coordinadores del Grupo de Trabajo

**Handerson Joseph**

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Brasil

[handersonj\\_82@yahoo.es](mailto:handersonj_82@yahoo.es)

**Fernanda Stang**

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud

Departamento de Sociología  
Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez

Chile

[fstang@ucsh.cl](mailto:fstang@ucsh.cl)

**Ana Inés Mallimaci**

Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Universidad Nacional Arturo Jauretche  
Argentina

[anamallimaci@gmail.com](mailto:anamallimaci@gmail.com)

### Coordinadoras #18

Gabriela Pinillos

Roxana Rodríguez Ortiz

### Comité editorial

Yolanda Alfaro

Mariela Paula Díaz

Sofía Lifszyc

Bruno Miranda

Carolina Aguilar Román

Héctor Parra García

Carlos Alberto González Zepeda



# Contenido

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



# Gobernanza y migración internacional

## Voto de mexiquenses en el extranjero: un ejercicio ineficaz

Rodrigo Aguilar Zepeda\*

Rosa Patricia Román Reyes\*\*

María Viridiana Sosa Márquez\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El marco legal de la gobernanza electoral de las personas migrantes

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

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

## Evidencia del proceso electoral en el Estado de México

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

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

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

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

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

## **Reflexiones respecto a la eficacia de la gobernanza desde el Estado**

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

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