



GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y MIGRACIÓN EN FRONTERAS DE EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE: ¿COOPERACIÓN O EXCLUSIÓN EN CONTEXTO COVID-19?

Coordinadores

José María Ramos García, Profesor, El Colef
Martín Guillermo Ramírez, Secretario General, ARFE

INDICE GENERAL

PAG.

Introducción

2

1. Martín Guillermo Ramírez

Secretario General, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Berlín

Las regiones de frontera como espacios privilegiados para la integración territorial y supranacional

3

2. Katarzyna Stokłosa

Associate Professor, Department of Political Science and Public Management, Centre for Border Region Studies, University of Southern Denmark

The impact of the Covid-19 crisis in the Central Eastern border regions

11

3. Eunice Nández. M

consultora, Bogotá, Colombia

Política de migración caso: Colombia – Venezuela: Algunos impactos del Covid-19, entre la integración y el enfrentamiento,

14

4. Cirila Quintero

Profesora-Investigadora, El Colef –Matamoros

Impactos laborales en las maquiladoras de Matamoros y su aportación en casos de emergencia sanitaria

21

5. Guadalupe Correa-Cabrera

Profesora, Schar School of Policy and Government, George Mason University. EEUU

Desafíos de la seguridad fronteriza, la cooperación internacional y la agenda post-Covid-19

24

6. Maureen Meyer

Directora para México y Derechos de Migrantes, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

La situación de personas migrantes y solicitantes de refugio en la frontera sur de México frente a la pandemia por Covid -19

28

7. José María Ramos, Profesor, El Colef,

Carlos Barrachina, Profesor, Universidad Anáhuac-México,

Jimmy Morales, Profesor, FEyRI, UABC

La política de seguridad nacional, fronteras en contexto de Covid-19, 2018-2020

31

8. Consideraciones finales

34

Introducción

El contexto de pandemia desde marzo a agosto del 2020 ha generado la crisis de salud más grave en los últimos cien años, generando una serie de efectos económicos y epidemiológicos que afectarán los procesos de integración y exclusión en las fronteras en el ámbito internacional. Este contexto implicará fortalecer los procesos de gobernanza para el desarrollo (visión, dirección, coordinación, incentivos, planeación, evaluación y monitoreo) con la finalidad de reducir los impactos negativos y generar oportunidades para promover los procesos de competitividad y bienestar en las fronteras americanas.

El presente reporte de política analiza el papel de la gestión de las fronteras en el contexto de la pandemia en Europa, destacando el cierre de las fronteras y de manera marginal, algunos procesos de cooperación, como el promovido por Alemania. También el reporte examina las políticas migratorias y de seguridad fronteriza en las fronteras de México con Centroamérica, Estados Unidos y de Colombia con Venezuela.

La coyuntura de la pandemia de Covid-19, ha dado pie a que los países impulsen restricciones migratorias y en general controles fronterizos, con la finalidad de reducir los flujos migratorios y turísticos, por prioridades de seguridad nacional y en otros casos, se impulsan modelos de gestión migratoria inclusivos, como sería el caso de la relación de Colombia con Venezuela.

En momentos en que Estados Unidos con 5,982,692 personas contagiadas y 182,789 fallecidas al 30 de agosto 2020 y su frontera sur con México (cerca de 1,250,000 personas contagiadas) son el centro de la pandemia de Covid -19, se advierte sobre los riesgos para los migrantes irregulares y la necesidad de implementar una mejor gestión de la pandemia con políticas preventivas, sanitarias y de opciones laborables orientadas a disminuir los efectos negativos en los grupos más vulnerables en contextos fronterizos.

La pandemia de Covid-19 es una crisis de salud global que requiere respuestas responsables y coordinadas de salud pública, así como mayores esfuerzos interinstitucionales e internacionales para garantizar la salud, la seguridad y la inclusión social, fortaleciendo modelos de fronteras seguras y aumentando la resiliencia de las regiones fronterizas.

1. Martín Guillermo Ramírez

Secretario General, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Berlín

Las regiones de frontera como espacios privilegiados para la integración territorial y supranacional El papel estratégico de la ARFE y su aporte para la gobernanza territorial y multinivel

El origen de la cooperación transfronteriza y la creación de eurorregiones y otras estructuras en la mayor parte de fronteras, tanto dentro como fuera de la Unión Europea (UE), así como la temprana construcción (1971) de una red de colaboración entre ellas —primero una Conferencia Permanente y a continuación una asociación registrada—, han permitido un profundo y permanente diálogo con las instituciones desde los años setenta del siglo pasado, primero con el Consejo de Europa y luego con la Comisión y otras instituciones de la UE, al que no ha sido ajeno el Comité Europeo de las Regiones desde su constitución en 1994. Fruto de dicho diálogo han surgido diversos instrumentos legales, iniciativas y programas que han permitido vertebrar varias iniciativas en todo el continente con el objeto principal de salvar los principales obstáculos para la cooperación transfronteriza, base de una integración europea desde abajo, y generar buenas dosis de confianza en estos territorios.

De esta manera las regiones fronterizas europeas han afrontado sus principales desafíos durante varias décadas. Y esta experiencia debe servir para afrontar sus prioridades actuales en un contexto generalizado de revisión de las fronteras en el marco de la pandemia de Covid-19. En primer lugar, se ha hecho un gran esfuerzo para conseguir fortalecer la política de cohesión en el próximo periodo de programación (2021-2027), especialmente durante la fase de reconstrucción. Ahora nuestro reto principal es conseguir fortalecer los distintos programas de cooperación territorial.

Además de los objetivos directamente relacionados con la cooperación transfronteriza (CTF), objeto último de nuestro trabajo, la ARFE también incluye entre sus prioridades institucionales la protección de los derechos humanos, en especial de los grupos más vulnerables entre los vulnerables, como es caso de los menores no acompañados o la población LGTBI en los contingentes de migrantes que atraviesan las fronteras de las Américas. Precisamente es este un aspecto que hemos estudiado en los últimos años junto con El Colef, otras organizaciones e instituciones, y los colectivos afectados. Gracias a este interés por conocer más en profundidad la realidad de los fenómenos migratorios en Mesoamérica, pudimos visitar las fronteras norte y sur de México, después de haber recorrido y estudiado muchas otras fronteras americanas, desde las más australes hasta las más próximas de Centroamérica.

Por un lado, estábamos inmersos en un proceso de transferencia de conocimiento y buenas prácticas desde la experiencia europea de CTF a varias iniciativas americanas, pilotado desde Bruselas. Pero no tardamos mucho en observar que también había mucha práctica y conocimiento al otro lado del Atlántico, y teníamos que ser capaces de absorber esa información. Era una situación casi ideal, en la que el número de experiencias identificadas crecía a ojos vistas, y la implicación de los distintos niveles de gobierno acompañaba a este entusiasmo integrador. Casi igual de pronto chocamos con la dificultad de ir más allá de lo establecido en acuerdos, generalmente bilaterales, entre las máximas autoridades estatales, llenos de buenas palabras, con algunas iniciativas generalmente basadas en alguna infraestructura más o menos espectacular, pero con escasos avances en la integración efectiva de los territorios. Después de varios años de análisis y propuestas, de mucho estudio y capacitación, de diálogo con muchos procesos muy prometedores; con la financiación justa, pero con un buen arsenal de proyectos, contrapartes y

financiadores, una de las principales conclusiones es que queda poco espacio para la integración efectiva a través de las fronteras nacionales si no se consigue la necesaria dosis de voluntad política por parte de los Estados-nación implicados. Y esta debe estar basada, a su vez, en grandes dosis de confianza entre ambos estados y entre sus poblaciones. Muy a menudo esta segunda premisa está superada, dado que las fronteras son generalmente artificiales, “geopolíticas”, y resultado de algún conflicto, diferendo o cualquier otro tipo de disputa, habiendo separado en algún momento de su historia a los pobladores tradicionales del territorio —en algunos momentos históricos incluso se ha deportado a poblaciones enteras y repoblado completamente con otras, y no hace tanto—. De esa manera, los procesos de integración transfronteriza también devuelven de alguna manera la relación perdida a comunidades que han permanecido separadas. Pero la primera premisa (la confianza entre estados) tiene mucho que ver con el concepto de soberanía nacional, y este suele estar muy arraigado, a pesar de quedar un tanto obsoleto, al menos desde mi punto de vista. Este concepto de soberanía no deja de ser un signo del estado westfaliano que ya tendríamos que haber superado, en especial a la vista de las crisis humanas (sequías, hambrunas) y catástrofes naturales que azotan al mundo, de los fenómenos migratorios y especialmente del Cambio Climático y, más recientemente, pandemias como la actual, que no conocen de fronteras.

El contexto europeo de CTF refleja la política de solidaridad interterritorial que tradicionalmente ha caracterizado el proceso de formación y desarrollo de la Unión Europea. Y estos son los valores que se ha tratado de difundir en las alianzas promovidas por ARFE en las fronteras americanas en temas tales como migraciones y derechos humanos, inclusión y CTF para la competitividad, o el bienestar de las fronteras. En esto seguimos el mandato que en su día (2009) hizo el Parlamento Europeo para promover la Política Regional europea en otros continentes (ayudando con un pellizquito económico a las entidades que lo llevaran a cabo, y permitiendo muchas pasantías, talleres, visitas de estudio e intercambios de experiencias).

Hacia una gobernanza de las fronteras en el marco de la pandemia

Uno de los debates actuales más interesantes es el papel de la gestión de las fronteras en el control de la pandemia. En Europa se decidió su cierre de las fronteras, dejando de lado en un primer momento las opciones de cooperación transfronteriza, sin aprovechar muchas oportunidades de cooperación y coordinación de políticas ya ensayadas en multitud de proyectos. Incluso en la coyuntura actual de desescalada y normalización social (aunque la segunda ola ya es evidente en el momento de revisar este texto a finales de agosto del 2020), varios países han mantenido sus reservas antes de abrir sus fronteras para desplazamientos no esenciales durante el periodo vacacional de verano, mientras que otros han reimplantado restricciones. La prioridad es la seguridad del Estado y el fortalecimiento de protocolos sanitarios unilaterales.

¿Supone esta pandemia una crisis de gobernanza? El factor sorpresa de la pandemia sí cuestionó la gobernanza de las fronteras, dado que la mayor parte de los países optaron por cerrarlas como una estrategia de seguridad nacional, marginando las experiencias de cooperación en materia de salud. Pero tuvieron que abrirlas seguidamente para poder responder a una serie de necesidades esenciales que ya estaban definitivamente establecidas como los servicios de carácter transfronterizo, o cuya mano de obra principal procede del país vecino. Hay grandes contingentes de trabajadores que cruzan la frontera a diario o varias veces por semana para trabajar en los sectores asistenciales, agrícolas, ciertas industrias o en la construcción. En ese contexto, la cooperación territorial ha sido un reto y una oportunidad histórica en el

proceso de integración europea, considerando el tradicional centralismo de la mayor parte de Estados miembros. Muchas fronteras habían optado por fortalecer sus procesos de integración. Podemos encontrar multitud de ejemplos en Europa Occidental, cuyo régimen fronterizo hace mucho que permite la libertad efectiva de circulación y la generación de procesos transfronterizos sostenibles. Pero también en las fronteras entre los países de Europa Central y Oriental. Entre estos últimos, destaca la frontera entre Alemania y Polonia, con una larga historia de conflictos y movimientos fronterizos (esa frontera se movió considerablemente hacia el oeste en virtud del Tratado de Potsdam de 1945, para compensar a Polonia de la pérdida de territorio por la ocupación soviética en la zona oriental del país, y que solo fue confirmado por una Alemania ya unificada en 1990 mediante el Tratado Fronterizo Germano-Polaco, ratificado en 1991). A pesar de toda la memoria histórica, ambos territorios han optado en el transcurso de los años por cicatrizar tensiones y conflictos. Hoy día, ambos estados han desarrollado el concepto de espacio de integración (Verflechtungsraum) germano-polaco, pilotado por ambos estados centrales, pero protagonizado por las autoridades subnacionales y las estructuras de CTF. Este Verflechtungsraum puede convertirse en un paradigma de integración territorial, superando la inestabilidad de las fronteras y planteando un modelo de gobernanza para el desarrollo que puede inspirar otros procesos en el ámbito internacional. Estas experiencias de cooperación transfronteriza promueven la cohesión territorial.

Experiencias de gestión transfronteriza como esta (y las que las precedieron en Europa Occidental, especialmente a lo largo del río Rin y en Escandinavia desde los años sesenta) generaron un entorno de colaboración que ha permitido avanzar en algunas iniciativas de cooperación durante la pandemia, aunque este no ha sido siempre el caso. De todas formas, hemos observado con gran satisfacción cómo la mayoría de Estados miembros de la UE, a la hora de plantear el cierre de sus fronteras, o poco después, han establecido importantes salvedades para los trabajadores transfronterizos y otros ciudadanos que precisan cruzar la frontera por distintas razones. Se puede afirmar que, en general, la gestión transfronteriza del estado alemán, así como su propia gestión interna de la pandemia, puede considerarse de las más exitosas de Europa y un ejemplo para otros estados que también experimentan importantes flujos laborales transfronterizos. Se estima que hay cerca de un millón y medio de trabajadores transfronterizos en la UE, además de un número también importante de estudiantes, empresarios y otros ciudadanos de frontera que cruzan habitualmente para realizar sus compras, ir al médico o utilizar otros servicios públicos y privados. El ejemplo alemán es muy representativo, pues comparte límites terrestres con nueve estados vecinos. En sus fronteras occidentales se constituyeron las primeras estructuras de cooperación transfronteriza hace más de sesenta años, y fue también en Alemania (y, más concretamente, en Westfalia) donde se constituyó la ARFE. Además de la experiencia escandinava, que merecería un capítulo aparte, el modelo de eurorregiones que se consolidó en la frontera germano-holandesa y se generalizó en muchas otras, especialmente en el Benelux y después en Europa Central y Oriental y en los Balcanes, incluyendo estados no miembros de la UE, representa un ejemplo de gobernanza multinivel e integral para el fomento de la confianza, el desarrollo y la competitividad de estos territorios de forma coordinada y, de esa manera, del bienestar de sus ciudadanos. Los procesos desarrollados a través de las fronteras en Alemania se consideran un ejemplo exitoso de gobernanza integral que ha permitido superar la historia y dar respuesta a las diversas demandas de los y las europeas.

Se puede afirmar que cada paso adelante de la integración europea ha ido acompañado de un fortalecimiento de la integración fronteriza, retroalimentándose mutuamente en base a los valores de solidaridad, cooperación y coordinación para la competitividad y el bienestar.

De todas formas, en aquellos momentos iniciales la cooperación transfronteriza aún dependía de la voluntad coyuntural de sus protagonistas, sin recibir mucho más apoyo que algunas declaraciones grandilocuentes de vez en cuando y algunas iniciativas jurídicas para superar los primeros obstáculos legales y administrativos, hasta la adopción en 1980 del “Convenio Marco de Madrid” del Consejo de Europa (para la cooperación transfronteriza entre autoridades y comunidades territoriales). Pero no fue hasta la Iniciativa Comunitaria Interreg, que cumple 30 años en 2020, cuando se pudo disponer de una financiación sistemática y del correspondiente acompañamiento técnico. Se trata, junto con el Programa Erasmus, de uno de los ejemplos más evidentes de los beneficios de la integración europea. En efecto, Interreg comenzó a funcionar en el año 1990 como una iniciativa comunitaria para compensar a los territorios de frontera por la pérdida de empleos al eliminarse los controles fronterizos dentro del Espacio de Schengen. Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Interreg se ha convertido hoy en la Cooperación Territorial Europea que abarca, grosso modo, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

Esta cooperación territorial forma parte de la denominada Política de Cohesión (económica, social y territorial) de la Unión Europea, que persigue reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones, prestando una atención especial a las zonas rurales, las afectadas por la transición industrial y aquellas que adolecen de unas desventajas naturales o demográficas importantes y permanentes como las regiones poco pobladas del extremo norte europeo, las insulares, de montaña, las (trans-)fronteras y las ultraperiféricas.

Se trata, en definitiva, de otra perspectiva para reducir las desigualdades: el territorio. En esta línea, las instituciones comunitarias promueven acciones diseñadas para que todas las regiones, todos los territorios tengan la oportunidad de ser más innovadores, sostenibles e inclusivos: más inteligentes. Entre estas actuaciones se incluye Interreg y otros programas de CTF en las fronteras exteriores de la UE, en los países de la Asociación Oriental, la Cuenca del Mediterráneo y los candidatos a la Adhesión a la UE (y esperemos que próximamente también en países terceros), así como los programas del Fondo Social Europeo, las nuevas iniciativas encaminadas a acompañar la transición desde modelos energéticos basados en los combustibles fósiles a sistemas más limpios y sostenibles, la internacionalización inteligente de las PYMEs, o la digitalización de todo el territorio y el acceso universal a las nuevas tecnologías. Todas ellas se han ido perfilando en las últimas estrategias europeas y se han incorporado al Paquete de Recuperación y en el presupuesto plurianual para el nuevo periodo de programación 2021-2027.

Aquí hay muchas oportunidades para las regiones fronterizas que, por otra parte, suponen el 40% del territorio, el 30% de la población (unos 150 millones de personas) y generan el 30% del PIB de la Unión. Sin embargo, las principales decisiones siguen estando en manos de los Estados miembros que, en la mayoría de los casos, actúan en función de sus prioridades nacionales, las cuales no tienen necesariamente por qué coincidir con las de la UE, las de los Estados vecinos, o las de las propias regiones fronterizas. La CTF ha permitido alcanzar importantes cuotas de gobernanza multinivel, pero aún no se han podido franquear algunas líneas rojas, como se ha puesto de manifiesto en la mayor parte de fronteras europeas durante la crisis de la Covid-19.

Algunas buenas prácticas transfronterizas europeas en un contexto de pandemia

Durante la presente pandemia se han identificado muy buenas prácticas en distintas regiones europeas, además de algunas situaciones chocantes (por lo absurdo), pero muy estimulantes, pues permiten ilustrar con casos prácticos algunas trabas para la cooperación transfronteriza que hemos descrito desde hace décadas. Por ejemplo, muchos Estados decretaron el cierre unilateral de sus fronteras, pero tuvieron que hacer una salvedad unas horas después para el transporte de mercancías esenciales como los alimentos y ciertos equipos. El centro y norte de Europa corría el riesgo de quedarse sin verduras y frutas, y el sur sin componentes, repuestos o fungibles fundamentales para las industrias que siguieron abiertas o para la actividad sanitaria.

Por otro lado, regiones muy ricas, pero con población muy mayor, como Baviera, reciben todos los días a muchos trabajadores y trabajadoras especializadas desde estados vecinos como la República Checa, que forman parte esencial de los equipos médicos o de los servicios de atención a las personas mayores y dependientes. El cierre de esa frontera supuso un riesgo insalvable para la atención de muchas personas mayores que viven solas y dependen de su asistente o asistenta checa. Afortunadamente, esos primeros cierres a cal y canto fueron sustituidos rápidamente por un catálogo de excepciones que iba solucionando la mayor parte de problemas creados por el inaudito “cerrojazo”. Estas relaciones transfronterizas que combinan los servicios públicos, el mercado laboral y las necesidades asistenciales son uno de los mejores ejemplos de relaciones sociales transfronterizas basadas en la convivencia y la integración social.

Como se ha indicado anteriormente, la experiencia de gestión de la pandemia por parte del Gobierno alemán ha sido una de las más aplaudidas y probablemente de las más eficaces, aprovechando muy bien la descentralización efectiva del moderno Estado alemán y permitiendo que cada estado federado (*Land*) pueda tomar sus propias decisiones, sin dejar de lado la clásica y eficaz coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En algunos casos, la relación transfronteriza a nivel local es tan intensa que hubo que habilitar espacios de información a los ciudadanos, trabajadores, empresarios, propietarios, etc. con intereses al otro lado de la frontera. Y en varios tramos de la frontera occidental fueron las estructuras de cooperación transfronteriza las encargadas de hacer un seguimiento de las demandas ciudadanas y dar una respuesta coordinada (AECT Eurodistrito Pamina (DE/FR), Euroregión Mosa-Rin (BE/DE/NL)). Al final, estas euroregiones han dado un servicio como el que llevaban dando desde hace décadas, pero esta vez la demanda era enorme y se encontraban en el centro de la atención pública.

Si la exitosa experiencia de gestión alemana de la pandemia se ha basado en la fortaleza de un modelo sanitario muy eficaz, con importantes recursos e inversiones públicas y privadas, de gran calidad y una gestión bastante impecable, el buen manejo institucional en una gran diversidad de fronteras probablemente ha tenido mucho que ver con la descentralización, la larga tradición de CTF y la normalización de relaciones habituales en todos los órdenes de la vida en todas esas fronteras. De hecho, el ejemplo de la relación transnacional y transfronteriza franco-germana es uno de los más ilustrativos: si los acuerdos entre el Presidente Macron y la Canciller Merkel están dando algunos de los impulsos más importantes de los últimos años a la construcción europea, la renovación del Tratado Franco-Alemania de Aquisgrán en enero de 2019 ha supuesto una puesta al día de la imperiosa necesidad de que los Estados-

nación europeos actualicen su marco de relaciones con los vecinos. De esa forma se podrán reducir los aún numerosos obstáculos que aún encuentran muchos ciudadanos europeos todos los días a causa de la descoordinación entre disposiciones de carácter nacional que se encuentran en las fronteras y producen numerosas disfunciones.

Hay una tradición alemana de eficacia en la gestión, de investigación y aplicación de la ciencia a la industria que también puede observarse en otros ámbitos de su economía y sociedad actuales, y que son un ejemplo y muchas veces el motor del propio proceso de integración europea. El modelo de colaboración público-privada e institucional que impulsa la eficiencia, el mejor resultado y la mayor calidad al menor coste posible, combinado con una gran agilidad de gestión, ha convertido a todos los elementos de un sistema sanitario muy descentralizado en eslabones de una política integral de salud bajo un modelo resiliente, reactivo, preventivo y estratégico.

En el caso de la cooperación en los territorios de frontera, el espacio de Schengen había supuesto el “salto definitivo” en la política de flexibilidad de las fronteras europeas, pero tuvo que suspenderse por las prioridades de seguridad nacional al inicio de la pandemia. Cabe mencionar que la Unión Europea cerró sus fronteras exteriores el 16 de marzo por un periodo inicial de 30 días para contener la expansión de la pandemia, una medida que se ha prolongado en varias ocasiones hasta primeros de junio (y el fantasma de un nuevo cierre ronda cada vez más por los despachos institucionales a finales de agosto).

La UE ha elaborado todo tipo de recomendaciones, modificaciones de reglamentos y documentación en la muchas veces complicada maraña de disposiciones que conforman el “acerbo comunitario”, con el fin de poder dar respuestas a las nuevas y cambiantes necesidades que se iban produciendo en las primeras semanas de pandemia. Pero al final y al igual que en el caso de muchas otras competencias principales, el control de las fronteras está en manos de los Gobiernos nacionales. Sin embargo, la Unión Europea debería coordinar mejor su reapertura con el exterior para evitar el descontrol que se dio al inicio de la pandemia, cuando cada Estado cerró unilateralmente sus puertas.

A pesar de todos los avances del último más de medio siglo, el proceso de desconfinamiento en los países europeos ha mostrado nuevamente la falta de voluntad europea y la tendencia a pensar de forma local sobre cuestiones que son globales y desde luego exceden el marco de un solo Estado-nación. Ni los virus ni el cambio climático ni las personas en busca de un futuro mejor entienden de fronteras. Probablemente esta descoordinación entre sistemas tan interconectados como los europeos ha impedido un mejor control de la pandemia: desconfinamientos precoces, debilidad en los protocolos de contención, y una gran asimetría en la valoración de los riesgos.

Insisto en el espacio de Schengen porque es probablemente el paradigma de todos estos meses. Schengen se concibe como un área que comprende a 26 países europeos que han abolido los controles fronterizos en sus fronteras comunes, las fronteras internas de la UE. Aunque se creó en 1985 por el Acuerdo de Schengen, solo empezó a funcionar diez años después, en 1995, para suprimir las fronteras comunes entre los países integrantes y establecer controles conjuntos en las fronteras exteriores. En la práctica, el espacio Schengen funciona en términos migratorios como un solo país, con una política común de visados.

Sin embargo, este espacio, se vio restringido por tres meses al exterior para contener la propagación del coronavirus, una medida inédita en toda la historia de la Unión y cuyo levantamiento ha generado problemas a causa de los distintos efectos de la pandemia y las distintas respuestas de cada país, ya que cada Estado miembro es competente en materia de fronteras y puede decidir si mantiene el veto migratorio, si suspende total o parcialmente Schengen por varias razones (Francia ha cerrado varias veces por amenaza terrorista o por la celebración de algún acontecimiento multitudinario, Portugal también, y otros países han restablecido controles a causa del incremento de flujos migratorios o tras alguno de los atentados que han asolado Europa en los últimos años). Esto ha generado importantes disfunciones en las dinámicas transfronterizas, pero lo peor aún estaba por llegar. De hecho, uno de los más importantes desafíos de la gobernanza transfronteriza en el contexto de la pandemia en Europa ha sido cómo conciliar las actividades esenciales (distribución de alimentos y provisión de servicios públicos) y las no tan esenciales (turismo o relaciones socioculturales).

Las lecciones de la cooperación territorial y la agenda post-Covid-19

En ausencia de un proceso de integración supranacional, la cohesión territorial en las regiones transfronterizas es un importante reto, considerando que tradicionalmente las fronteras, espacios periféricos, alejados de los centros de toma de decisiones, poco poblados (es decir, poco influyentes en términos electorales y económicos) y poco atractivos para los medios de comunicación, a no ser que se haya producido alguna tragedia o catástrofe, han quedado tradicionalmente marginados en los presupuestos nacionales. Si acaso, han recibido infraestructuras militares y de seguridad en tiempos de inestabilidad interna o externa. De ahí la relevancia de ejercer una discriminación positiva para los territorios de frontera y coordinar recursos para la reconstrucción del territorio, la competitividad de sus empresas y el bienestar de los ciudadanos. Esto es fundamental en un contexto de post pandemia en el que aún habrá que afrontar rebrotes, hacer énfasis en la seguridad fronteriza, pero también en la cooperación, fortalecer la atención primaria en todos sus ámbitos, también el epidemiológico, y gestionar las opciones de vacunación cuando estén disponibles, una vez cumplidos los requisitos necesarios para su administración generalizada a la población.

En suma, una de las lecciones que hemos extraído en Europa (lo cual no quiere decir que se vayan a poner en práctica estas recomendaciones), es que la mejor manera de gestionar las fronteras durante una pandemia en un contexto de integración supranacional no es cerrándolas, sino fortaleciendo las distintas iniciativas de cooperación transfronteriza y su coordinación, sobre todo en materia de salud y emergencias, bajo la premisa de que la solidaridad territorial permita promover la reconstrucción conjunta de territorios vecinos a través de las fronteras nacionales en la agenda post Covid-19.

Estas iniciativas son fundamentales, porque permiten que las poblaciones fronterizas puedan mejorar sus condiciones de vida aprovechando los procesos socioculturales que han compartido históricamente. Y en particular, considerando la importancia de los contingentes cada vez mayores de ciudadanos que cruzan habitualmente muchas fronteras para trabajar, hacer negocios, estudiar, comprar, hacer actividades de ocio y tiempo libre, etc., promoviendo con ello el crecimiento económico de esos territorios. De ahí, que una cuestión central sea cómo fortalecemos los procesos estratégicos, de planificación, distinguiendo y

consensuando aquellas actividades que son esenciales y las que no lo son. Y ello bajo una lógica de hacer viables alternativas de políticas para el momento presente y para el futuro inmediato, pero sin perder de vista el mundo que queremos dejar a las próximas generaciones.

A través de la cooperación transfronteriza se abren opciones para el desarrollo local que rompen las rígidas divisiones nacionales, promoviendo sinergias. Con ello se abren nuevos espacios para la cooperación, la coordinación y fundamentalmente para la planificación conjunta de los territorios de frontera con el fin de promover una agenda post-Covid común: controlar los rebotes con una política inclusiva, pero también preventiva de los contagios.

Para poder reducir las brechas sociales y territoriales se requiere una gestión financiera eficaz para el desarrollo, con políticas fiscales progresivas que permitan una mejor distribución de los ingresos y las políticas de cohesión. Queda mencionar que la cooperación transfronteriza abre una dimensión nueva del desarrollo local y territorial, en donde la gobernanza es clave para promover incentivos institucionales y sociales para el cambio con inclusión, solidaridad, cooperación y alternativas para el desarrollo.

En ese escenario la Unión Europea pretende promover la cooperación transfronteriza como una parte importante de los esfuerzos para fomentar la cohesión en los territorios de América Latina. Por ello, Joseph Borrell, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, ha planteado que el coronavirus supone una prueba fundamental de resiliencia y gobernanza en todo el mundo. Ante una pandemia mundial no caben respuestas exclusivamente nacionales ni un uso interesado de la cooperación o del poder económico con fines geopolíticos. El desafío es fortalecer la gestión global, regional y transfronteriza de la pandemia con una óptica de desarrollo territorial.

Sin duda alguna, se puede evidenciar el fuerte crecimiento de la integración fronteriza en América Latina y el Caribe durante los últimos años, desde luego como resultado de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, de la cooperación internacional descentralizada, pero sobre todo por la creciente voluntad política, sobre todo a nivel local e intermedio, y a nivel nacional. También se observa un tímido interés por la cooperación transfronteriza en los procesos de integración supranacional como el Mercosur, la Comunidad Andina o el SICA, aunque aún deben darse pasos importantes para la incorporación de las autoridades locales e intermedias a los procesos de integración, incluyendo un capítulo especial para el desarrollo de iniciativas de integración fronteriza, de las que ya hay numerosos ejemplos de éxito en un buen número de fronteras americanas.

2. Katarzyna Stokłosa

Associate Professor in the Department of Political Science and Public Management,
Centre for Border Region Studies, at the University of Southern Denmark, Centre for Border Region Studies,
University of Southern Denmark

The impact of the COVID-19 crisis in the Central Eastern border regions

We have already experienced many crises in this new century. The Greek government-debt crisis (the Greek Depression) started shortly after the introduction of the Euro currency in 2001, but became obvious to a broader audience in late 2009. This was not just an economic crisis within this one country, but was also the cause of political division in Europe. The Russian-Ukrainian conflict (war) remains unresolved. The refugee crisis is not only a heart-breaking humanitarian catastrophe, but also a huge institutional dilemma. Then, with Brexit this year: the implausible came true. As if these crises hadn't been enough, in March 2020 the Covid-19 crisis high-jacked the completely surprised and unprepared globe, shocked Europe and partly restored its borders.

Are we faced with the end of a "Europe without Borders" and a return to walls? What will happen with Schengen?

Borders have existed since the birth of nation states and, as a result, walls and fences too. From the Berlin Wall and the Iron Curtain between Eastern and Western Europe through to today's new border fences constructed over the course of the refugee crises, the attempt to abolish problems by separating "problematic" neighbours has always been a part of modern political agenda. A total of 19 walls of separation were built across the world between 1945 and 1991. Nevertheless, the reverse also takes place time and again. In 1989, for example, Hungary opened its border with Austria in order to support Eastern German refugees escaping to Western Germany. And yet, after the end of the Cold War, a further seven walls were built between 1991 and 2000.

In response to the refugee problems, more and more borders have been closed once again within the EU and on its external borders, starting with the Hungarian-Serbian, Hungarian-Croatian and Slovenian-Croatian borders. Because the EU was clearly not able to handle the crisis, northern European countries re-introduced border controls in November 2015, starting with Sweden and its border to Denmark. What is more, all this happened in the year of the 30th anniversary of the Schengen agreement. While the political debate in the summer of 2015 revolved around welcoming refugees, by autumn of the same year the focus had turned sharply towards an examination of possibilities for establishing boundaries and increasing border controls to limit the influx. The process of reinforcing borders is back on the political agenda and has become even stronger in connection with the latest crisis: COVID-19. Are we now experiencing an end to open borders and a return to border controls, walls and fences? Are the closings of borders due to the COVID-19 perhaps a confirmation of the fact that during such crises everybody feels alone, without any help from others, like in "The Plague" by Albert Camus?

The history of border closings and re-openings is a test for the Schengen project. The question is whether it will be possible to come back to the spirit of open borders in Europe.

This report will analyse the example of the Polish-German border region. The co-operation between divided cities in this border region during the COVID-19 time has shown that sometimes a crisis can intensify co-operation and strengthen positive perceptions about the neighbouring country.

The German-Polish border region belongs to the category of European border regions facing many challenges in the past. The decisions taken at Potsdam sought to establish a post-war territorial settlement with a reduced potential for conflict; one instrument to serve this end was the reconciliation of ethnic and state borders to produce ethnically homogeneous nation-states free of national minorities. The recasting of Europe along ethnic-territorial lines represented a considerable upheaval for both Germany and Poland, involving a radical break with their previous national histories. Both nations lost their long-held Eastern territories and were forced to endure mass deportations and expulsions. Former German towns straddling the newly drawn border were forcibly partitioned, producing a number of "divided towns".¹ In spite of these circumstances, the divided cities maintained co-operation because it would not have been possible to survive without it.

The difference during the COVID-10 crisis was at the government level and the grassroots level. The Polish government reacted in a very nationalistic way. Poland decided to close all its borders. This was not a rational decision. The number of COVID-19 cases was much higher in Silesia than on the German side of the German-Polish border. However, nobody thought about the implementation of controls between Silesia and Central Poland.² In this instance, we can very clearly see the mode of thinking in national categories.

On the other hand, we can say that divided cities in the German-Polish border region demonstrated their success once again during the COVID-19 crisis with respect to cross-border co-operation at the grassroots level, regardless of the closed border and many restrictions. Alternatively, perhaps there was even more: Positive perceptions regarding the neighbouring country actually became stronger. Polish inhabitants of the German-Polish border region praised the German support for Polish inhabitants of the border region. The German side made it possible for Polish school and university students and workers on the German side of the border to cross the border regardless of COVID-19. From the perspective of the Polish inhabitants of the German-Polish divided cities, the German side of the border supported the Polish people more than their own government. The dominating picture on the Polish side of the border was of "friendly, pragmatic and well-organized Germans".³

Co-operation between divided cities in the German-Polish border region during the COVID-19 crisis was much more successful than in other Western European border regions. However, the co-operation between divided cities during the COVID-19 crisis did not work well in all Polish border regions. Polish workers in the Czech-Polish border region were no longer allowed to cross the border for their work in Czech companies.

At the same time, the perception of the German neighbour during COVID-19 crisis was much better in the German-Polish border region than in the German-French or the German-Luxembourg border regions. In these two border regions, old prejudices re-emerged, and German inhabitants in Luxemburg and Strasbourg faced verbal insults and abuse.

¹ Katarzyna Stokłosa, Neighbourhood Relations on the Polish Borders: The Example of the Polish-German, Polish-Ukrainian and Polish-Russian Border Regions, in: *Journal of Borderlands Studies* (27) 3/2012, 245–255; here: 245.

² Cf. Klaus Bachmann, *Gracice rozumu*, in: *Polityka*, no. 25, 17.6.-23.6., 45-47; here: 45.

³ Agnieszka Hreczuk, *Na dystans*, in: *Polityka*, no. 23, 3.6.-8.6.2020, 48-49; here: 49.



In most border regions, across both Western and Eastern Europe, inhabitants are not keen to sit back and accept the abrupt death of Schengen. Crossing borders already belonged to the everyday life and now it has suddenly been interrupted.

The most important recommendation has to be to work together in a cross-border manner on common, pragmatic solutions to global crises, such as COVID-19. More thinking in regional concepts and less resorting to notions of national interest would help to minimize the economic consequences of global disasters.

Contrary to this rational insight Europe experiences a nationalist backwardness as if closed borders could help to keep away all evils, coming only from outside. Moreover, particularly those countries that react in a notably nationalistic way to crises do benefit most from the European Union. They won't understand that a common Europe needs three pillars - a value and norms based constitutional democracy, mutual support and solidarity not only with neighbours but with those from other parts of the world who are needy.

3. Eunice Nájuez. M.

Magister en Relaciones Internacionales, M.Sc., en Ingeniería: Esp., en Alta Gerencia y Finanzas. Ing. Oceanóloga

Política de migración caso: Colombia - Venezuela: Algunos impactos del Covid-19, entre la integración y el enfrentamiento

La coyuntura sanitaria, económica y social a la cual nos hemos visto abocados como humanidad, como sociedades complejas y estructuradas, y como Estados, no tiene precedentes en la historia, aunque si algunos referentes. La particularidad actual entre otras razones, radica en el grado de interconectividad en el cual nos desenvolvemos día tras día. La interdependencia compleja y la globalización alentada exitosamente durante los últimos 30 años, que cotidianamente se vive en las fronteras físicas entre los países, hoy se presenta como un reto mayor frente a la gestión de la crisis provocada por la pandemia del Covid-19, como también frente al futuro de la gestión de las áreas fronterizas.

Colombia históricamente no ha sido un país receptor de grandes procesos migratorios, de tal modo terminó el siglo XX con más ciudadanos emigrados por diferentes causas y a diferentes destinos que, con ciudadanos inmigrantes en el territorio. Situación que cambió radicalmente durante los últimos seis años producto de la migración masiva de venezolanos, forzada por el descalabro político del régimen bolivariano.

Las condiciones de insostenibilidad económica en el vecino país han generado una migración sin precedentes en el hemisferio, al punto de considerar la larga y porosa frontera entre Colombia y Venezuela, como la frontera más caliente de América. La migración venezolana se ubica alrededor del 92% del total de población migrante albergada en Colombia, llegando en la actualidad al orden de un millón ochocientos mil ciudadanos venezolanos, según la autoridad migratoria. Algunas cifras que ilustran lo mencionado son por ejemplo el incremento en el orden del 650% de venezolanos viviendo en Colombia en el año 2017, frente a las cifras del 2016, y en el 2018 el incremento fue del orden del 200%. Estas cifras ubican a Colombia como el segundo país en el mundo, solo por detrás de Siria, en recepción de población migrante; con la diferencia que esta migración es económica y la generada en Siria es producto de la guerra interna. En ese orden de ideas, Colombia ha recibido la mayor población migrante por causas económicas en el mundo.

Ante esta situación el Estado colombiano ha respondido a la atención y gestión de la población migrante desde el apoyo humanitario, propendiendo por la integración activa del individuo al sistema socio económico a través de la construcción de diversos mecanismos de alcance político administrativo, como de gestión económica y social, tales como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza - TMF, el Permiso Especial de Permanencia - PEP, hasta una Política - CONPES, que orienta la gestión en este tema.

En estas condiciones de crisis humanitaria provocada por el régimen autoritario al interior de Venezuela, ha encontrado la Pandemia del COVID-19 a la región latinoamericana, constituyéndose en sí misma, como un reto mayor para prevenir, contener y mitigar la propagación del virus.

Las medidas de orden global han apuntado a la limitación en la movilidad de los ciudadanos en diferentes latitudes con diferentes intensidades, pero se ha coincidido mayoritariamente en el cierre de fronteras con la intención de contener la propagación de la pandemia. Sin embargo, en las áreas fronterizas y en virtud de la interdependencia social económica y cultural, se prevé que la cooperación debe ser una variable decisiva en la gestión sanitaria. Esto como principio colaborativo de construcción de soluciones conjuntas en áreas complejas, en donde exista la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación.

Para el caso de la frontera colombo venezolana, la gestión coordinada de la pandemia pasa por variables que adicionan complejidad a la crisis sanitaria. La presencia de grupos armados y crimen organizado a los dos lados de la frontera, la comisión de delitos que pasan por el narcotráfico, hasta el contrabando y trata de personas, los cuales no han merecido el trato adecuado desde el lado venezolano, agregan dificultad al manejo de la coyuntura, en virtud de los riesgos en seguridad que implican para Colombia.

Con el ejemplo de la "frontera más caliente de América" abordamos la realidad no amable de, que la gestión de la crisis pasa por la gestión política de cada Estado, y es aquí en donde se evidencia que, frente a la necesidad de construir mecanismos colaborativos de gestión, subyace un problema estructural de orden político, consistente en el ejercicio que, de la democracia hace cada nación. En el caso del Estado venezolano tenemos un gobierno autoritario que ha evidenciado el alcance de su indolencia frente a sus propios ciudadanos, demostrando no ser confiable no solo para Colombia, sino para la comunidad internacional, convirtiéndose para Colombia en un riesgo cierto de seguridad.

En este orden de ideas estamos llamados a revisar las circunstancias de contexto político en las cuales la Pandemia del Covid -19 encontró a los países de Latinoamérica, en virtud de la evidencia que aquellos países con menor preparación sanitaria, logística y económica, coinciden con aquellos en donde la democracia se ha visto seriamente afectada en los últimos veinte años, Venezuela es quizá el mejor ejemplo de ello.

La crisis sanitaria de orden global, exige no solo respuestas inmediatas para la contención de la pandemia, también programas de corto, mediano y largo plazo que prevean el manejo de las consecuencias que dejará el tránsito del virus por el planeta, consecuencias de orden local, regional y global que pasarán por lo económico con impacto social, con potencial de generar desequilibrios significativos que conduzcan a diversos tipos de conflictos.

Así pues, y tomando herramientas de la gobernanza transfronteriza y del desarrollo integrado de estas regiones, prevemos que la gestión que llevó al cierre de las fronteras, deberá manejarse en el futuro inmediato a través de la construcción colaborativa que permita el flujo de personas, bienes y servicios entre las naciones. Sin embargo, este tipo de construcción es solo posible entre pares en donde prevalezca la confianza en el orden institucional y político en cada Estado. Sin esta precondition deseada, la construcción colaborativa no es una realidad posible.

En este punto debemos cuestionarnos y hacerlo con profundidad académica, sobre los riesgos que representan para las sociedades el avance de los discursos totalitaristas de cualquier tendencia política, porque el futuro aún impredecible, pero a todas luces complejo, que dejará la pandemia Covid-19 nos enfrentará más temprano que tarde, como sociedades a la necesidad de defender la democracia sobre el autoritarismo.

Fronteras globales, entre la integración y el enfrentamiento: a 2219 km

Aplicando la definición de gobernanza a la zona de fronteras esta sección recorrerá brevemente la historia que ha marcado los 2219 km que dividen o unen, en función del prisma con el que se quiera observar, a dos naciones con eventos, historia y cultura compartidos, para analizar las circunstancias que hoy impiden la integración efectiva de una región que se antoja naturalmente unida.

Introducción

Comprender los acuerdos existentes o posibles entre las sociedades y los múltiples intereses a ambos lados de la frontera entre Colombia y Venezuela, requiere una breve revisión del proceso histórico y social sobre el cual se ha construido esta frontera, la más extensa para los dos países, entendiendo e incorporando la creciente tensión en lo que va corrido del siglo XXI con énfasis en los últimos años, y determinando la incidencia de estas circunstancias en la capacidad de construir una gobernanza multinivel para esta zona.

Partimos en este breve análisis con la definición de gobernanza, entendida como el "proceso por el cual los actores públicos y privados se empeñan en una regulación de las relaciones y conflictos societales", y como "la representación teórica o conceptual de la coordinación de sistemas sociales", considerando que este último enfoque está orientado a la coordinación formal o informal de varios tipos de interacción público-privada bajo diferentes redes de asociación (Pierre, 2000).

La frontera y su historia

Colombia y Venezuela comparten la frontera más extensa para los dos países, 2219 km de serranías, valles, ríos y amplias zonas de variedad geográfica, que han comunicado desde siempre a las sociedades establecidas a cada lado de la línea limítrofe. Históricamente unidos por el idioma, la idiosincrasia, la economía, el comercio, las familias y la identidad cultural, bien sea en el norte árido, como en la llanura del oriente, o en la serranía del nororiente. El relacionamiento social, económico y cultural es inherente a esta zona fronteriza cruzada por historias y procesos comunes, lejanos a los gobiernos centrales de cada Estado, pero producto de sus políticas.

La delimitación terrestre entre Colombia y Venezuela se estableció en los siglos XIX y XX a través de varios instrumentos en los cuales destacan el Laudo Arbitral (1891), el Arbitramento del Consejo Federal Suizo (1922), y el Tratado López de Mesa - Gil Borges (1941) mediante el cual se estableció la demarcación de fronteras y navegación de ríos comunes. Sin embargo, la delimitación marítima aún se encuentra en litigio.

En reconocimiento de los vínculos societales multinivel existentes en esta zona, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX se construyó un equipo técnico binacional conformado por los actores locales vinculados a las Comisiones de las Asambleas Regionales Fronterizas (ARF) del departamento de Norte de Santander en Colombia y el estado del Táchira en Venezuela, con el objeto de definir la microrregión fronteriza a partir de diagnósticos en diferentes niveles. Con este sustento, en marzo de 1989 los presidentes firmaron la "Declaración Presidencial de Ureña,"⁴ en la cual se incluyeron temas como, la necesidad de crecimiento e interconexión de las áreas urbanas (Táchira - Norte de Santander). El desarrollo de este proceso permitió la movilización y auto-organización de diferentes actores de frontera, que buscaban implementar un mecanismo institucional de delimitación geográfica, el cual debería ser tramitado en el marco de la CAN. Lamentablemente este sueño de construcción de gobernanza multinivel para una zona profundamente integrada sigue postergándose en el tiempo, la ratificación de la Declaración Presidencial no se hizo efectiva, y Venezuela se retiró de la Comunidad Andina de Naciones - CAN.⁵

⁴ Declaración sobre el trabajo cumplido por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiant8.1989.03>

⁵ Retiro de Venezuela de la CAN. Nota de prensa. <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=1903&accion=detalle&cat=NP&title=secretaria-general-de-la-can-recibio-comunicacion-oficial-de-retiro-de-venezuela>

Con el inicio del siglo y la llegada al poder del Sr. Hugo Chávez F. se agudizaron los desencuentros entre los gobiernos de los dos países, de tal modo que ya para el año 2006 la incertidumbre institucional generada al otro lado de la frontera terminó impactando los flujos comerciales, lo cual se evidencia con la caída de la balanza comercial entre los dos países a partir del 2010, y los continuos cierres de fronteras en diferentes momentos políticos de la historia reciente. En el año 2008 las exportaciones desde Colombia rondaban en el orden de U\$D 6.000 millones, para el 2011 esta cifra había caído a U\$D1.200 millones, y en septiembre de 2019 el dato registrado es de U\$D184 millones⁶.

La condición de región fronteriza como la relación en general de los dos países, se ha visto afectada desde entonces por la falta de seguridad jurídica y la desconfianza institucional que caracteriza al gobierno de Venezuela, agravada consistentemente en los últimos años bajo la administración del Sr Nicolás Maduro.

La frontera y los flujos

En la frontera se han definido siete pasos oficiales, uno en La Guajira - (Paraguachón), tres en Norte de Santander (Puentes Internacionales Simón Bolívar, La Unión y Santander), uno en Arauca (Puente internacional José Antonio Páez), uno en Guainía (Muelle para pasajeros y carga ubicado en la margen derecha del río Inírida, en Jurisdicción del Municipio de Inírida), y uno en Vichada (Muelle para pasajeros y carga ubicado en la margen izquierda del río Orinoco, frente al Municipio de Puerto Carreño).

Sin embargo, esta extensa frontera es altamente porosa y existen múltiples pasos informales denominados "trochas", utilizados tanto para la migración irregular como para el flujo delictivo de ambos países. La presencia en territorio binacional de grupos al margen de la ley como los residuales de las extintas Farc y el Eln, con vínculos directos al más alto nivel de gobierno en el vecino país, situación evidenciada en informes recientes ampliamente publicados,⁷ imposibilitan la necesaria construcción de confianza, requerimiento básico para el diseño de una zona de frontera integrada.

Las actividades delictivas en frontera van desde el contrabando de mercancías hasta el narcotráfico, pasando por la minería ilegal, el tráfico de armas y el control de territorio y población, situación que ha obligado la migración de millones de venezolanos en años recientes.

El descalabro social, económico y político del régimen bolivariano provocó en los últimos cinco años un éxodo masivo de venezolanos en busca de condiciones de sustento. Esta migración sin precedentes en el hemisferio ha llevado a cerca de cinco millones de personas a salir del vecino país en condiciones de pobreza. Hasta el mes de marzo se contabilizaban alrededor de un millón ochocientos mil (1.800.000) migrantes venezolanos ubicados en Colombia. Algunas cifras para ilustrar el éxodo migratorio de los últimos años son por ejemplo el incremento en el orden del 650% de venezolanos viviendo en Colombia en el año 2017 frente a las cifras del 2016, y en el 2018 un incremento del orden del 200% frente al 2017.⁸

⁶DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística

⁷El Tiempo. "Los mensajes del Eln al régimen de Maduro". <https://www.youtube.com/watch?v=aZ748eTruW4>

⁸Migración Colombia. "Así ha sido la Evolución de la Crisis Migratoria Venezolana". <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

Estas cifras ubican a Colombia como el segundo país en el mundo en recepción de población migrante, en respuesta el Estado colombiano ha gestionado la recepción del migrante sobre la base del apoyo humanitario, propendiendo por la integración activa de estas personas al sistema socio económico a través de la construcción de diversos mecanismos político administrativos que permiten la regulación de su estatus migratorio y la vinculación al sistema económico local. Mecanismos tales como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza -TMF, el Permiso Especial de Permanencia - PEP, hasta una Política - CONPES,⁹ que orienta la gestión en este tema, son evidencia de ello.

La crisis por pandemia

El arribo de la pandemia a la región evidenció la precaria situación de un porcentaje de la población migrante que, ante la situación de aislamiento social y cuarentenas obligatorias a lo largo y ancho de Latinoamérica, buscaron el regreso a su país por cualquier medio. Si bien el cierre de fronteras generalizado correspondió a un mecanismo de contención de la propagación del virus, esto no deshabilitó las coordinaciones entre Estados para el retorno de sus ciudadanos. Sin embargo, esta no fue la situación en la frontera entre Colombia y Venezuela.

Los migrantes venezolanos que voluntariamente están retornando a su país, lo hacen en condiciones de vulnerabilidad y desde diferentes países de Sur América, atravesando Colombia para alcanzar la frontera con Venezuela y poder cruzarla. Pese a estas circunstancias la respuesta del régimen venezolano ha sido coherente con su sistema autoritario y el maltrato al retornado se hizo evidente.¹⁰ Coordinaciones en el orden central no fueron posibles y la gestión de apoyo se ha tramitado a través de organismos internacionales, no gubernamentales y coordinaciones de orden local, que no han sido suficientes.

En estas circunstancias de pandemia global en donde los Estados se han visto abocados a situaciones no previstas, la cooperación interinstitucional en frontera es el camino más expedito y eficiente para el manejo de la crisis en sus diferentes aspectos, uno de ellos, la atención a los migrantes y retornados en condiciones sanitarias adecuadas. Sin embargo, esa no es la condición prevaleciente en la larga frontera colombo venezolana, en donde el gobierno del Sr. Nicolás Maduro y su administración totalitaria, no han dudado en utilizar a sus conciudadanos retornados como herramienta política al interior de su país, llamándolos inclusive "armas biológicas"¹¹ y negándoles el derecho de ingreso a su territorio, como también se han hecho llamados a la persecución de estas personas.

En este proceso de búsqueda de ingreso de los ciudadanos venezolanos a su territorio, se obtuvo inicialmente la autorización para el retorno de 500 migrantes al día (lo que no tiene comparación con el flujo que desde Venezuela se registraba hacia Colombia diariamente antes de la pandemia, que podía llegar a 7500 personas al tiempo sobre el puente Simón Bolívar), pero a partir del 9 de junio esa cifra bajó a 300 personas desde Cúcuta y solo 3 días a la semana, y 100 más por el paso fronterizo de Arauca.

⁹ CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social, que para el caso de gestión migratoria de Venezuela es el CONPES 3950 - DNP

¹⁰<https://elpais.com/internacional/2020-07-09/de-epicentro-de-la-guerra-fria-entre-colombia-y-venezuela-a-albergue-de-los-migrantes-que-retornan.html#?sma=news%E2%80%A6>

¹¹El Gobierno de Maduro llama "armas biológicas a venezolanos retornados" <https://www.elcomercio.com/actualidad/maduro-armas-biologicas-retorno-migrantes.html>

De este modo la gestión del retorno de los migrantes a la tasa de ingreso impuesta por Maduro (900 pax/semana desde Cúcuta), se ha tornado tortuosa para los venezolanos que se encuentran represados en condiciones de vulnerabilidad en diferentes puntos del territorio colombiano, con un estimado de 30.000 personas en espera. Para su atención el gobierno de Colombia ha dispuesto de ayuda humanitaria, y particularmente dispuso de la infraestructura fronteriza del Puente de Tienditas,¹² concebido para la integración efectiva de los dos países, propósito que no se ha cumplido, habilitando esta área para recibir en tránsito y condiciones dignas a 400 personas, antes del traslado al corredor humanitario. A este ritmo de ingreso a Venezuela, el proceso puede tomar dos años.

Gobernanza y fronteras en la región

Como hemos visto hasta aquí, la tensión política entre los dos países y la desconfianza en las instituciones del régimen de Maduro, hacen de la posibilidad de integración fronteriza un sueño lejano de alcanzar.

Tomando en consideración que en el marco de la gobernanza multinivel confluyen los esfuerzos del sector público como del privado, y teniendo en cuenta que en Venezuela el Estado ha tomado control de los sistemas productivos privados, se hace difícil diseñar mecanismos multinivel de trabajo conjunto para la definición de una microrregión de frontera.

En términos de desarrollo en el lado venezolano en general se entiende el desarrollo social de arriba hacia abajo, sin intermediación institucional con los gremios y las cámaras de industria y comercio. Bajo este esquema de gestión administrativa y planeación del desarrollo, la relevancia y necesidad de establecer mecanismos y redes de cooperación público-privadas queda claramente por fuera de la agenda establecida por el sector público regional." (Jiménez, 2013)

Por el contrario, en Cúcuta se han facilitado la coordinación de redes de gobernanza multinivel vinculando los esfuerzos públicos y privados, que han redundado en proyectos de desarrollo local; de tal modo que en la región desde el lado colombiano se han estructurado dinámicas de desarrollo botton-up que se complementan con políticas top-down, (Idem) generando impulso al desarrollo de las regiones.

Conclusión

Las bases sentadas desde 1989 para la construcción de una micro región fronteriza evidencia la necesidad de integrar los factores que unen a la sociedad a ambos de la frontera, partiendo del reconocimiento de la integración multinivel para un desarrollo coherente en una región vinculada histórica, económica, social y culturalmente.

Sin embargo, el diseño de la gobernanza multinivel en frontera requiere partir de la construcción de relaciones de confianza entre los actores que a diferente escala se relacionan. Confianza que no generan las instituciones venezolanas, bien por su desempeño, por la politización de las mismas o por la injerencia del sistema político en todas las esferas de la sociedad, incluidas las del crimen. Mientras estas relaciones no tengan la oportunidad de estructurarse nuevamente y reconstruirse sobre bases de confianza, no es posible pensar una relación de desarrollo conjunta.

Finalmente estamos frente a una realidad que nos muestra como la integración que se antoja casi natural en esta región de frontera, ha sido destruida por una administración autoritaria que llevó a un Estado rico en recursos a una debacle social y económica sin precedentes en la región. De tal modo que, frente a la necesidad de construir mecanismos colaborativos de gestión en frontera, nos encontramos con un problema estructural de orden político, consistente en el viraje que desde la democracia se ha hecho hacia el autoritarismo, destruyendo el avance de la integración.

Notas referenciales

Caliente, se toma en su acepción de conflictivo o problemático. Diccionario de la Real Academia Española, RAE.

Datos Macro. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion>. Fuente DANE. Departamento Nacional de Estadística de Colombia, 2019.

Migración Colombia. "Así ha sido la Evolución de la Crisis Migratoria Venezolana". <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social, que para el caso de gestión migratoria de Venezuela es el CONPES 3950 - DNP

Bibliografía:

Jiménez Aguilar. C.M. "La Frontera Colombo - Venezolana". CLACSO, Buenos Aires. 2013. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131010103153/PAPERCLACSO.pdf>

Pierre, 2000, citado por Jiménez Aguilar. C.M. "La Frontera Colombo - Venezolana". CLACSO, Buenos Aires. 2013. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131010103153/PAPERCLACSO.pdf>

4) Cirila Quintero Ramírez

Profesora-Investigadora, El Colef -Matamoros

Impactos laborales en las maquiladoras de Matamoros y su aportación a la delineación de políticas públicas en casos de emergencia sanitaria

Introducción

El Covid-19 ha tenido fuertes impactos en la economía y la sociedad. Los efectos industriales y laborales, aunque pertenezcan a una misma realidad, pueden variar dependiendo de la perspectiva desde donde sean implementadas las acciones para mitigar los efectos de una epidemia, tal es el caso de los efectos en las maquiladoras en el norte de México. El 24 de marzo de 2020, el gobierno federal emitió un acuerdo para que las empresas enviaran a sus trabajadores en condiciones vulnerables, mayores de 65 años de edad, con enfermedades crónicas, embarazadas y en lactancia, a casa como una estrategia de prevención para evitar el contagio del Covid-19. La mayor parte de empresas acató la disposición. El 31 de marzo, se emitió otro acuerdo como una medida para evitar el contagio generalizado por lo que se dictaminó que se enviará a casa a todos los trabajadores en actividades económicas no esenciales, un porcentaje importante de empresas y servicios no acataron la disposición por considerarse esenciales. Los trabajadores, a pesar de existir un acuerdo federal, siguieron laborando durante la época de contagio, con un nivel de estrés laboral acentuado debido al miedo al contagio, después de diversas presiones, y a raíz de contagios al interior de las plantas, un porcentaje importante de maquiladoras pararon parcial o totalmente a mediados de abril. El 14 de mayo, se anunció el Plan de regreso a la nueva normalidad en donde distintas actividades productivas, entre ellas la rama automotriz, fueron señaladas como esenciales, lo que significaba el regreso a actividades de manera gradual, de miles de trabajadores. A pesar del contagio generalizado en las ciudades fronterizas, el 18 de mayo han reiniciado actividades distintas maquiladoras.

El problema: acuerdos nacionales en el ámbito local con vinculación internacional

El desfase que puede producirse en los impactos diferenciados en los actores de una misma realidad depende del enfoque desde donde se realice la política y la consideración, o no, de las complejidades en los niveles espaciales y de actores que participan en la problemática. Esto puede conducir al surgimiento de nuevas problemáticas más que a la resolución de un problema. En el caso de la problemática de los impactos laborales, se registraron tres decisiones que acentuaron el problema laboral en lugar de solucionarlo y fueron los siguientes: primero, el establecimiento de un acuerdo laboral único para el país en donde no se consideró las diferencias industriales y laborales regionales, ni la conexión que algunas actividades como la maquiladora tienen con la cadena global de producción y/o valor, que rebasa con mucho a las condicionantes en el nivel nacional. Segundo, la ambigüedad en el término de actividades esenciales, ¿esenciales para qué y para quién? Tomando las consideraciones del acuerdo, en donde se expresa que se emite "con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por Covid-19 en la población residente en el territorio nacional"¹³, parecería evidente que lo esencial del acuerdo reside en la

¹³Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19)" en Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2020 en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020, consultado 15 de abril de 2020

protección de los trabajadores y evitar el contagio generalizado, sin embargo, la mayor parte de discusiones se realizaron en función de visualizar la esencialidad como algo económico. Tercero, durante el período de discusión en torno a la implementación de acuerdos se registró la ausencia de enlaces para implementar, supervisar y resolver las decisiones y controversias en materia laboral, dado el cierre de actividades de la Junta de Conciliación y Arbitraje desde el 25 de marzo, lo que condujo a la ausencia de tribunales para exponer la exigencia del cumplimiento del acuerdo, frenar algunos despidos y la realización de dictámenes en torno a si las actividades que continuaban realizándose eran esenciales o no. Así pues, el problema residió en una mayor atención a lo económico que a las demandas y los efectos laborales que se estaban registrando durante la pandemia.

La ambigüedad y la no resolución de conflictos están vinculados con espacios limitados que en materia laboral tienen los trabajadores en el nivel local para exigir el cumplimiento de sus derechos, no sólo los trabajadores informales sino incluso los trabajadores formales, es decir, aquellos que cuentan con una relación laboral formal y una representación sindical, que se mueve dentro de los límites legales, tal es el caso de Matamoros, Tamaulipas. En esta localidad, existen poco más de 63,000 trabajadores que laboran en la industria maquiladora, la mayoría, entre un 90-95%, está sindicalizado. Más de la tercera parte de la maquila matamorensis produce para el sector automotriz. A pesar de su formalidad laboral, la aplicación de los acuerdos fue muy difícil. Primero, por la burocracia del Seguro Social, y de las empresas, para conceder la incapacidad a los trabajadores vulnerables. Segundo, por el no acatamiento del acuerdo de cese de actividades no esenciales, dado que las empresas argumentaron su esencialidad, sin una certificación laboral por parte de la Secretaría del Trabajo. Tercero, la dificultad sindical para conseguir el pago de salario durante el cese de actividades, dado que el decreto del 31 de marzo no lo menciona, y las empresas argumentaron que no lo pagarían dado que no era una obligatoriedad, por la presión y denuncias públicas, el sindicato logró que al menos se les pagará el 60% y se cerraran total o parcialmente algunas plantas. Finalmente, la ausencia o incapacidad de las autoridades locales y estatales para exigir el cumplimiento de los acuerdos laborales del gobierno federal. A pesar, de la presión sindical y de los trabajadores, estas autoridades se vieron rebasadas en número de inspectores laborales y en autoridad para obligar a las empresas al cumplimiento de los acuerdos. La situación es preocupante porque si en espacios como Matamoros con el cumplimiento de todos los requisitos formales para el cumplimiento de los acuerdos fue una tarea difícil, mucho más lo ha sido, y será, en sectores informales o altamente precarizados.

Opciones de política pública en materia laboral en empresas globalizadas

Las muertes que se han registrado en algunas localidades de trabajadores de la maquila por contagio del Covid-19, la situación más crítica en Ciudad Juárez; el contagio comunitario que persiste en las ciudades fronterizas y la reapertura de empresas, a pesar del contagio, y la ausencia de autoridades laborales en esta localidades que sancionen y solucionen esta situación hace necesaria la implementación de políticas públicas económicas y de salud regionales, paralelas y complementarias a los acuerdos nacionales.

Algunas de las características que deberían tener estas políticas públicas regionales serían: un enfoque polisectorial, es decir que integre la atención de la parte económica y laboral, dado que son parte de una misma realidad. Tan relevante es la economía como la protección de los trabajadores.

Integrar el factor binacional en su delineación dado el enlace de las maquiladoras con actividades económicas internacionales, particularmente con Estados Unidos. El factor binacional debe ser

considerado no solo en las tareas productivas sino en el respeto y protección de los derechos laborales de los trabajadores, acorde con la responsabilidad social empresarial que distingue a las empresas situadas en la región.

Establecer un plan escalonado y ordenado en etapas del reinicio de las actividades industriales y de protección a la salud y prevención de riesgos sanitarios a los trabajadores. Este plan de acción debe contemplar etapas de capacitación, implementación y evaluación periódica por parte de las autoridades laborales, empresariales y representantes de los trabajadores.

Finalmente, delimitar niveles de autoridad y acción para las autoridades laborales en los distintos niveles espaciales para garantizar que no se frenen el cumplimiento y respeto de los derechos laborales y todo acuerdo que tenga efecto en el contexto laboral por ausencia de autoridades que tomen decisiones.

Agenda futura de investigación

La emergencia sanitaria y los efectos negativos tanto en empleo como en la salud que se ha enfrentado durante esta pandemia, hace necesaria, el estudio de nuevas formas económicas que integren no sólo económicamente a los países o se busqué un mejor salario para los trabajadores sino también se integre la protección integral de los trabajadores, en donde la salud física y mental del trabajador en el espacio laboral debe ser central. Otro tema de investigación serían los estudios a nivel planta para encontrar soluciones a problemas fabriles y laborales, como el ausentismo o las enfermedades y riesgos laborales. Los estudios centrados en la Responsabilidad Social de la Empresa y las multinacionales que tienen establecimientos en México, como parte de su cadena global, deben considerarlos como parte central, y no adicional, de sus compromisos en cuanto a la implementación de estándares laborales. Finalmente, hacen falta estudios que busquen la cogestión y la solución de problemas de manera conjunta las empresas y los sindicatos y/o trabajadores, es decir explorar nuevas formas de relaciones laborales en donde se resalte el poder de los actores de la producción, y disminuir su dependencia de instancias gubernamentales para resolver problemas prácticos.

5. Guadalupe Correa-Cabrera

George Mason University

Desafíos de la seguridad fronteriza, la cooperación internacional y la agenda post-Covid-19

Introducción

El tema de la seguridad era quizás el principal desafío en la frontera norte de México antes de la pandemia del Covid-19 y afecta los flujos transfronterizos y la vulnerabilidad de los migrantes y en general la dinámica transfronteriza.

Los efectos del Covid-19 en el contexto económico y social y su impacto en los flujos migratorios generarán tensiones entre Centroamérica y México y en la relación con los Estados Unidos. Por lo cual, la agenda para el desarrollo para Centroamérica podría pasar a un segundo término, lo cual sería contradictorio, pues los países centroamericanos requerirán recursos económicos para disminuir la inestabilidad derivada de la pandemia. De lo contrario se pueden esperar de nuevo caravanas de migrantes o la migración irregular. Este problema potencial debe de gestionarse con base de una agenda multinivel para el desarrollo, control migratorio y de los riesgos de la pandemia.

La violencia en la frontera norte y en especial en el estado de Tamaulipas implicará mayor vulnerabilidad a los migrantes nacionales y centroamericanos. Destacan, en particular, la masacre de las familias mormonas en la frontera entre los estados de Sonora y Sinaloa (Univisión y AP, 2019) y los múltiples enfrentamientos en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas que involucran a grupos armados del Cartel del Noreste, algunas células del Cartel del Golfo y miembros de las fuerzas del orden. En este contexto se conjuntan diversos problemas, desde alegados actos de paramilitarismo que se explican por supuestas ejecuciones extrajudiciales, hasta el secuestro de migrantes-e incluso la desaparición del director y un colaborador de un albergue de migrantes, quienes fueron privados de su libertad por hombres armados (Correa-Cabrera, 2019).

¿Qué se puede hacer ante este panorama tan delicado y para enfrentar con éxito el desafío de la seguridad en la frontera norte de México y su impacto en la vulnerabilidad de los migrantes? La presente nota de política explica la problemática relevante, hace un breve análisis de la misma y esboza algunas recomendaciones generales para su solución, bajo una agenda para el desarrollo, inclusión, política migratoria y control de riesgos de contagio y en general de la violencia

Problema

Las ejecuciones y los enfrentamientos entre grupos armados son frecuentes en todos los estados fronterizos de México. Estos acontecimientos reproducen por sí mismos el ciclo de la violencia en el norte del país y esta dinámica parece no tener fin. Al mismo tiempo, y derivado de la respuesta de las fuerzas del Estado, se registra la fragmentación de grupos que un día tuvieron un control regional de los mercados de droga. Hoy por hoy, las actividades criminales/ilícitas de estos grupos se han multiplicado, al igual que las células criminales que operan en el norte de México, (Correa-Cabrera, 2017/2018). Este contexto genera

impactos en el control de los grupos migrantes y aumenta su vulnerabilidad, aunado al contexto de la pandemia.

El panorama de la seguridad en los estados fronterizos de México durante el primer año de la nueva administración federal parecía ser bastante problemático. El argumento a contrastar plantea que los impactos generados por la nueva política de seguridad mexicana se han logrado gestionar con respuestas reactivas, pero que no han logrado reducir los factores determinantes tanto de la migración como de sus efectos. Algunos de los impactos de la actual política de seguridad mexicana que puedan detonar contextos que faciliten los flujos migratorios acorde a los criterios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (ONU, 2018). De tal manera, que la política de seguridad mexicana ha evolucionado de un esquema del "derecho a migrar" a una política de "mayor control fronterizo. Por ello es fundamental reiterar la importancia de una política de cooperación internacional para el desarrollo y que disminuya la vulnerabilidad hacia los migrantes internacionales y nacionales, tanto por los riesgos de la violencia de los grupos delictivos como por la pandemia.

Se considera que vincular la política migratoria con la agenda de los ODS fortalece el enfoque de desarrollo de la nueva administración federal mexicana, porque la mayor parte de los objetivos se asocian a los temas de migración, seguridad, desarrollo, crecimiento y seguridad. Es decir, se identifican las políticas públicas emblemáticas que coadyuvan al cumplimiento de los ODS, y compromisos concretos (metas nacionales). En donde los principios transversales se asocian a promover la participación incluyente, equidad de género, integralidad y coherencia de políticas y derechos humanos. Es decir, una agenda de seguridad humana, en lugar de un enfoque de seguridad fronteriza, caracterizada por una creciente militarización. Con lo cual se está dejando pasar la oportunidad de articular una agenda migratoria según los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (ONU, 2018) y su articulación con los ODS en materia de migración, inclusión y menores desigualdades sociales.

Finalmente, un tema estratégico del corto plazo es cuáles serán las implicaciones en la dinámica de migración de la agenda post Covid-19: aumento de contagios por enfermos asintomáticos, a causa de una limitada aplicación de tests y por medidas de confinamiento flexibles a partir de junio de 2020; impacto epidemiológico de las personas contagiadas, la deficiente atención médica y las limitaciones de las políticas preventivas de atención primaria.

Análisis

La situación es compleja y existen muchos intereses en juego. Está, por un lado, la actual administración de López Obrador que heredó una difícil situación, la cual se salió de control por una estrategia de seguridad fallida y doce años de militarización, que en la actual coyuntura se ha optado por una política de contención migratoria. No obstante lo anterior, y ante la muy difícil situación de seguridad en el país, no está México del todo perdido en materia de seguridad, gestión migratoria y pandemia, pues las políticas públicas pueden fortalecer el orden y la gobernabilidad. Con lo cual se pueden definir prioridades y trabajar en establecer una estrategia efectiva de seguridad, migración y cooperación internacional para el desarrollo, generando instituciones, haciendo una verdadera reforma policial y mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucional y la relación con los Estados Unidos, optando por modelos alternos de cooperación para el desarrollo en las regiones expulsoras de migrantes y efectivas políticas de seguridad fronteriza.

Recomendaciones

Es preciso que el gobierno federal delimite sus acciones en un plan concreto, estableciendo prioridades que deberían enfocarse en tres áreas fundamentales: 1) completar la reforma policial a través de una formación completa y de una asignación clara y efectiva de funciones de la Guardia Nacional y una flexibilidad en la política de control migratorio; 2) un enfoque de cooperación internacional para el desarrollo y fortalecer las políticas de prevención sanitaria en los grupos vulnerables. 3) mejorar la coordinación entre las agencias de seguridad, migración y sanidad. Este último punto es crucial; no se puede combatir el problema de la pandemia y la agenda post Covid-19 sin que los gobernadores de oposición cooperen con el Gobierno Federal, bajo una agenda estratégica para la seguridad y el desarrollo. Se requiere además un enfoque de fortalecimiento institucional que incluiría acciones específicas en materia de desarrollo social, prevención, seguridad y de manera particular la política migratoria.

En suma, la agenda de desarrollo asociada a la Agenda 21 sigue vigente como parte de una orientación de la política migratoria del Estado mexicano, si se consideran los siguientes principios: Un modelo integral de gobernanza para resultados; presupuestación para el desarrollo (prioridades, racionalidad, impactos y efectividad); gestión de escasez, promueve la planeación estratégica para ayudar a identificar las prioridades de sustentabilidad, propiciando la movilización de los gobiernos y sus ciudadanos. Estos objetivos se asocian a los ODS planteados en el año 2015, de los cuales los que tienen mayor vinculación con la política migratoria son los siguientes:

- "Objetivo 5: Lograr la Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- Meta 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.
- Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- Meta 10.c. Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
- Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños
- 1. Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En suma, esta agenda para la cooperación internacional para el desarrollo es fundamental para los estados tanto de la frontera sur como norte y permitiría visibilizar una política alternativa inclusiva, solidaria y preventiva en beneficio de los migrantes internacionales y nacionales en un contexto de agenda post Covid-19.

Bibliografía

Correa-Cabrera, Guadalupe. 2018. Los Zetas Inc.: La Corporación Delictiva que Funciona como Empresa Transnacional. Ciudad de México: Planeta-Temas de Hoy.

Correa-Cabrera, Guadalupe. 2019. "Forzados a desaparecer". SinEmbargo.mx, 16 de septiembre. <https://www.sinembargo.mx/16-09-2019/3646401>.

Guardiola, Magda. 2019. "Suman 25 muertos por enfrentamientos en Villa Unión, Coahuila". El Financiero, 12 de diciembre. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/suman-25-muertos-por-enfrentamientos-en-villa-union-coahuila>

Luna, Georgina. 2019. "Estrategia de seguridad en México está condenada al fracaso: Analistas". Infobae, 18 de octubre. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/18/condenada-al-fracaso-la-estrategia-de-seguridad-en-mexico-advierten-especialistas/>.

ONU, (2018), Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, New York. <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

6) Maureen Meyer

Directora para México y Derechos de Migrantes, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

La situación de personas migrantes y solicitantes de refugio en la frontera sur de México frente a la pandemia por COVID-19 **Contexto actual (junio 2020)**

La posibilidad para personas migrantes transitar por México, sobre todo para las que no están viajando con un traficante (coyote), ha sido más limitada a partir de junio de 2019, cuando el gobierno mexicano acordó con el gobierno de los Estados Unidos endurecer su frontera sur para evitar la aplicación de aranceles estadounidenses a productos mexicanos.¹⁴ A la par con mayores operativos, la presencia de agentes de la Guardia Nacional, y restricciones para obtener documentos que facilitan un tránsito legal para personas migrantes en el país, México se ha convertido en un país de destino para un mayor número de personas solicitantes de la condición de refugiado, en parte por las dificultades que enfrentan para viajar hacia los Estados Unidos.

En 2019, México recibió 70,302 solicitudes de la condición de refugiado, más del doble del número recibido en 2018. Entre enero y marzo de 2020, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) recibió 17,202 solicitudes. Para 2019 y los primeros tres meses de 2020, casi 66 por ciento de las solicitudes—más de 57,500 personas—fueron hechas en Chiapas, el estado más pobre de México, donde más del tres cuartos de la población vive en la pobreza. Durante este periodo, unas 6,316 personas hicieron sus solicitudes en Tabasco, otro estado principal en la frontera sur de México.¹⁵

Aun antes de la pandemia por Covid-19, las personas solicitantes de la condición de refugiado enfrentaban muchos retos para acceder a la protección en México. Si una persona es detenida por agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) antes de poder llegar a una oficina de la COMAR, tendrá que pasar por lo menos unas semanas detenida en una estación migratoria, incluso si hacen la solicitud en una puerta de entrada al país. Por las condiciones de hacinamiento, alimentación y atención médica insuficiente, y sin información clara sobre su estatus, algunos solicitantes de asilo abandonen sus casos para poder salir de la detención.

Aun estando fuera de una estación migratoria, solicitantes de la condición de refugiado tienen dificultades para poder proceder con sus casos. Por un lado, hay pocas organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios de asistencia legal en las ciudades fronterizas en el sur del país y muchos solicitantes tienen que hacer los trámites por sí mismos. Además, la mayoría de las personas tienen que quedar en el estado donde hicieron la solicitud hasta su resolución final. Por los retrasos que tiene la COMAR, esto significa que miles de personas solicitantes enfrentan meses de espera en los estados mexicanos del sur, que son estados con limitadas posibilidades de apoyarles y donde no hay suficientes trabajos ni viviendas adecuadas y existen obstáculos para acceder a servicios públicos como educación y salud. Aunque la mayoría cuentan con apoyo económico de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), muchos solicitantes enfrentan grandes retos para sostener a sí mismo y a sus familias.¹⁶

¹⁴Esto se puede observar en el número de detenciones de migrantes en el país. En 2019, el Instituto Nacional de Migración de México detuvo a 186,750 personas migrantes. Entre enero y febrero de 2020 se detuvo unas 22,000 personas migrantes en México. La mayoría, unas 14,444 personas, fueron detenidas en los estados fronterizos de Chiapas y Tabasco:

http://portales.segob.gob.mx/es//PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

¹⁵<https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-de-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado-en-mexico?idiom=es>

¹⁶<https://www.wola.org/analysis/mexico-southern-border-report/#keyfindings>

Impacto del Covid-19 en la frontera sur de México

La situación para personas migrantes y solicitantes de refugio se ha complicado mucho en el contexto del Covid-19. La mayoría de los albergues y organizaciones que dan servicios a esta población han tenido que cerrar sus oficinas y limitar el alojamiento a las personas que ya estaban hospedadas allí antes de las medidas adoptadas para limitar el contagio del virus. Solicitantes de la condición de refugiado alojadas en las estaciones migratorias también enfrentan mayores riesgos. El 31 de marzo, falleció un solicitante de la condición de refugiado guatemalteco en un incendio en la estación migratoria en Tenosique, Tabasco que fue provocado por personas migrantes detenidas ante la incertidumbre y las preocupaciones por las condiciones de la estación ante la emergencia sanitaria del Covid -19 y porque personas que deseaban retornar a sus países de origen no podían hacerlo por el cierre de las fronteras de varios países centroamericanos.¹⁷ El 23 de marzo, también hubo un disturbio en la estación migratoria en Tapachula, Chiapas por razones parecidas y con una represión violenta por parte de la Guardia Nacional y Policía Federal.¹⁸

Por su parte, y en una medida positiva que contrastan con otros países como los Estados Unidos, la COMAR sigue recibiendo solicitudes de la condición de refugiado y ha parado la obligación de las personas solicitantes ir semanalmente a las oficinas de la COMAR para firmar sus documentos.¹⁹ No obstante, por no estar procesando casos, las personas solicitantes enfrentarán más meses de espera para la resolución de sus casos en condiciones precarias en ciudades fronterizas como Tapachula, Chiapas y Tenosique, Tabasco.

Atención a migrantes y solicitantes de refugio en el contexto de la emergencia sanitaria

Frente a esta crisis sanitaria, hay varias acciones que el gobierno mexicano debe tomar para proteger a la población de personas migrantes y solicitantes de refugio en el país y en particular en la frontera sur:

- Liberar la mayor parte de personas migrantes y solicitantes de asilo alojadas en las estaciones migratorias a través del uso del programa de alternativas a la detención para solicitantes de refugio y el otorgamiento de visas por razones humanitarias temporales.
- En el caso de tener que alojar personas en las estaciones, tomar las medidas adecuadas para proteger la salud y asegurar tener protocolos para seguir en caso de contagios dentro de una estación.
- Implementar campañas de información enfocadas en la población solicitante de la condición de refugiado, disponibles en varios idiomas, sobre las medidas sanitarias que tendrían que seguir para evitar contagio.
- Garantizar que todas las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado tengan acceso a servicios de salud.

<https://www.animalpolitico.com/2020/04/solicitante-asilo-muere-protestas-estacion-migratoria-tenosique-tabasco/>
<https://lta.reuters.com/articulo/inmigracion-mexico-coronavirus-idLTAKBN21D26R-OUHLT>
<https://www.gob.mx/comar/es/articulos/avisa-comar-sobre-la-operacion-y-medidas-por-el-covid-19?idiom=es>

-
- Avanzar en los diálogos con los países centroamericanos para garantizar que las personas que desean regresar a su país de origen están en posibilidades de hacerlo. En casos de traslados en autobús, asegurar que haya protocolos de salubridad para evitar la propagación del Covid-19.
 - Destinar más fondos del gobierno federal a la COMAR para que pueda seguir avanzando en la contratación de personal y el mejoramiento en los procedimientos para la resolución de solicitudes para poder poner fin al rezago de casos y cumplir con el plazo establecido para la resolución de las solicitudes.

7. José María Ramos, El Colef
Carlos Barrachina, Universidad Anáhuac-México
Jimmy Ramos, UABC

La política de seguridad nacional, fronteras en contexto de Covid-19, 2018-2020

El objetivo general es analizar los impactos de la política de seguridad del Estado mexicano en la frontera sur de México a partir de una nueva administración federal en diciembre de 2018 y en el contexto de Covid-19. El argumento a contrastar plantea que los impactos generados por la nueva política de seguridad mexicana se han logrado gestionar con respuestas reactivas, pero que no han logrado reducir los factores determinantes tanto de la migración como de sus efectos. El contexto de pandemia desde marzo a septiembre del 2020 ha agravado los riesgos, pues se añade el factor salud, como una preocupación real considerando los efectos para la salud de los migrantes y en general de la población.

La importancia de las ciudades fronterizas se refleja en el siguiente cuadro, destacando tres ciudades de la frontera noroeste en contagios y fallecimientos, en parte por la intensidad de los flujos transfronterizos y en el caso de la frontera sureste sobresalen dos ciudades; en ambos casos la movilidad urbana es un factor condicionante del número de contagios.

Defunciones y casos confirmados por Covid-19 en ciudades de la frontera sur y noroeste de México (Mayo 2020)

Ciudad	Defunciones	Contagios
Tijuana	483	1,976
Mexicali	190	2,097
Ciudad Juárez	230	880
Villahermosa	243	1,949
Playa del Carmen (Solidaridad)	49	278

Fuente: Gobierno de México (2020) Datos, Covid-19 al 27 de mayo

Se mostrarán algunos de los impactos de la actual política de seguridad mexicana que puedan detonar contextos que faciliten los flujos migratorios acorde a los criterios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (ONU, 2018) y con criterios mínimos de protocolos sanitarios. De tal manera, que la política de seguridad mexicana ha evolucionado de un esquema del "derecho a migrar" a una política de "mayor control fronterizo" y se enfrenta al desafío de fortalecer una frontera segura, tanto en términos de salud como menores riesgos a los migrantes.

El argumento a plantear es que uno de los impactos principales de la política de seguridad ha sido una mayor militarización a través de la Guardia Nacional. En el mismo Plan Nacional de Desarrollo actual se indica que la Guardia Nacional "... desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana..." (Secretaría de Gobernación, 2019). Este perfil es importante para abordar la creciente violencia delictiva en México con un enfoque de derechos humanos. Como consecuencia de esta nueva política ha aumentado el número de migrantes irregulares centroamericanos detenidos en la frontera sur desde finales del año 2018 y en el transcurso del 2019. A quienes se les ha asistido tanto para regresar a sus lugares de origen -en especial Honduras y El Salvador- y ofrecerles opciones laborales en la frontera sur mexicana. En un contexto, en que su prioridad es llegar a Estados Unidos, pero cuyos procesos administrativos de asilo demoran algunos meses y en la mayor parte de los casos se les rechazará su petición. Y si se añade un mayor control migratorio por los efectos de la pandemia en las ciudades fronterizas mexicanas con Estados Unidos, el contexto se complica. De ahí la relevancia de repensar la migración con una perspectiva de fronteras seguras en la región de Centroamérica y para el desarrollo comunitario.

Estas acciones del gobierno mexicano se pueden considerar realistas y son acordes al modelo de gestión de la política de seguridad de Estados Unidos y de sus procesos muy estrictos de gestión migratoria. Otra propuesta mexicana con un enfoque más estructural y de mediano y largo plazo es el Plan para el Desarrollo Integral de Centroamérica, (Secretaría de Gobernación, (2018), en el cual se proponen alternativas para reducir los factores determinantes de la emigración hacia México. Esta propuesta tiene un enfoque de competitividad, desarrollo y de seguridad humana (y responde a una de las prioridades de la política de seguridad humana de la actual administración federal.

Las fronteras de Centroamérica-sur de México, norte de Guatemala y Belice-están ubicadas en una región de importancia geopolítica tanto para México, como para Estados Unidos y los países centroamericanos. Por lo que uno de los grandes desafíos para el gobierno mexicano es si será posible implementar políticas que promuevan el desarrollo local y comunitario, reduciendo la violencia e inseguridad, (Congressional Research Service. 2019) y con ello se reduciría la vulnerabilidad hacia los flujos migratorios.

Contexto de la nueva política de seguridad mexicana, 2014-2018

El 30 de abril de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa Especial de Migración (PEM), que contenía varios lineamientos, estrategias y mecanismos que se vinculaban al Plan Nacional de Desarrollo de la pasada administración federal. La propuesta del Programa se concebía como una política migratoria de Estado que tenía por objeto superior "el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales" (Secretaría de Gobernación, 2014). Sin embargo, los resultados e impactos de tal política no disminuyeron los problemas estructurales de los flujos de migrantes centroamericanos hacia México y los Estados Unidos.

Los problemas que generaron tensiones con los Estados Unidos en el 2014 fueron: la visible migración de menores no acompañados -cerca de 4 mil migrantes en el 2014- que generó una tensión en la relación con los Estados Unidos (Women's Refugee Commission, 2014), la participación de los traficantes de migrantes como actores centrales del flujo, la corrupción promovida por tales traficantes a diferente escala, las violaciones a derechos humanos por grupos delictivos; así como también los escasos recursos para atender las demandas diversas (salud y alojamiento) y otros problemas estructurales han propiciado que las metas establecidas no puedan ser cumplidas.

En diciembre de 2018 con el arribo de una nueva administración federal en México la política de seguridad fronteriza planteaba pasar de la contención migratoria a privilegiar el respeto a los derechos humanos y el desarrollo social de las personas. Al inicio de las primeras caravanas de migrantes hondureños desde octubre 2018 a febrero 2019 hacia México y con destino a Estados Unidos y las presiones del gobierno estadounidense, determinaron un cambio en las prioridades de la política de seguridad mexicana. El reto era avanzar hacia un equilibrio entre ambas políticas: control fronterizo y derecho de emigrar, lo que en parte corresponde con las prioridades del Pacto Mundial para la Migración promovido por la ONU y ahora se añade el factor de riesgos de contagio por Covid-19.

El énfasis en la seguridad fronteriza mexicana corresponde parcialmente con las prioridades del Pacto Mundial para la Migración promovido por la ONU para garantizar un flujo migratorio seguro (seguridad), ordenado (control y cumplimiento ley) y regular (según procesos y trámites migratorios) (ONU, *Ibidem*) y se agregaría el factor de salud, en términos de protocolos sanitarios eficaces de parte de las instancias gubernamentales mexicanas, bajo un modelo de cooperación internacional.

Bibliografía

Congressional Research Service. (2019). Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. Washington. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/R41576>.

ONU, (2018), Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, New York. <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Especial de Migración 2014-2018. Recuperado http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

Secretaría de Gobernación. (2018). Conferencia sobre prosperidad y seguridad en Centroamérica. Comunicado Conjunto Secretaria de Relaciones Exteriores -Segob, Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/conferencia-sobre-prosperidad-y-seguridad-en-centroamerica?idiom=es>, México, 2018

Secretaría de Gobernación (2019), Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Women's Refugee Commission. (2014). Statement submitted to the Committee on the Judiciary of the U.S. New York: Women's Refugee Commission. Recuperado de <https://www.Women'srefugeecommission.org/press-room/2080-an-administration-made-disaster-the-south-texas-border-surge-of-unaccompanied-alien-minors>

8. Consideraciones finales

El presente reporte de política analiza el contexto e implicaciones del Covid-19 y agenda post Covid-19 en las políticas migratorias y de seguridad en las fronteras de México con Centroamérica, Estados Unidos y de Colombia con Venezuela. La coyuntura de la pandemia del Covid-19, ha dado pie a que los países impulsen restricciones fronterizas con la finalidad de reducir los flujos migratorios, por prioridades de seguridad nacional y en otros casos, se impulsan modelos de gestión migratoria inclusivos, como sería el caso de la relación de Colombia con Venezuela. También el reporte analiza el papel de la gestión de las fronteras en el contexto de la pandemia en Europa, destacando el cierre de las fronteras y de manera marginal, algunos procesos de cooperación, como el promovido por Alemania.

El argumento central destaca que las políticas de seguridad fronteriza responden a los objetivos de control y regulación, y tienen el desafío de avanzar hacia una política de seguridad humana (derechos humanos, inclusión, no discriminación) con políticas preventivas en materia de riesgos de contagios del Covid-19 y con opciones viables de empleo.

El reto de la gobernanza migratoria es conciliar las iniciativas control, regulación, con el derecho de emigrar, el derecho a una salud básica, según los modelos de atención primaria y con alternativas laborales para los grupos vulnerables. Por lo tanto, los países se enfrentan al desafío transversal de conciliar la movilidad humana, el derecho de emigrar con las prioridades de los Estados de regular, controlar y ordenar las migraciones internacionales -en especial de Centroamérica- y sus implicaciones con la seguridad nacional y acorde con los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Coordinada (ONU, 2018).

Resta mencionar que salud es un derecho humano fundamental y un bien público que debe ser garantizado por el Estado mediante políticas de salud e intervenciones intersectoriales que aborden los principales determinantes económicos y sociales. Así, deben promoverse sistemas integrales y universales de acceso a la salud y a la protección social y debe prestarse especial atención a la igualdad de género.

ELABORADO POR:

José María Ramos García, Profesor, El Colef
Martín Guillermo Ramírez, Secretario General, ARFE

FOTOGRAFIA DE: Alfonso Caraveo, Archivo Colef
IMAGEN PARCIAL DE SITIO: El Español

FECHA DE PUBLICACIÓN: 4 de septiembre de 2020

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD:

Las visiones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores, en este sentido, o representa la visión institucional de El Colegio de la Frontera Norte, A.C. o de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, ARFE

www.colef.mx



El Colegio
de la Frontera
Norte

