

Cooperación internacional descentralizada para las migraciones internacionales en México

Decentralized international cooperation for international migration in Mexico

Gabriela Aracely Mata Sánchez*

Universidad Autónoma de Nuevo León

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar una revisión teórica y un análisis documental acerca de la cooperación internacional descentralizada en torno al fenómeno de migración internacional en México. Primeramente, se aborda la aproximación teórica acerca de la cooperación internacional y la participación de los gobiernos subnacionales en el sistema internacional, particularmente de los municipales. Posteriormente, se discuten los casos de Ciudad Juárez, Chihuahua, y de Tapachula, Chiapas, como ejemplos de municipios mexicanos que realizan acciones en colaboración con instancias federales e internacionales, con el fin de contribuir al abordaje del fenómeno de la migración. Se concluye que, pese a la existencia de acciones locales internacionales y la colaboración con instancias de ambos niveles, los gobiernos subnacionales aún encuentran restricciones y limitaciones

Recibido: 01 de julio de 2025

Aprobado: 15 de septiembre de 2025

Abstract

This article aims to conduct a theoretical review and documentary analysis of decentralized international cooperation related to international migration in Mexico. It first addresses the theoretical approach to international cooperation and the participation of subnational governments, particularly municipal governments, in the international system. Subsequently, it discusses the cases of Ciudad Juárez, Chihuahua, and Tapachula, Chiapas, as examples of Mexican municipalities that carry out collaborative actions with federal and international agencies to contribute to addressing the migration phenomenon. It concludes that, despite the existence of local international actions and collaboration with agencies on both levels, subnational governments still face restrictions and limitations when defining public policies and actions to mitigate the effects of migration and the violation of



a la hora de definir políticas públicas y acciones para mitigar los efectos de la migración y la vulneración de los derechos de las personas migrantes. Por lo anterior, es necesario que los gobiernos subnacionales implementen mayores mecanismos de cooperación multinivel, con el fin de responder más adecuadamente a los desafíos que presenta el fenómeno de la migración internacional.

Palabras clave: cooperación internacional descentralizada; migraciones internacionales; cooperación; paradiplomacia.

migrants' rights. Therefore, subnational governments need to implement greater multilevel cooperation mechanisms to respond more adequately to the challenges posed by international migration.

Keywords: decentralized international cooperation; international migration; cooperation; paradiplomacy.

1. Introducción

El desplazamiento humano es un fenómeno estructural que refleja el orden mundial. Cada año, millones de personas emigran en búsqueda de mejores posibilidades, seguridad o simple supervivencia. Así, este proceso abarca varias dimensiones: las económicas, políticas, culturales y humanitarias; retando a los países a elaborar respuestas eficientes, eficaces, conjuntas, sostenibles y que respeten los derechos humanos. Por ello, la migración internacional, en lugar de ser una excepción, se ha transformado en un elemento crucial de la globalización que demanda marcos de colaboración sólidos en todos los niveles.

En las últimas décadas, la comunidad global ha impulsado pactos multilaterales para administrar los flujos migratorios de manera integral. Por ejemplo, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), establecido dentro del contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es uno de los instrumentos no obligatorios más destacados que proporciona un camino ideal para potenciar la colaboración en materia migratoria entre naciones. Y a pesar de que no es legalmente obligatorio, sí define principios comunes como la soberanía nacional, la salvaguarda de los derechos humanos y la colaboración internacional, lo que constituye un fundamento para la elaboración de políticas públicas inclusivas.

De igual manera, entidades como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Refugiados (ACNUR) juegan un rol crucial en el apoyo técnico, la recopilación de información y el cuidado humanitario. En su “Informe sobre las migraciones globales 2021”, la OIM resalta que más de 281 millones de individuos residían fuera de su país natal, representando así el 3.6% de la población global. De esta manera, se evidencia tanto la extensión del fenómeno como su creciente complejidad (OIM, 2021).

Frente a esta situación, resulta esencial analizar las acciones a nivel nacional y el rol de los participantes locales, recordando que la colaboración descentralizada internacional ha surgido como una táctica innovadora para enfrentar los retos de la migración desde un enfoque local; comenzando con los gobiernos municipales y regionales, en colaboración con entidades internacionales y la sociedad civil, que están poniendo en marcha respuestas más rápidas y contextualizadas para asegurar el cuidado de la salud, la seguridad, la salvaguarda de los derechos humanos y la acción humanitaria en áreas de gran movilidad. Situaciones como las de Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua, o Tapachula, Chiapas en México, evidencian la capacidad de estas alianzas, a nivel local, para reaccionar ante crisis migratorias de manera más humana, eficiente y sostenible.

Ante ello, esta investigación se enfoca en examinar la manera en que los esfuerzos de seguridad, cuidado de la salud, salvaguarda de los derechos humanos y acción del gobierno, se moldean en el contexto de la cooperación internacional descentralizada. Esto se logrará con base en ejemplos contemporáneos y análisis documental, donde se intenta entender las habilidades, restricciones y posibilidades que los gobiernos subnacionales tienen a la hora de abordar un fenómeno global, como es la migración.

2. Marco teórico

Autores como Keohane y Nye (1977) proponen la “interdependencia compleja” entre actores estatales y no estatales, indicando que las relaciones en el sistema internacional actual no están restringidas a los gobiernos nacionales. En el caso de la migración, esto se refleja en la importancia creciente de los municipios, entidades civiles, universidades y redes transfronterizas. Por otro lado, Saskia Sassen (1999) resalta la

importancia de las ciudades como puntos clave en las dinámicas de migración a nivel mundial, especialmente en zonas fronterizas. Castles et al. (2014) subrayan que la migración actual requiere enfoques más amplios que superen las políticas nacionales, permitiendo la cooperación descentralizada.

Este enfoque es vital en el caso de México, pues los límites norte y sur son zonas de tránsito y destino para miles de migrantes anualmente. En este contexto, se introduce el término “paradiplomacia”, que se refiere al conjunto de actividades internacionales llevadas a cabo por gobiernos de niveles subnacionales en áreas como cultura, comercio, medio ambiente y, de forma más reciente, migración (Duchacek, 1990, citado por Zubelzú, 2008; Michelmann y Soldatos, 1990). Haciendo hincapié en que, a pesar de que la Constitución restringe la participación internacional de los estados, el fenómeno migratorio ha llevado a numerosas entidades a establecer conexiones con actores internacionales para salvaguardar a sus comunidades migrantes (Angulo, 2010, p. 4).

En México, el aumento en la formalización de estas actividades se refleja en textos como la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en métodos de conexión externos, ya sean oficiales o no. Un claro caso ilustrativo es el de Guanajuato, que estableció oficinas de representación en Estados Unidos (EE.UU.) y participa activamente en eventos como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), utilizando estas plataformas para abordar las necesidades de sus migrantes (Angulo, 2010, p. 193).

La participación de los gobiernos subnacionales como actores en el sistema internacional es un tema que ha ocupado un lugar importante en los estudios de las relaciones internacionales del siglo XXI. La conceptualización de las ciudades globales no es nueva; sin embargo, la rápida aceleración de los procesos globalizadores le ha brindado especial relevancia al término debido a los distintos mecanismos de cooperación inter e intra nacionales, a nivel de ciudades, con características que las hermanan. En este contexto, como se refirió líneas arriba, dentro del ámbito diplomático surge el término “paradiplomacia” (algunos autores la denominan diplomacia local), que no es más que las acciones en el ámbito exterior que gobiernos distintos al central o nacional realizan

para procurar el cumplimiento de sus propios objetivos, entre los que se encuentran la identificación de oportunidades comerciales, el intercambio cultural y el fortalecimiento de la marca ciudad (Bontenbal, 2010). Cornago (2000), define la paradiplomacia como:

La participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. (p. 66)

Duchacek (1984, citado por Zubelzú, 2008), la define como:

Las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros. Y se distingue de la diplomacia normal en que es específica sectorialmente, más que en representar a la unidad territorial como un todo. (p. 34)

El concepto de gobiernos locales tiene distintas acepciones dentro de la literatura académica; sin embargo, podemos decir que se refiere, en general, a los gobiernos no centrales o no nacionales. De acuerdo con Zapara-Garesché (2007, p. 19), “gobiernos locales se refieren a: municipios y ciudades con distintos factores socioeconómicos y con diferentes niveles de autonomía, aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, departamentos o provincias y estados federativos”.

La paradiplomacia de ciudad hace referencia a “las instituciones y los procesos por los cuales las ciudades se involucran en relaciones con actores en una arena política internacional con el objetivo de representarse a sí mismos y sus intereses a los otros” (Van der Pluijm y Melissen, 2007, p. 11). En este sentido, la diplomacia de ciudad puede ser considerada como una suerte de “descentralización” del manejo de las relaciones internacionales, en donde las ciudades juegan un papel fundamental.

Gutiérrez-Camps (citado en Zeraoui y Castillo-Villar, 2016) establece dos condiciones necesarias para las actividades de la paradiplomacia de ciudad: que el actor cuente con instituciones y que tenga objetivos y metas políticas. Para llevar a cabo estas actividades es necesario que exista una coordinación entre los actores estatales o nacionales y los actores municipales para incentivar la cooperación y la

Cooperación internacional descentralizada para las migraciones internacionales en México
inclusión de objetivos locales y estatales en ambas agendas diplomáticas (Zeraoui y Castillo-Villar, 2016).

La actividad internacional de las ciudades gira en torno a seis dimensiones identificadas por Van der Pluijm y Melissen (2007): seguridad, desarrollo, economía, cultura, cooperación y representación. De las seis, la dimensión económica es la de más peso para emprender acciones diplomáticas desde el nivel local (Zeraoui y Castillo-Villar, 2016), pues a través de ellas se puede atraer mayor inversión extranjera y mayor turismo internacional.

Van der Pluijm y Melissen (2007) identifican que hoy el rol de las ciudades y la forma en la que se relacionan van más allá de los hermanamientos, sino que juegan un papel fundamental en la resolución de conflictos y en la promoción y preservación de la paz en regiones del mundo. Dado que el desarrollo genera seguridad y viceversa, y que el mismo es resultado de un proceso de gobernanza, el desempeño de una buena gobernanza local se ha convertido en una meta de política exterior de algunos Estados. Las actividades específicas que las ciudades llevan a cabo para contribuir a la preservación de la paz mundial se agrupan en tres tipos. Primero, están aquellas actividades que se enfocan en la prevención del conflicto. En este sentido, un ejemplo fue el movimiento *“Cities for Peace”*, del año 2003, en donde 70 alcaldes de Estados Unidos pidieron al entonces presidente estadounidense, George W. Bush, no invadir Irak.

Otro ejemplo es la actividad de la Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos, en el contexto post-genocidio en Ruanda. Tras el conflicto, actores nacionales e internacionales consideraron que, con el objetivo de evitar futuras tensiones étnicas, la pobreza debía reducirse, el gobierno nacional de Ruanda debía ser descentralizado y debían crearse mecanismos efectivos de gobernanza local. En este sentido, la asociación neerlandesa supervisó y facilitó la creación de la Asociación Ruandesa de Gobiernos Locales.

El segundo tipo de actividades que las ciudades llevan a cabo para contribuir a la paz son aquellas que se realizan durante un conflicto. Por ejemplo, en el año 2005, La Haya, en Países Bajos, fungió como ciudad anfitriona de la Conferencia titulada “Alianza municipal por la paz en

Medio Oriente”, con el objetivo de acordar actividades encaminadas para la construcción de la paz entre ciudades de Israel y Palestina. El tercer tipo de actividades son las que realizan al término de un conflicto. En este sentido, un ejemplo de éxito es la actividad diplomática del Local Government International Bureau UK, que apoyó el desarrollo de las capacidades de las nuevas autoridades en Sierra Leona, tras la guerra civil que azotó al país desde 1991 hasta 2002.

Muchas ciudades participan en actividades de asistencia para el desarrollo, particularmente debido a un sentimiento de solidaridad internacional. El valor agregado de estas actividades consiste en el nivel de conocimiento que los gobiernos locales tienen sobre las necesidades locales, y que supera al conocimiento que pudieran tener actores de otro nivel. En este sentido, las iniciativas “de arriba hacia abajo” (*top-down initiatives*) no siempre son efectivas, por lo que los gobiernos centrales deben convertirse en facilitadores para que sean los gobiernos locales quienes identifiquen las principales necesidades y brinden asistencia para el desarrollo. Algunos ejemplos de estas actividades son donaciones económicas de ciudad a ciudad, construcción de escuelas, transferencia de tecnología, promoción de valores democráticos, entre otras, y en general suceden a través de la relación directa alcalde - alcalde, o a través de organizaciones civiles o no gubernamentales.

La dimensión económica es identificada como una de las más importantes dentro las actividades diplomáticas de las ciudades. De acuerdo con Van der Pluijm y Melissen (2007), se identifican dos maneras en las que los diplomáticos locales pueden garantizar ganancias económicas para sus localidades: la primera es a través de la atracción de turistas, empresas extranjeras, organismos y eventos internacionales; la segunda forma es a través de la exportación de sus servicios, conocimiento, y la firma de asociaciones o entendimientos con otras ciudades. Dentro de esta dimensión se pueden identificar prácticas alineadas con el concepto de *city branding* (o marca ciudad), que se refiere a la aplicación de técnicas y modelos de mercadotecnia para posicionar la imagen de las ciudades que detone asociaciones positivas. Ciudades como Nueva York, Londres o Tokio, dedican grandes recursos a establecer oficinas de representación en el extranjero que se dedican a

atraer aún más capital e inversiones, ya sea a través del turismo o a través de negociaciones con empresas multinacionales para que se establezcan en sus territorios. En ocasiones, las ciudades pueden atraer capital e inversiones a través de eventos internacionales, como, por ejemplo, los Juegos Olímpicos.

Para exportar servicios, conocimiento y tecnología, las ciudades suelen realizar acuerdos de entendimiento con otras con las que tienen intereses económicos en común. Estos acuerdos están enfocados, generalmente, en compartir mejores prácticas e intercambiar servicios que, consecuentemente, benefician a la ciudad económicamente. Un aspecto de la dimensión económica de la diplomacia de las ciudades tiene que ver con el cuidado del medio ambiente y el combate al calentamiento global. La parte medioambiental es intrínsecamente un problema de las localidades, pues generalmente son los municipios los que tienen facultades para otorgar permisos de suelo y de manejo de desechos. Existen ejemplos de redes creadas por ciudades para abordar estos temas, entre ellos, el *International Council for Local Environmental Initiatives* y *Cities for Climate Protection*.

El valor de la promoción de la cultura tomó gran relevancia particularmente durante la Guerra Fría, cuando los Estados Unidos consideraron la diplomacia cultural como un aspecto vital para garantizar la seguridad nacional, ante enemigos ideológicos como la Unión Soviética. En el caso de los gobiernos locales, en la misma época surgieron hermanamientos de ciudades estadounidenses con europeas, soviéticas y japonesas, lo que contribuyó a la prevención de una tercera guerra generalizada. Más allá de los hermanamientos, existen otras actividades con las que las ciudades promueven la cultura local entre los jóvenes de otras, como eventos deportivos, organización de visitas culturales de funcionarios de otros municipios y generación de guías de acción conjunta para promover el desarrollo de la cultura.

Van der Pluijm y Melissen (2007) identifican la dimensión de la cooperación como un proceso de *networking*, en el que redes internacionales de ciudades y otros actores parecen estar reemplazando a la tradicional sociedad de Estados en el escenario diplomático. Algunos ejemplos de este fenómeno son el proyecto *Risk Habitat Megacity*,

Eurocities, Merco-Cities Network, United Cities and Local Governments, y la Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas (OLACCIF). Estas redes comparten mejores prácticas en muy diversos temas e, incluso, generan declaraciones conjuntas en torno a temáticas que interesan a sus localidades, que van desde la paridad de género hasta el cuidado y distribución del agua.

En cuanto a la dimensión de representación, ésta contempla las actividades de representación de las ciudades en organizaciones internacionales. El objetivo de esta práctica es influir en la toma de decisiones dentro del ámbito supranacional, es decir, dentro de organismos internacionales. Por ejemplo, en las oficinas centrales de la Unión Europea y del Congreso Europeo, hay representaciones de ciudades del continente, dado que las políticas públicas que emanan de los procesos dentro de estos organismos supranacionales afectan directamente a las ciudades en los aspectos políticos, económicos y sociales.

La cooperación internacional descentralizada es la colaboración entre gobiernos subnacionales, como municipios, regiones o provincias, que aborda problemas comunes y promueve el desarrollo local a nivel global. A diferencia de la cooperación tradicional, que suele ser ejercida por Estados nacionales, este tipo de cooperación implica un protagonismo directo de las autoridades locales, quienes gestionan recursos, diseñan proyectos y establecen alianzas internacionales adaptadas a sus contextos específicos (Zubelzú, 2008). Este enfoque favorece la participación ciudadana y la innovación en la solución de problemáticas sociales, económicas y ambientales.

Según Calvento y Mutti (2020), la cooperación internacional descentralizada permite “establecer redes horizontales de intercambio entre gobiernos locales que comparten intereses y objetivos comunes, fomentando el aprendizaje mutuo y la construcción de políticas públicas adaptadas a realidades locales”. Estas redes pueden operar en diferentes escalas, desde colaboraciones regionales hasta conexiones globales, facilitando la integración y fortalecimiento de capacidades locales. Además, la descentralización promueve una gestión más flexible y cercana a las necesidades concretas de las comunidades.

En este sentido, la cooperación internacional descentralizada contribuye a democratizar las relaciones internacionales al ampliar el abanico de actores que participan en ellas y al propiciar modelos de gobernanza más inclusivos y participativos (Zubelzú, 2008; Calvento y Mutti, 2020). Esta forma de cooperación se traduce en acciones concretas, como la implementación de políticas sostenibles, el intercambio tecnológico y cultural, y la promoción de derechos humanos, convirtiéndose en un espacio clave para enfrentar desafíos globales desde una perspectiva local.

La paradiplomacia se relaciona con las migraciones internacionales dentro de la teoría con la identificación de la denominada “paradiplomacia migratoria”. La intensificación de los flujos de migrantes y la creciente complejidad de su gestión ha empujado a los distintos niveles de gobierno a buscar mayor descentralización en la toma de decisiones. Si bien, la política migratoria es una facultad tradicionalmente otorgada a los gobiernos nacionales, es una realidad que en las últimas dos décadas se observa una creciente participación de los gobiernos locales y regionales, lo que da lugar un campo emergente de estudio dentro de las relaciones internacionales y de los estudios migratorios.

La paradiplomacia migratoria se puede definir como las acciones de actores subnacionales (ciudades, provincias o estados federativos), en los temas referentes a la migración, con objetivos que pueden ir desde la asistencia humanitaria hasta la representación política en foros internacionales. Por lo tanto, estas acciones en realidad constituyen un espacio en el que convergen dinámicas locales e internacionales, reconfigurando así la concepción tradicional de los estudios diplomáticos. De igual manera, este fenómeno se puede enmarcar dentro del concepto de gobernanza multinivel, ya que la toma de decisiones en torno a los asuntos migratorios deja de ser exclusiva del Estado al distribuirse entre diferentes niveles territoriales y actores no estatales (Scholten, 2016). En la gestión, además de los gobiernos subnacionales y nacionales, también se ven involucrados organismos internacionales, como la ONU o la OIM.

Un elemento que caracteriza a la paradiplomacia migratoria es su enfoque en los derechos humanos y la inclusión social. Mientras que los estados nacionales suelen enfocar sus esfuerzos en términos de seguridad

y control de fronteras, los gobiernos locales se enfocan en responder a las necesidades inmediatas de las personas migrantes, como la salud, la educación, la vivienda y el empleo (Ortega, 2022; Marañón et al., 2022). En este sentido, los gobiernos subnacionales se convierten en actores clave para la construcción de políticas de integración y cohesión social que contemplen a las personas migrantes.

En Europa, Barcelona ha sido una ciudad pionera en la institucionalización de la paradiplomacia migratoria al crear la Oficina de Asuntos Internacionales y Migración, y ha sido activa en la defensa de la inclusión de migrantes en foros internacionales. Además, ha impulsado la red *Eurocities*, la cual promueve la cooperación entre ciudades europeas en temas de acogida e integración (Zapata-Barrero, 2019).

3. Desafíos y limitaciones

A pesar de que las localidades en la frontera son los principales destinos de la migración, no tienen la autonomía necesaria para crear sus propias políticas. Por eso, las resoluciones vinculadas con la migración son tomadas por el gobierno nacional, lo que retrasa las reacciones a nivel local. Así, se genera un conflicto entre la urgencia de brindar asistencia humanitaria y la inflexibilidad del sistema estatal, sin mencionar factores extra del momento.

A pesar de que los gobiernos locales han aumentado su participación en el ámbito internacional, continúan lidiando con barreras estructurales. La concentración de poder en México restringe la capacidad de estos actores para operar con total independencia en temas internacionales, a diferencia de lo que ocurre en naciones como España, Argentina o Alemania. En México, cualquier acción internacional debe ser aprobada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), lo que reduce la rapidez de la respuesta local (Angulo, 2010, p. 141). Esto se diferencia de iniciativas como la red *Mercociudades* en América del Sur, que promueve la comunicación directa entre municipios de diferentes países, lo que permite una gobernanza multinivel más eficiente.

La mayoría de los programas locales resiste a base de donaciones internacionales o apoyos de organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, los presupuestos municipales no dimensionan la magnitud

de las crisis migratorias; y así se crea una dependencia de organismos internacionales, lo cual compromete la sustentabilidad del apoyo. Esto termina por ser una contradicción, pues se espera que el gobierno local actúe con rapidez; sin embargo, no se les dan las herramientas técnicas para lograrlo (Nicolao, 2022).

A pesar de los avances, la cooperación descentralizada enfrenta serios obstáculos. Uno de los principales es el centralismo político. En México, por ejemplo, las decisiones sobre política migratoria son competencia del gobierno federal, lo que dificulta la implementación ágil de estrategias locales. Esta rigidez burocrática suele entrar en tensión con las necesidades urgentes en contextos de crisis humanitaria.

4. Cooperación internacional descentralizada para la migración en México

En los últimos años, el estatus de las migraciones internacionales en México se ha vuelto más complejo, pues el país se ha convertido en un corredor migratorio de alcance global, en el que no sólo funge como país de origen, sino que se ha convertido en un país de tránsito y destino para migrantes procedentes de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Esta situación incrementa la complejidad de los flujos y exige respuestas institucionales que integren mayor control fronterizo, cooperación internacional y protección humanitaria (Martínez-Donate et al., 2023).

La capacidad operativa del sistema mexicano de asilo se ha visto tensionada ante el aumento de solicitudes de protección internacional y de población en tránsito. Estudios recientes muestran el incremento de personas en espera de respuestas, demoras y fallas en los procedimientos administrativos e inequidades en el acceso a servicios básicos en puntos fronterizos y albergues, afectando tangiblemente la vulnerabilidad de solicitantes y migrantes en tránsito (Reynolds et al., 2024; Martinez, 2023). Dicha situación ha afectado, a su vez, la salud física y mental de la población en movimiento.

Las motivaciones de la migración que atraviesa México son diversas, pero predominan la violencia, la precariedad económica y los factores de desarraigo vinculados crisis políticas y desastres, los cuales

explican en gran medida los desplazamientos recientes. Un estudio basado en encuestas y entrevistas a migrantes centroamericanos en tránsito encontró que la violencia organizada y la inseguridad son motivaciones recurrentes para iniciar la movilidad, y que la experiencia de la migración incorpora riesgos latentes que demandan la necesidad de políticas públicas que, además de controlar las fronteras, protejan a las poblaciones más vulnerables (Pries et al., 2024; Marañón, 2025).

Los perfiles de las personas que llegan a México también han ido en evolución, notándose un incremento de migrantes de Venezuela, Haití y otros países sudamericanos que buscan asentarse en México o continuar hacia Estados Unidos (Aparicio et al., 2022). Esta diversificación en los perfiles introduce retos en términos administrativos (idioma, documentación, trámites), laborales y de integración, especialmente en municipios con infraestructura deficiente para la atención de la población migrante (Stonawski, 2025).

Adicionalmente, el cambio en políticas migratorias estadounidenses ha influido directamente en los patrones migratorios. Por ejemplo, la eliminación de algunas medidas sanitarias, las políticas de devolución y las presiones diplomáticas han generado grandes oleadas de movilización y cambios en rutas y prácticas de tránsito, obligando a México a ajustarse a dichas modificaciones intentando equilibrar compromisos de control y obligaciones de derechos humanos (Kerwin y Martínez, 2024). En la práctica, estas dinámicas han llevado a una mayor cooperación binacional pero también a críticas sobre la protección de las personas en movimiento.

Uno de los problemas más críticos es la violencia a la que están expuestos los migrantes, así como a las redes criminales que los extorsionan o que intentan someter a explotación a quienes transitan por rutas inseguras. Investigaciones sobre trayectorias de tránsito y estudios de caso en centros de detención muestran patrones de abuso, condiciones inseguras en estaciones migratorias y episodios de alto impacto como incendios y maltrato, lo que exige mejoras en protocolos de supervisión, reparación y rutas seguras (Martinez, 2023).

Desde la perspectiva de políticas públicas, la literatura reciente sugiere combinar medidas inmediatas —mejor gestión del asilo,

atención humanitaria, protección a niños y mujeres no acompañadas—con estrategias estructurales —cooperación regional, vías laborales y programas de integración local, inversión en zonas de origen—. Los estudios sobre tránsito y desarrollo subrayan que, sin alternativas legales y oportunidades económicas sostenibles, los flujos seguirán recurriendo a rutas riesgosas y a intermediarios ilícitos (Mixed Migration Centre, 2024).

Finalmente, investigaciones académicas recientes apuntan a la necesidad de fortalecer la capacidad de investigación y registro estadístico en México, para diseñar políticas basadas en evidencia. Encuestas transnacionales, protocolos estandarizados y colaboración entre universidades, organizaciones internacionales y autoridades pueden mejorar la comprensión de perfiles migratorios, necesidades de protección y trayectorias de integración, facilitando una respuesta pública más efectiva y respetuosa de derechos (Martinez-Donate et al., 2023; Pries et al., 2024).

En el caso de México, tres zonas son especialmente significativas en cuanto a movilidades humanas. Por un lado, el espacio transfronterizo entre Tijuana, Baja California, y San Diego, California, en donde la Comisión Binacional de Salud Fronteriza ha establecido medidas sanitarias, mientras que entidades como Casa del Migrante colaboran con refugios en San Diego. En la caravana de migrantes de 2018, esta colaboración resultó crucial para prevenir una mayor crisis humanitaria. Por otro lado, el corredor Ciudad Juárez - El Paso, en donde organismos como la Red de Hospedajes Migrantes en Juárez y la Casa Anunciación en El Paso se esfuerzan por asegurar derechos fundamentales. Adicionalmente, el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte registra infracciones a derechos y proporciona asistencia jurídica a nivel transfronterizo. Y al sur, el corredor Tapachula - Tecún Umán, donde tanto ACNUR como la OIM han simplificado el registro migratorio y el acceso a servicios fundamentales, a pesar de que persisten grandes retos en términos de infraestructura y coordinación institucional.

Sin embargo, uno de los peligros más evidentes es la inclinación para abordar la migración desde una óptica de control y seguridad; pues deriva en enfoques de contención en lugar de protección, incluso

en casos donde las autoridades locales buscan opciones humanitarias. De esta manera, la colaboración descentralizada enfrenta el peligro de quedar restringida o manipulada por intereses estatales que priorizan la disuasión de la migración. Así, esta inclinación forma parte de lo que se conoce como “crimmigración”, que se refiere a la integración de las políticas de migración con las penales, lo cual tiende a tratar al migrante como un criminal en lugar de asegurar sus derechos (de la Rosa, 2023).

La migración está afectando cada vez más a las ciudades latinoamericanas, en parte porque los países desarrollados han restringido el ingreso de migrantes. Aunque los gobiernos nacionales controlan el ingreso y permanencia de personas extranjeras, son los gobiernos locales quienes enfrentan los retos cotidianos de su integración. Sin embargo, muchas ciudades carecen de experiencia y políticas consolidadas en este tema, abordándolo de forma reactiva y poco estructurada. En este contexto, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos locales se vuelve una herramienta clave para mejorar su capacidad de respuesta (Nicolao, 2022).

5. El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua

En esta ciudad del estado de Chihuahua se ven involucradas diversas organizaciones, como la Organización Internacional para las Migraciones. En este sentido, la organización ha reportado el fortalecimiento de la atención integral a miles de personas migrantes, mejorando la protección de sus derechos. En la ciudad se trabajan políticas públicas con enfoque de género, se promueve la inclusión de personas de diversidad sexual y se lucha contra la violencia hacia mujeres migrantes. Desde 2019, también se ha avanzado en la prevención del tráfico y la trata de personas, coordinando a diferentes actores para garantizar una gestión integral respetuosa de los derechos humanos.

Durante la pandemia, un alojamiento temporal en un hotel benefició a más de 2,000 personas. Además, tras la finalización del programa de Protocolos de Protección al Migrante (MPP), la OIM apoyó a más de 5,200 personas para continuar sus procesos legales en Estados Unidos. Para continuar con este trabajo, se inauguraron nuevas oficinas de la OIM en Ciudad Juárez, desde donde 61 colaboradores trabajarán

Ramírez y Díaz (2024), definen que el peso de la migración en la zona fronteriza de Ciudad Juárez, Chihuahua, México, la sostienen las entidades supranacionales como ACNUR y la OIM, en conjunto con los tres niveles de gobierno. En este sentido, los autores señalan que ha sido posible canalizar recursos monetarios hacia albergues, fundaciones y asociaciones civiles para mejorar las instalaciones en donde se recibe a migrantes deportados de Estados Unidos. De la misma manera, los migrantes han podido tener acceso a servicios de salud en entidades tanto locales como federales en la ciudad, y existen mecanismos para la atención de infancias y juventudes.

Martínez y Márquez (2022) realizaron una investigación sobre el albergue San Matías, como una alternativa de modelo sostenible para atención a migrantes en Ciudad Juárez. En su investigación, los autores encontraron que el albergue ha conseguido apoyo de diferentes organizaciones tanto locales como internacionales para implementar, con la ayuda de migrantes, la crianza de gallinas, cerdos y tilapia, así como el cultivo de sembradíos, de manera que el albergue pueda generar sus propios alimentos a bajo costo y de una manera ecológica. De igual manera, de acuerdo con los autores, estas actividades generan condiciones de auto sustentabilidad al mismo tiempo que las personas migrantes reciben una educación técnica.

Otro ejemplo de participación de actores locales en el tema migratorio en la ciudad fue lo sucedido en respuesta a las caravanas de migrantes en octubre de 2018. De acuerdo con una investigación realizada por Díaz Carnero (2021), la sociedad civil de Ciudad Juárez y El Paso, Texas, se organizó y constituyó la denominada “Red binacional de ayuda al migrante y al refugiado”, misma que organizó un foro en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez para debatir la situación que se agravaba con las políticas migratorias estadounidenses. Sin embargo, estas redes no prosperaron debido a las limitaciones que tienen los gobiernos estatales, entre ellas, la presupuestaria.

A través de una revisión de información en las páginas oficiales se ha podido constatar que desde al menos 2019, el gobierno estatal de

Chihuahua y el gobierno municipal de Ciudad Juárez han coordinado acciones interinstitucionales con otras instancias federales y organismos internacionales. Se hace referencia al programa de atención de la Comisión Estatal de Población (COESPO), la cual cuenta con un centro de atención especializado, así como una red de albergues y puntos de control sanitario, ofreciendo también servicios educativos, psicológicos y de asesoría jurídica (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2020).

Por otra parte, el gobierno municipal, a través de su Dirección de Derechos Humanos, ha lanzado campañas comunicativas dando a conocer los derechos de las personas migrantes, información sobre los albergues y también sobre oportunidades de empleo. De acuerdo con la información oficial, estas campañas se realizaron en conjunto con otros organismos internacionales, cónsules y redes de albergues.

Otro ejemplo de colaboración con la OIM fue la participación de la fiscalía general de Chihuahua en la adopción del nuevo protocolo para la atención de migrantes víctimas de delitos, la cual fue parte de un compromiso internacional durante el Foro de Examen para la Migración Internacional (FEMI), de 2022 (OMI, 2024).

En Ciudad Juárez se observa también participación de asociaciones civiles y humanitarias. López y París (2024) señala que, debido al incremento de la violencia por el crimen organizado, entre 2007 y 2012 surgieron diversas asociaciones civiles para promoción de los derechos humanos y la atención a víctimas, como Casa Amiga y Centro de Asesoría y Promoción Juvenil. Además, en 2019 se abrieron misiones territoriales de la ONU, OIM, ACNUR y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para colaborar con ONG's transnacionales como *Save the Children, Hebrew Inmigrant Aid Society* y *el International Rescue Committee* en la atención que se otorga a los migrantes en la ciudad. Desde esta perspectiva, se puede observar que los organismos internacionales se han convertido en "actores fundamentales para la recaudación de fondos, la intermediación entre gobiernos y sociedad civil, las transferencias financieras hacia actores públicos y privados locales" (López y París, 2024, p. 11).

6. El caso de Tapachula, Chiapas

Tapachula es una de las principales puertas de entrada al sur de México para personas en movilidad, sobre todo refugiadas y solicitantes de asilo (OIM et al., 2022). A partir del año 2018, la ciudad ha sido protagonista en las conocidas “caravanas migrantes”, cuya composición pasó de ser originaria de lugares como Honduras, Guatemala y El Salvador, a incluir haitianos, cubanos, venezolanos, colombianos, la India y África (Cruz, 2024). La creciente presión sobre servicios públicos y la necesidad de respuestas con enfoque local han favorecido la emergencia de mecanismos de cooperación entre el municipio y organismos internacionales, lo cual constituye un ejemplo de CID aplicada a la gobernanza migratoria subnacional.

Entre las acciones que el Municipio ha impulsado, está la forma de convenios con ACNUR tanto el 2017 como en 2020, con el fin de promover la protección e integración de solicitantes de asilo y refugiados. De igual manera, se delinearon otros objetivos como la sensibilización de la población local acerca de los derechos de las personas refugiadas, el acceso a servicios municipales y al mercado laboral, la promoción de la convivencia intercultural y campañas comunitarias y el diseño e instalación de infraestructura comunitaria orientada al bienestar tanto de la población local como refugiada.

En materia de inclusión, por ejemplo, en 2020 se inició la colaboración entre el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), el gobierno de Chiapas y ACNUR, en conjunto con otras agencias, con el fin de garantizar y mejorar el acceso a la educación de niños y jóvenes migrantes a través de la campaña “Todas las infancias a la escuela, por el derecho a la educación de la niñez refugiada” (Cruz, 2024).

En 2022 se creó el Grupo de Trabajo Tapachula, integrado por alrededor de 11 agencias de la ONU y autoridades municipales (OIM-ONU México, 2022). Los proyectos que derivaron de esta asociación fueron la creación de un centro multipropósito de atención integral para migrantes, recuperación de espacios de integración cultural y cohesión urbana, y rutas de integración laboral, salud mental, escolarización y campañas contra la discriminación.

Desde el año 2013 existe la Mesa Técnica Transfronteriza sobre Movilidad Humana México- Guatemala, Grupo Tacaná, la cual tiene por principal objetivo dialogar sobre la gestión transfronteriza en temas migratorios.

7. Conclusión

Las migraciones internacionales exigen respuestas multilaterales y descentralizadas. Los acuerdos internacionales brindan marcos normativos importantes, pero es en el ámbito local donde se define la eficacia de las políticas migratorias. México, por su ubicación estratégica, tiene la oportunidad de liderar un modelo de cooperación descentralizada que priorice la dignidad humana, la paz y el desarrollo inclusivo. De esta manera, se lograría fortalecer la capacidad de respuesta en zonas fronterizas y fomentar alianzas entre gobiernos locales.

Sin embargo, la migración internacional, lejos de ser un fenómeno periférico, se posiciona como uno de los retos principales de la gobernanza global. En este marco, la colaboración internacional descentralizada surge no sólo como una opción práctica, sino como un requerimiento esencial, considerando las restricciones de los Estados soberanos para manejar por sí mismos la complejidad de la migración. Los estudios indican que, aunque los sistemas multilaterales han progresado en el reconocimiento de la necesidad de trabajar juntos (como se señala en el Pacto Mundial para la Migración de 2018), es a nivel local donde se manifiesta la verdadera efectividad de las políticas migratorias.

Como ejemplo principal de las situaciones en México (Ciudad Juárez y Tapachula) indica, los gobiernos municipales lideran la respuesta, proporcionando soluciones más rápidas y humanas que las que son solo establecidas a nivel central. No obstante, su capacidad de acción está restringida por el centralismo político, la falta de financiamiento sostenible y el escaso reconocimiento formal como actores en el ámbito internacional.

A pesar de estas barreras, las investigaciones indican que la cooperación descentralizada no debe interpretarse como una división del poder gubernamental, sino como una extensión del mismo. En

lugar de sustituir al Estado, la cooperación descentralizada lo refuerza, proporcionando proximidad geográfica, adaptabilidad y conocimiento de la situación. De hecho, para que este tipo de cooperación funcione adecuadamente, es crucial promover diálogos multinivel, establecer fondos de cooperación mixtos, formalizar acuerdos binacionales y desarrollar centros locales para el monitoreo de los derechos humanos y la gobernanza transfronteriza.

En conclusión, México puede convertirse en un modelo de colaboración internacional descentralizada en el ámbito regional. Esto demanda una modificación en las regulaciones y políticas que reconozcan a las autoridades locales como participantes significativos en la discusión global sobre derechos humanos, migración y sostenibilidad. Si se logra este reconocimiento y se implementan experiencias locales exitosas en las instituciones, se podrá desarrollar un modelo de gobernanza migratoria que garantice la dignidad, la protección y las oportunidades concretas para las personas en movilidad humana.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), México. (2022). *Reportes sobre personas en movilidad humana en la frontera sur*, <https://www.acnur.org/mx/sites/es-mx/files/2024-04/Reporte%202023%20ACNUR%20Me%CC%81xico.pdf>
- Angulo, P. (2010). *La paradiplomacia en México: participación internacional de los gobiernos subnacionales. El caso de la gestión migratoria del estado de Guanajuato*. [Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales] UNAM. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/TES01000666861>
- Aparicio, C., Páez de González, L. D. y Rivas Gómez, E. M. (2022). Migrantes venezolanos en Monterrey, México: vulnerabilidad, distribución socioespacial y representaciones sociales. *Estudios fronterizos*, 23, e111. <https://doi.org/10.21670/ref.2227111>
- Bontenbal, M. (2010), City networking with the 'Global South': Dutch policy and practice. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4) pp. 462-472. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2010.00615.x>
- Calvento, S. y Mutti, C. (2020). Cooperación internacional descentralizada y redes de ciudades. *Revista de Estudios Internacionales*, 15(2), 45-62.

- Castles, S., De Haas, H. y Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Palgrave Macmillan.
- Centro de Derechos Humanos Paso del Norte. (2021). *Informes de acompañamiento legal en la frontera norte*. <https://cdhpasodelnorte.org/sala-de-prensa/>
- Comisión Binacional de Salud Fronteriza México-EE.UU. (2020). *Informes de gestión*. <https://saludfronterizamx.org/>
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Editorial Marcial Pons.
- Cruz, M. (2024). Migración y educación: etnografía escolar del proceso de inclusión educativa de la niñez haitiana en Tapachula, *CPU-e Revista de Investigación Educativa* (38). <https://doi.org/10.25009/cpue.voi38.2869>
- Díaz Carnero. E. I. (2021). Los “Protocolos de Protección a Migrantes” en la frontera México - Estados Unidos, el caso de Ciudad Juárez- El Paso. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(1311). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9678616>
- Gobierno de Ciudad Juárez. (2023). *Promoverá Gobierno Municipal campaña de información para migrantes y juarenses*. <https://www.juarez.gob.mx/noticia/11705/promover-gobierno-municipal-campaa-de-informacin-para-migrantes-y-juarenses?>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2020). *Mantiene Chihuahua atención integral a migrantes: Javier Corral*. https://www.chihuahua.gob.mx/contenidos/mantiene-chihuahua-atencion-integral-migrantes-javier-corral?utm_source
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Little, Brown.
- Kerwin, D. y Martínez, D. E. (2024). Forced migration, deterrence, and solutions to the non-natural disaster of migrant deaths along the US-Mexico border and beyond. *Journal on Migration and Human Security*, 12(3), 127-159. <https://doi.org/10.1177/23315024241277532>
- López-Reyes, E. A. y ParísPombo, M. D. (2023). Infraestructuras humanitarias en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y Tijuana. *Estudios fronterizos*, 24, e0130. <https://doi.org/10.21670/ref.2319130>

- Marañón, F., Moreno, D. y Saldierna, A. R. (2022) La Salud como un derecho humano: análisis del discurso en las campañas presidenciales de 2018 en México. *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 4(Especial), 77-91. <https://www.revistaiberoamericana.net/index.php/main/article/view/130>
- Marañón, F. (2025). Political violence reported in media against candidates for the Senate and Federal Deputies in the 2024 Mexican elections. En O. Aluko (Ed.) *Elections in the Global South and North - A comprehensive overview* (pp. 1-14). IntechOpen. <https://doi.org/10.5772/intechopen.1011435>
- Martínez, M. T., Márquez, Y. A. (2022). El albergue San Matías de Ciudad Juárez, Chihuahua, México, una alternativa de modelo sostenible para atención a migrantes. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 13(25), e067. <https://doi.org/10.23913/ride.v13i25.1372>
- Martinez, C. (2023). Waiting in captivity: slow borders, predatory bureaucracies, and the necrotemporality of asylum deterrence. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 39(2), 1-17. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.41069>
- Martinez-Donate, A. P., Rangel, G., Correa, C., Bakely, L., Gonzalez-Fagoaga, J. E., González, A. A., Amuedo-Dorantes, C., Zhang, X., Magis-Rodriguez, C., Lê-Scherban, F., Guendelman, S. y Parrado, E. (2023). The next phases of the Migrante Project: Study protocol to expand an observatory of migrant health on the Mexico-U.S. border. *Frontiers in Public Health*, 11, 1032420. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2023.1032420>
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Clarendon Press.
- Mixed Migration Centre. (2024). *Mixed Migration Review 2024*. MMC. <https://mixedmigration.org/mmr2024/>
- Nicolao, J. (2022). Gobiernos locales, relaciones internacionales y cuestión migratoria: Una mirada sobre Mercociudades. *Colección*, 33(2), 123-155. <https://portal.america.org/ameli/journal/813/8134176004/8134176004.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *Adopta la FGE nuevo protocolo para mejorar la atención a personas migrantes víctimas de delitos en Chihuahua*. https://www.juarez.gob.mx/noticia/11705/promover-gobierno-municipal-campaa-de-informacin-para-migrantes-y-juarenses?utm_source

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2021*. <https://publications.iom.int/>
- Ortega, A. (2022). Políticas migratorias locales, paradiplomacia migratoria y federalismo mexicano en acción, *Clivajes, Revista de Ciencias Sociales* (15), 80-103. <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i15.2692>
- Pries, L., Calderón, O. y Estrada, B. A. (2024). Trajectories of forced migration: Central American migrants on their way toward the USA. *Journal on Migration and Human Security*, 12(1), 39-53. <https://doi.org/10.1177/23315024231216109>
- Reynolds, C. W., Cheung, A. W., Draugelis, S., Bishop, S., Mohareb, A.M., Merino Almaguer, E.M., Benitez López, Y., Guerra, L.E., Rosenbloom, R., Hua, J., VanWinkle, C., Vadlamudi, P., Kotagal, V. y Schmitzberger, F. (2024). Epidemiology of asylum seekers and refugees at the Mexico-US border: a cross-sectional analysis from the migrant settlement camp in Matamoros, Mexico. *BMC Public Health*, 24, 489. <https://doi.org/10.1186/s12889-024-17947-7>
- Sassen, S. (1999). *Globalization and its Discontents*. The New Press.
- Sassen, S. (1999). *Guests and Aliens*. The New Press.
- Scholten, P. (2016). Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation. *Int. Migration & Integration* 17, 973–994 (2016). <https://doi.org/10.1007/s12134-015-0438-9>
- Stonawski, M. (2025). Heterogeneity among Venezuelan migrants in terms of coping in the context of the population exodus from Venezuela. *PLoS One* 20(9): e0332084. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0332084>
- Van der Pluijm, R. y Melissen, J. (2007). *City diplomacy: the expanding role of cities in international politics*. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations.
- Zapata-Garesché, E. (2007). *Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*. <http://repositorio.cultura.gob.cl/handle/123456789/2504>
- Zapata-Barrero, R. (2024). De-bordering policies at the city scale: strategies for building resilience in Barcelona's migration governance. *Comparative Migration Studies* (12)2, 1-20. <https://doi.org/10.1186/s40878-023-00361-0>
- Zeraoui, Z. y Castillo, F. R. (2016) La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), 225-242. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357546620008.pdf>

Zubelzú, G. (2008.) Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, V. Iglesias y G. Zubelzú (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal*. PNUD.

***Gabriela Aracely Mata Sánchez**

Formación: Doctorado en Filosofía con orientación en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia, Universidad Autónoma de Nuevo León. **Ocupación:** Profesora-investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. **Líneas de investigación:** Cooperación internacional y paradiplomacia. **Contacto:** gmatas@uanl.edu.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0590-0174>